

Приложение
к постановлению МПА СНГ
от 29.11.2013 г. № 39-28

**Межпарламентская Ассамблея государств – участников
Содружества Независимых Государств**

**Комментарии к модельному
антитеррористическому законодательству СНГ**

КОММЕНТАРИЙ
к модельному закону государств – участников СНГ
«О противодействии терроризму»

(принят на тридцать третьем пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ
(постановление № 33-18 от 3 декабря 2009 года))

Межпарламентская Ассамблея
государств – участников Содружества Независимых Государств

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН
«О противодействии терроризму»

Настоящий Закон устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Правовая основа противодействия терроризму

Правовую основу противодействия терроризму составляют конституция государства, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры государства, настоящий Закон, уголовный и уголовно-процессуальный кодексы, другие нормативные правовые акты государства.

Если международным договором государства установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора государства.

Настоящая статья Модельного закона устанавливает (определяет) широкий круг правовых источников, которые содержат нормы, относящиеся к сфере правового регулирования противодействия терроризму и имеющие как общий, так и специальный характер.

В качестве основополагающего общего правового источника регулирования противодействия терроризму статья указывает прежде всего на конституции государств – участников СНГ, на основе и в соответствии с которыми определяются основные защищаемые от терроризма ценности и объекты, основы конституционного строя, права и свободы граждан, территориальная целостность государства, жизненно важные интересы личности, общества и государства, устанавливаются определенные запреты на их нарушение.

Концентрированное выражение значение конституций государств как важнейшей основы противодействия терроризму находит прежде всего в закрепленных в Модельном законе основных принципах, определяющих назначение, организацию и функционирование системы противодействия терроризму, в определе-

нии базовых понятий, раскрывающих сущность и содержание терроризма как угрозы международной и национальной безопасности, а также характеризующих основы противодействия этой угрозе.

Определяющее влияние конституций государств – участников СНГ на содержание модельного закона «О противодействии терроризму» проявляется в регулировании и других аспектов данной подсистемы обеспечения национальной безопасности государств. В соответствии с установлениями конституций определены основы организации противодействия терроризму с учетом правового статуса центральных и иных органов государственной власти государств – участников СНГ; защищены законные интересы личности в системе общественных отношений, возникающих в рассматриваемой сфере; выдержан баланс между обеспечением антитеррористической безопасности и соблюдением требований демократического развития государств; определены параметры (основания, пределы) и механизмы важнейших аспектов противодействия терроризму (применение вооруженных сил, информационно-пропагандистское противодействие, антитеррористическая защищенность объектов, проведение контртеррористических операций); сформированы предпосылки организации и развития эффективного международного сотрудничества государств – участников СНГ в рассматриваемой области обеспечения их безопасности при гарантированном сохранении их суверенного равенства и независимости.

Важнейшее место в системе правовых источников противодействия терроризму занимают, согласно тексту статьи 1 Модельного закона, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры государств. Сыграв изначально, еще в первой половине XX столетия, значительную роль в обеспечении осуждения мировым сообществом терроризма как угрозы для личности и государства, а также международного сообщества, данный вид источников права во второй половине XX века стал играть все большую, а во многих отношениях определяющую роль в выработке общих подходов государств к организации борьбы с терроризмом, в становлении и развитии различных систем противодействия терроризму на глобальном, национальном и региональном уровнях.

В числе международных актов, играющих ведущую роль в регулировании противодействия терроризму, следует выделить акты общего характера, устанавливающие основополагающие принципы международного права, – в первую очередь Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщую декларацию прав человека (1948 год), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 год), Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (1970 год), и др. Особое значение в объединении усилий мирового сообщества в противодействии терроризму имеют такие закрепленные на международном уровне принципы международного права, как суверенное равенство государств, мирное разрешение международных споров, территориальная целостность государств, нерушимость государственных

границ, невмешательство во внутренние дела государств, уважение прав и свобод человека.

По мере роста общественной опасности терроризма, приобретения им статуса глобальной угрозы для человечества возрастает значение специализированных международно-правовых актов, принятых на разных уровнях с основной целью объединения усилий государств в борьбе с террористической деятельностью, выработки принципов и институтов для борьбы с нею. Центральное место среди этих актов занимают декларации и резолюции Организации Объединенных Наций и ее учреждений, а также широкий комплекс многосторонних конвенций по проблемам борьбы с терроризмом.

В числе данных источников такие акты, как документы Генеральной Ассамблеи ООН (прежде всего Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 года), Совета Безопасности ООН (в том числе резолюции 1269, 1373, 1377, 1450, 1455, 1566, 1624 и др.). Эти акты способствовали формированию таких важнейших принципов борьбы с терроризмом, как недопустимость его оправдания любыми соображениями, противоправность терроризма, обязанность всех государств участвовать в борьбе с ним, неотвратимость ответственности за совершение преступлений терроризма. Так, например, в упомянутой Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма установлено, что акты, методы и практика терроризма представляют собой грубое пренебрежение целями и принципами ООН, что может угрожать международному миру и безопасности, ставить под угрозу дружественные отношения между государствами, препятствовать международному сотрудничеству и вести к подрыву прав человека, основных свобод и демократических основ общества. Преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы какими бы то ни было соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного характера.

С конца 1990-х годов определилась серьезная роль резолюций Совета Безопасности ООН как стабильного элемента международно-правовой основы противодействия терроризму. Так, резолюция 1373 (2001 год) определила комплекс мер по ослаблению и разрушению инфраструктуры терроризма; резолюция 1455 (2003 год) акцентировала значение координации и взаимодействия государств в рамках ООН в сфере борьбы с терроризмом и выступила с призывом продолжить совершенствование национального законодательства в этой области; резолюция 1456 (2003 год) наряду с другими мерами в целях предотвращения терроризма и борьбы с ним подчеркнула необходимость усиления государствами помощи друг другу в решении этих задач; резолюция 1624 (2005 год) создала предпосылки для формулирования в качестве одной из задач мирового сообщества противодействия идеологии и пропаганде терроризма.

Особое значение в системе международно-правовых основ противодействия терроризму имеет комплекс конвенций о борьбе с отдельными террористическими проявлениями. Принятие государствами на протяжении нескольких десятков

лет действующих ныне конвенций и протоколов к ним способствовало формированию, хотя и в незавершенном виде, взглядов о системе преступлений терроризма, их признаках и вместе с тем создало значительные организационные предпосылки для разработки и совершенствования механизмов борьбы с преступлениями терроризма на международном и национальном уровнях. В числе указанных документов такие значимые акты, как Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 год); Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 год); Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973 год); Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (1979 год); Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок (1979 год); Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против морского судоходства (1988 год); Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (1997 год); Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 год) и некоторые другие. Указанные международно-правовые акты послужили основой для разработки ряда коллективных программ и планов противодействия особо опасным террористическим посягательствам на интересы личности, общества и государства. Они содержат актуальную и в современных условиях основу для международного антитеррористического сотрудничества на универсальном (глобальном) и региональном уровне.

Значительную группу актов международно-правового характера, имеющих специальную антитеррористическую направленность и способствующих восприятию национальным законодательством государств – участников СНГ передовых мировых стандартов защиты от терроризма, образуют документы регионального уровня. В их числе – Европейская конвенция о пресечении терроризма (1977 год), Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001 год), Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 год) и др. Особое значение по объему международно-правового и организационного регулирования вопросов противодействия терроризму имеет целый ряд совместных актов государств – участников СНГ концептуального, программного и нормативно-правового характера, принятых в конце 1990-х – начале 2000-х годов в контексте борьбы с преступностью, экстремизмом, в том числе: Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (1999 год), Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2003–2004 годы, Положение об Антитеррористическом центре государств – участников Содружества Независимых Государств (2000 год), модельный закон «О противодействии терроризму» (2009 год) и др. Значение, в частности, упомянутого модельного закона состоит в том, что, будучи принят (вместо ранее действовавших модельного закона «О борьбе с терроризмом» 1998 года и его новой редакции 2004 года) на исходе 2000-х годов, ознаменовавшихся рядом исключительных по негативному воздействию на международную, региональную и национальную безопасность террористических атак (акций), данный закон учел новейшие проявления терроризма и обобщил современный опыт и по-

требности борьбы с данной угрозой. Это определяет значительный потенциал его гармонизирующего воздействия на развитие антитеррористического законодательства государств – участников СНГ.

В общем блоке международных документов, регулирующих противодействие терроризму, помимо актов, принятых от имени международных организаций или в форме многосторонних или двусторонних договорных соглашений суверенных государств, существенную роль играют также международные документы типа итоговых заявлений, деклараций глав государств, правительств, министров иностранных дел, юстиции и т. д. государств, имеющих общие интересы в противодействии терроризму. В первую очередь речь идет о документах, принимаемых на уровне Большой «восьмерки», Европейского Союза и Содружества Независимых Государств. Данная форма регулирования противодействия терроризму позволяет своевременно определять актуальные террористические угрозы и динамично реагировать на них заинтересованным сторонам в политической, правовой и организационной форме.

Необходимым элементом правовой основы противодействия терроризму является текущее национальное законодательство, посредством которого реализуются и конкретизируются базовые положения конституций государств и международных актов, определяющие основные подходы государств к осуществлению защиты от угроз терроризма. В современных условиях во многих государствах на указанной выше основе складывается антитеррористическое законодательство, включающее специальные законы о противодействии терроризму и отдельные антитеррористические нормы (положения) в законодательных актах различных отраслей права. Ядром антитеррористического законодательства выступают прежде всего специальные законы (обычно административно-правового характера) о противодействии терроризму, а также уголовные и уголовно-процессуальные кодексы. Ряд правовых норм антитеррористической направленности постепенно формируется и в ряде других отраслей – гражданском, финансовом и т. д. праве. В отдельных регионах или в рамках коалиций государств, а также в определенной мере на глобальном уровне развивается процесс сближения национального антитеррористического законодательства, что является важным позитивным фактором повышения эффективности противодействия терроризму.

В структуре национального законодательства, регулирующего противодействие терроризму, значительное место, помимо собственно законодательных актов, принадлежит подзаконным актам – указам (постановлениям) глав государств, правительств, а также ведомственным и межведомственным правовым актам – приказам, наставлениям, уставам и др. Развитие данного элемента правовой основы противодействия терроризму при обеспечении его соответствия базовым правовым установлениям в этой области является необходимым условием создания и функционирования национальных и международных систем защиты от террористических угроз, что определяется основным назначением упомянутых выше актов (решение вопросов о механизме, полномочиях должностных лиц антитеррористических структур и взаимодействия соответствующих органов, определение их заинтересованности в противодействии терроризму, кадровое, финансовое и

материально-техническое обеспечение деятельности указанных структур, разработка процедур их функционирования, методик и тактик применения отнесенных к их компетенции сил и средств и др.).

Интернационализация противодействия терроризму, усложнение содержания и форм проявления данной угрозы, возрастающая необходимость расширения круга субъектов антитеррористической деятельности, в том числе за счет государственных органов различной отраслевой принадлежности, органов местного самоуправления, общественных организаций и религиозных объединений, при надежном обеспечении защищенности демократических основ общества обуславливают закономерность расширения содержания правовых основ защиты человечества от угроз терроризма, формирования многоотраслевого по своему характеру антитеррористического законодательства государств. Определение круга источников, относящихся к правовой основе противодействия терроризму, и учет их специфического (характерного для них) значения для осуществления указанного противодействия являются необходимыми условиями формирования непротиворечивого и адекватного национального антитеррористического законодательства.

Статья 2. Основные принципы противодействия терроризму

Противодействие терроризму в государстве основывается на следующих принципах:

- а) обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;*
- б) законность;*
- в) приоритет защиты прав и законных интересов физических лиц, подвергающихся террористической опасности;*
- г) неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;*
- д) системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму;*
- е) сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму;*
- ж) приоритет мер предупреждения терроризма;*
- з) единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций;*
- и) сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму;*
- к) конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников;*
- л) недопустимость политических уступок террористам;*
- м) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма;*
- н) адекватность мер противодействия терроризму характеру и степени террористической угрозы.*

В данной статье дается перечень основных принципов, в соответствии с которым и должна осуществляться деятельность по противодействию терроризму. Данные принципы отражены, хотя и в разной степени, в антитеррористическом законодательстве отдельных государств – участников СНГ и представляют собой основные, сформулированные на основе учета национальной и международной практики борьбы с терроризмом, политические, организационные идеи и положения, которыми должно руководствоваться государство и общество, все субъекты противодействия терроризму, участвующие в соответствующих формах в предупреждении террористических угроз и борьбе с ними. Указанным принципам, согласно их назначению, должна соответствовать как общая политика государства в данной сфере обеспечения безопасности, так и деятельность государственных органов всех ветвей власти, иных участников противодействия терроризму при решении общих и частных задач защиты от террористических угроз.

По своему значению перечисленные в данной статье Модельного закона принципы имеют определенные различия по их применению и масштабу действий. Часть их носит более общий характер, нежели только регулирование общественных отношений в сфере противодействия терроризму. Они применяются в целом ряде других видов правоотношений.

К ним относятся принципы обеспечения защиты основных прав и свобод человека и гражданина; законности; неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности.

Несмотря на широкую область применения данных принципов, отнесение их законодателем к числу принципов противодействия терроризму вполне естественно и особо важно в силу специфики антитеррористической деятельности и условий, в которых она осуществляется. Речь идет в первую очередь об остроконфликтном противодействии субъектов антитеррористической деятельности носителям террористических угроз, о возможности непредсказуемого и неограниченного использования насилия в ходе реализации угроз террористами, о необходимости применения в процессе антитеррористической деятельности адекватных, в том числе силовых, методов и средств предупреждения и пресечения террористических акций. Упомянутые выше обстоятельства создают особенно высокие риски нарушения субъектами противодействия терроризму прав и свобод личности, в целом установленного правопорядка. Включение этих принципов в общий круг принципов противодействия терроризму призвано усилить гарантии осуществления антитеррористической деятельности в общих рамках существующего правопорядка в соответствии с его основополагающими требованиями.

Другая преобладающая часть указанных в рассматриваемой статье принципов антитеррористической деятельности – это специальные принципы. Они в значительно большей степени (либо исключительно) характерны для сферы противодействия терроризму. Это означает, что на определенных основаниях могут быть сформулированы и иные, например более частные, принципы применительно к отдельным направлениям антитеррористической деятельности, к тем или иным ее разновидностям и т. д.

В целом перечень принципов противодействия терроризму, содержащийся в данном Модельном законе, несколько шире, чем закрепленные в действующем национальном законодательстве отдельных государств – участников СНГ, участвовавших в принятии этого закона на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи. Опыт применения антитеррористического законодательства ряда стран Содружества свидетельствует о целесообразности дальнейшей гармонизации данного законодательства, прежде всего за счет расширения в современных условиях соответствующего перечня принципов – за счет как некоторых общих, так и специальных принципов противодействия терроризму.

Содержащиеся в статье принципы сложились в процессе практической деятельности по противодействию терроризму в различных условиях защиты от этой угрозы и сформулированы на политическом, теоретическом и законодательном уровне различных государств под определяющим влиянием положений Устава ООН, других универсальных международно-правовых документов, а также конституций демократических государств.

Содержание и общий круг принципов противодействия терроризму историчны и социально обусловлены. Они изменяются в направлении обеспечения большей эффективности противодействия терроризму с одновременным усилением гарантий надежной защиты прав и свобод человека, демократического правопорядка. Этот процесс нашел отражение, в частности, в развитии правовой основы противодействия терроризму государств – участников СНГ как на коллективном (международном), так и национальном уровне. Данный принцип вытекает из базовых положений основополагающих международно-правовых актов современности – Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека (1948 год) и др. В Декларации, в частности, отмечается: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Этот принцип исходит также из буквы и духа многих современных национальных конституций, в том числе стран Содружества. Данный принцип применительно к противодействию терроризму имеет многоплановую реализацию и предполагает: активное применение предупредительных и пресекающих мер соответствующими субъектами антитеррористической деятельности по отношению к возможным и совершаемым посягательствам террористов на права и свободы, на безопасность граждан и юридических лиц; соблюдение при совершении антитеррористических действий необходимых процедур и ограничений в целях недопущения несанкционированного нарушения законных прав и интересов физических и юридических лиц; возмещение вреда физическим и юридическим лицам, пострадавшим в результате акта терроризма, в форме компенсационных выплат государства, а также социальная реабилитация лиц, пострадавших от акта терроризма, в порядке, установленном национальным законодательством.

Принцип законности означает, что все субъекты противодействия терроризму обязаны в организации и осуществлении антитеррористической деятельности строго руководствоваться предписаниями нормативных правовых актов, образующих правовую основу указанного противодействия и неукоснительно соблюдать их. При коллизии норм различных правовых источников, регулирующих от-

ношения в области противодействия терроризму, – руководствоваться предписаниями акта высшей юридической силы. Важнейшим проявлением принципа законности в противодействии терроризму является четкое выполнение его субъектами представленных им полномочий в рамках установленных прав и обязанностей; строгое соблюдение задач и применение форм и методов в рамках основных направлений противодействия терроризму; жесткое выполнение требований юридических и организационных процедур и ограничений при использовании специальных сил и средств и проведении специальных контртеррористических мероприятий и операций.

Принцип приоритета защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности, вытекает из международно-правовых норм и конституционных положений государств о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью в современном обществе. Применительно к антитеррористической деятельности указанный принцип предполагает, что приоритетное внимание уполномоченных субъектов в ходе ее осуществления должно сосредоточиться на защите от террористической угрозы лиц, которые находятся в ситуации террористической опасности. Другими словами – при существовании реальной угрозы террористического характера. Рассматриваемый принцип предполагает целый ряд заблаговременных и неотложных решений: определение объектов первоочередных устремлений террористов, моделирование различных видов и степеней террористической опасности, планирование соответствующих действий антитеррористических сил на случай ее наступления как таковой или при обоснованном ее ожидании и т. д.

Принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности означает, что любое лицо, совершившее правонарушение, относящееся к террористической деятельности, не должно оставаться вне сферы ответственности, установленной за него государством. Данный принцип означает, прежде всего, что лицо, совершившее преступление террористического характера, подлежит наказанию, установленному уголовным кодексом государства, которое в зависимости от обстоятельств совершения преступления и привлечения соответствующего лица к ответственности осуществляет правосудие в каждом конкретном случае. Действие рассматриваемого принципа вместе с тем предполагает, что освобождение от уголовной ответственности и уголовного наказания может быть осуществлено только на основаниях, которые предусмотрены самим уголовным законом.

Принцип системности и комплексного использования политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму порожден, с одной стороны, сложным характером терроризма как деструктивного социально-политического явления и многоплановостью причин и условий его возникновения и распространения в мире, в том числе в государствах – участниках СНГ, а с другой стороны – недостаточностью в современных условиях мер силового специального характера для ограничения распространения террористической угрозы.

Указанный принцип подчеркивает, как это отмечено в ряде ранее принятых в странах Содружества нормативных правовых актов о борьбе с терроризмом, важность комплексного использования упомянутых выше мер, дополнительно указывает на необходимость их системного применения. Последнее должно опираться на системное представление о терроризме как определенном единстве антиобщественных идей, организационных структур и преступных действий, порождаемых множеством социальных противоречий, конфликтов, нерешенных общественных проблем различного уровня. Серьезное начало развитию системного подхода к раскрытию причин терроризма и их ликвидации было положено еще в 1970-е годы в деятельности Специального комитета ООН по вопросам международного терроризма, созданного в 1972 году.

Принцип сотрудничества государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму отражает признанные рядом государств факты недостаточности одних усилий государства для эффективного противодействия этой угрозе и необходимости активного привлечения ресурса гражданского общества к решению задач прежде всего предупреждения терроризма, выявления и устранения причин и условий его распространения в современном мире. Национальное антитеррористическое законодательство большинства государств – участников СНГ не содержит данного принципа. Между тем его признание и использование в организации антитеррористической деятельности существенно усиливает потенциал государств в противодействии терроризму. Об этом, в частности, свидетельствует опыт Российской Федерации, особенно с начала текущего столетия. Закрепление в статье 2 модельного закона «О противодействии терроризму» рассматриваемого принципа представляет собой серьезное укрепление организационно-правовых начал противодействия и вполне соответствует современным тенденциям формирования национальных систем защиты от терроризма во многих демократических государствах. По своему содержанию указанный принцип предполагает осуществление взаимодействия государственных органов, участвующих в противодействии терроризму, с общественными объединениями различного вида, международными и иными организациями (частного бизнеса и др.) на основе добровольности и с учетом особенностей правового статуса и сферы деятельности каждой из взаимодействующих сторон. Из указанных выше условий вытекают приоритеты участия упомянутых негосударственных структур в противодействии терроризму, а именно – в его профилактике и ликвидации последствий.

Принцип приоритета мер предупреждения терроризма означает ориентацию политики в сфере противодействия терроризму и самой антитеррористической деятельности на упреждение возникновения террористических угроз, принятие комплекса профилактических мер, а также на предотвращение совершения террористических акций и их прекращение на возможно более ранних стадиях в ходе выявления, предупреждения и пресечения террористических преступлений.

Принцип единоначалия в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций (КТО) имеет сферой деятельности лишь одну, но важнейшую сторону борьбы с терроризмом. Он направлен на

повышение ответственности командования КТО за ее осуществление, преодоление ведомственных разногласий при проведении контртеррористических операций, последовательное осуществление их стратегического и тактического замысла, максимально эффективное использование сил и средств, входящих в группировку КТО. Данный принцип предполагает установление четкого порядка назначения руководителя КТО и объема его полномочий.

Сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму как принцип антитеррористической деятельности порожден природой терроризма как антиобщественного явления, предполагающего конспиративность подготовки террористических преступлений и их, как правило, демонстративное совершение, а также растущим значением общественных усилий и гласности в предупреждении и борьбе с данной угрозой. Этот принцип предполагает нормативное правовое определение полномочий субъектов антитеррористической деятельности на применение как негласных, так и гласных (пропагандистских, охранных и др.) средств, и мер, и процедур их использования.

Принцип конфиденциальности сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников в данной редакции Модельного закона направлен на усиление режима секретности в отношении негласных методов, сил и средств антитеррористической деятельности в целях повышения эффективности их использования. Он предполагает совершенствование правовой основы обеспечения конфиденциальности указанной информации.

Принцип недопустимости политических уступок террористам основан на имеющемся опыте борьбы с терроризмом в последние десятилетия, в том числе на территории ряда стран Содружества. В их действующем антитеррористическом законодательстве данный принцип либо вообще отсутствует, либо сформулирован в иной, менее четкой, редакции. Предусмотренная Модельным законом формулировка вносит большую определенность в данный вопрос, будучи основанной на предположении, что определенные уступки возможны (и это серьезно может облегчить ведение переговоров с террористами об освобождении заложников и т. д.) за безусловным исключением политических (достижение которых является главной целью террористов).

В качестве нового для законодательства государств – участников СНГ принципа противодействия терроризму в Модельный закон включен принцип минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма. Хотя указанные действия представляют собой важную составную часть противодействия терроризму, указание на законодательном уровне на необходимость их совершения в форме минимизации последствий (на стадии совершаемого террористического преступления) или в форме их ликвидации (на стадии его окончания) имеет важное гуманитарное и организующее значение и направлено на обеспечение необходимой полноты планирования и проведения антитеррористических мероприятий и операций, в том числе – на организацию взаимодействия субъектов противодействия терроризму в объективно требуемом масштабе. Опыт ряда стран Содружества, в частности Российской Федерации, свидетельствует о безусловной

важности закрепления указанного принципа в качестве одного из главных правил при противодействии терроризму.

В число принципов противодействия терроризму разработчики Модельного закона включили также другой новый для антитеррористического законодательства государств – участников СНГ принцип – адекватности мер противодействия терроризму характеру и степени террористической угрозы. Данное положение отражает гуманитарное изменение в развитии современных мировых стандартов защиты от терроризма, направлено на минимальное в складывающейся обстановке ограничение прав и свобод граждан, причинение ущерба их законным интересам. Этот принцип означает необходимость соизмерить принимаемые антитеррористические меры с возможной или наличной террористической угрозой – с ее масштабом, возможным или наносимым ущербом, видом используемых террористических средств и др., направлен на обеспечение возможно более полного соответствия антитеррористических мер стран Содружества прогрессивным тенденциям развития международного права.

Статья 3. Основные понятия

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

терроризм – идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий;

акт терроризма – совершение действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях устрашения населения и (или) принуждения органов власти, международных организаций или отдельных должностных лиц к выполнению требований террористов;

террористическая деятельность – совершение любых из нижеследующих деяний:

- организация, планирование, подготовка и совершение акта терроризма;*
- пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования и Интернета;*

- организация незаконного военизированного формирования, преступной организации или группы в целях совершения акта терроризма, а равно участие в таких структурах;*

- вербовка, вооружение, обучение или использование террористов;*

- пособничество в организации, планировании, подготовке и совершении акта терроризма;*

- подстрекательство к акту терроризма;*

- финансирование террористической деятельности;*

– любые формы содействия организациям, деятельность которых признана террористической в соответствии с законодательством государства;

международная террористическая деятельность – террористическая деятельность, осуществляемая:

– террористом или террористической организацией на территории более чем одного государства или наносящая ущерб интересам более чем одного государства;

– гражданами одного государства в отношении граждан другого государства или на территории другого государства;

– за пределами территории государств, гражданами которых являются террорист и его жертва;

преступление террористического характера – общественно опасное деяние, запрещенное уголовным кодексом государства под угрозой наказания, совершенное в целях терроризма;

террорист – физическое лицо, участвующее в осуществлении террористической деятельности в любой форме;

террористическая группа – объединение двух и более физических лиц в целях осуществления террористической деятельности в любой форме;

террористическая организация – устойчивое объединение физических лиц, созданное в целях осуществления террористической деятельности и (или) признающее возможность использования в своей деятельности терроризма. Признаками террористической организации являются: специализация участников по выполняемым функциям, наличие, как правило, уставных и программных документов. Организация признается террористической в установленном законодательством государства порядке, а также в том случае, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома хотя бы одного из руководящих органов данной организации;

противодействие терроризму – деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления:

– по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению актов терроризма (профилактика терроризма);

– выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию акта терроризма (борьба с терроризмом);

– минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

профилактика терроризма – деятельность органов государственной власти, органов государственной власти административно-территориальных образований государства, органов местного самоуправления и общественных объединений по предупреждению терроризма и (или) террористической деятельности, заключающаяся в выявлении, локализации и устранении причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма и осуществлению террористической деятельности, совершению актов терроризма; защите потенциальных объектов террористических посягательств; создании условий, препятствующих совершению актов терроризма, минимизации их последствий, а

также в воздействии на физических лиц, которые вовлекаются или могут быть вовлечены в террористическую деятельность и (или) совершить акты терроризма;

борьба с терроризмом – деятельность уполномоченных органов государственной власти государства по выявлению, предупреждению, пресечению террористической деятельности, раскрытию и расследованию преступлений террористического характера;

контртеррористическая операция – комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению акта терроризма, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических и юридических лиц, а также по минимизации последствий акта терроризма;

зона проведения контртеррористической операции – территория, акватория или воздушное пространство, транспортное средство, здание, строение, сооружение, помещение и прилегающие к ним участки местности, в пределах которых проводится контртеррористическая операция.

Основные понятия, относящиеся к терроризму и противодействию ему, являются одним из базовых разделов (частей) настоящего Модельного закона. В данной статье нормативно закреплены определения тех основных понятий, которые необходимы для целенаправленной и эффективной организации и проведения антитеррористической деятельности.

На протяжении длительного времени, по крайней мере со времен существования Лиги Наций, мировое сообщество предпринимает усилия для издания непротиворечивого, адекватного терминологического аппарата, позволяющего осмысливать терроризм как растущую угрозу для человечества, создавать и управлять соответствующими системами защиты. Не преодолев всех существующих в этом вопросе противоречий, к настоящему времени на различных уровнях созданы различные, нередко конкурирующие, комплексы представлений и понятий о терроризме и антитеррористической деятельности. Помимо ряда общих подходов и определений, достигнутых на уровне мирового сообщества, прежде всего под эгидой ООН, в законодательстве отдельных стран и в рамках региональных межгосударственных объединений складываются понятийные антитеррористические комплексы, развиваются тенденции к их взаимообогащению. Эти процессы наблюдаются и в Европейском сообществе, и среди государств – участников СНГ.

В настоящем Модельном законе на основе обобщения практического опыта противодействия терроризму, сравнительного изучения законодательства в данной области и проведенных научных исследований предпринята попытка дальнейшего совершенствования соответствующего понятийно-терминологического аппарата. Особо важное значение при этом имела коррекция некоторых основополагающих понятий, в более раннем толковании которых имели место заметные расхождения, неполнота охвата тех или иных реалий, неадекватная характеристика их особенностей.

В объективной оценке терроризма как угрозы и определении содержания деятельности по ее нейтрализации и ограничению принципиально важен новый подход, содержащийся в Модельном законе, к пониманию терроризма как деструктивного явления.

Необходимость гармонизации антитеррористического законодательства стран Содружества в части понятия терроризма подтверждается, в частности, наличием различий в его определении, содержащихся в соответствующих законах этих стран. Так, в статье 1 Закона Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 года «О борьбе с терроризмом» определено, что терроризм – это совершение взрывов, пожаров или других действий, представляющих угрозу жизни людей, нанесения ущерба их здоровью, причинения значительного имущественного ущерба или возникновения других общественно опасных последствий, с целью нарушения общественной безопасности, сеяния паники среди населения или оказания воздействия на принятие решения органами государственной власти или международными организациями, а также угроза совершения подобных действий с этой же целью.

В статье 5 Закона Республики Армения от 22 марта 2005 года «О борьбе с терроризмом», определяющей основные используемые понятия, понятие «терроризм» не разъясняется.

В соответствии со статьей 3 Закона Республики Беларусь от 3 января 2002 года «О борьбе с терроризмом» терроризм – социально-политическое криминальное явление, представляющее собой идеологию и практику применения насилия или угрозы насилием в целях оказания воздействия на принятие решений органами власти, воспрепятствования политической или иной общественной деятельности, провокации международных осложнений и войны, устрашения населения, дестабилизации общественного порядка.

В Законе Республики Казахстан от 13 июля 1999 года «О противодействии терроризму» под терроризмом согласно подпункту 5 статьи 1 понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения государственными органами, органами местного самоуправления или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству.

Понятие «терроризм» в Законе Кыргызской Республики от 21 октября 1999 года «О борьбе с терроризмом» раскрыто в статье 2, в соответствии с которой терроризм – совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения с целью подрыва или ослабления существующей государственной власти либо устрашения или принуждения государственных органов, международных, коммерческих, общественных и других организаций для совершения или отказа от совершения того или иного действия в интересах террористов или террористических организаций, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях. Существенно изме-

нен подход к данному явлению в более позднем Законе Кыргызской Республики «О противодействии терроризму» №178 от 8 ноября 2006 года.

В Законе Республики Молдова от 12 октября 2001 года «О борьбе с терроризмом» рассматриваемое понятие закреплено в статье 2, предусматривающей, что терроризм – идеология насилия и практика воздействия на принятие решений органами публичной власти или международными организациями, сопряженные с устрашением населения и/или с иными противоправными насильственными действиями.

В статье 3 Федерального закона Российской Федерации от 6 марта 2006 года «О противодействии терроризму» терроризм определяется как идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Согласно статье 3 Закона Республики Таджикистан от 16 ноября 1999 года «О борьбе с терроризмом» терроризм – насилие или угроза его применения в отношении физических лиц, принуждение или угроза его применения в отношении юридических лиц, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества или иных материальных объектов физических или юридических лиц, создающие опасность гибели людей, причинение значительно имущественного ущерба либо наступление иных общественно-опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворение их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; а также посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля с целью ослабления основ конституционного строя и безопасности государства, а равно с целью прекращения государственной деятельности либо другой политической деятельности или совершено как месть за эту деятельность; а также покушение на жизнь, причинение телесного повреждения государственному или общественному деятелю или представителю власти, совершенное в связи с их государственной или общественной деятельностью, с целью дестабилизации обстановки или воздействия на принятие решений государственными органами либо воспрепятствования политической или общественной деятельности; а также нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, или проживающих с ним членов семьи, а равно на служебные или жилые помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если эти действия совершены в целях провокации войны или осложнения международных, отношений.

В статье 2 Закона Республики Узбекистан от 15 декабря 2000 года «О борьбе с терроризмом» устанавливается, что терроризм – насилие, угроза его применения или иные преступные деяния, создающие опасность жизни, здоровью личности, уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов и направленные на понуждение государства, международной организации, физиче-

ского или юридического лица совершить или воздержаться от совершения каких-либо действий, осложнение международных отношений, нарушение суверенитета, территориальной целостности, подрыв безопасности государства, провокацию вооруженных конфликтов, устрашение населения, дестабилизацию общественно-политической обстановки, для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Республики Узбекистан.

В статье 1 Закона Украины от 20 марта 2003 года «О борьбе с терроризмом» терроризм определяется как общественно-опасная деятельность, заключающаяся в сознательном, целенаправленном применении насилия путем захвата заложников, поджогов, убийств, пыток, запугивания населения и органов власти или совершения других посягательств на жизнь либо здоровье ни в чем не виновных людей, или угрозы совершения преступных действий с целью достижения преступных целей.

При отсутствии международно признанного определения терроризма, выработанного на уровне ООН, содержащееся в Модельном законе определение терроризма может быть воспринято как наиболее адекватное. Оно снимает различия в толковании понятия терроризма между отдельными государствами – участниками СНГ, предлагает более простую его формулу и одновременно более полно отражает содержание терроризма как социально-опасного явления.

Согласно приведенному в статье 3 Модельного закона определению терроризм – это сложное социально-политическое и криминальное явление, которое включает в себя террористическую идеологию и террористическую деятельность (практику), направленные на воздействие на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Террористическая идеология, по смыслу Закона, – это идеология насилия, направленного на достижение террористических целей путем понуждения объектов воздействия к определенным действиям или бездействию, отвечающим интересам террористов (т. е. принятие тех или иных решений властями или должностными лицами, организациями, либо несовершение ими определенных действий и т. д.), что предусматривает использование определенных методов, в том числе запугивания (устрашения) населения или определенных его слоев, применения нелегитимного насилия – силы или угрозы силой.

Террористическая идеология – это система взглядов, идей экстремистского характера, выражающая интересы различных субъектов социально-политических отношений, оправдывающая применение ими преступного, нелегитимного насилия и устрашения для реализации этих интересов, используемая для привлечения сторонников и дезорганизации (деморализации) потенциальных или реальных противников. Идеология терроризма для обеспечения ее деятельности активно использует дезинформацию, клевету и различные мифологемы, провокационные лозунги расистского, националистического, религиозно-фундаменталистского (и иного) характера.

Важнейшей функцией идеологии терроризма является целеполагание, определение целей и направлений деятельности террористов. Она осуществляется, как правило, под лозунгами защиты определенных политических, социальных, этнических и религиозных интересов, а сами террористические структуры идентифицируются идеологами терроризма как представители (выразители) интересов тех или иных социальных (этнических, религиозных и др.) групп населения или государств. Относительно развитые идеологии терроризма нередко содержат как элемент целеполагания различные «социальные проекты» переустройства общественных отношений, изменения форм правления и государственного устройства, смены типа государства (например, замены светского государства теократическим) или политического режима.

Непременным атрибутом и функцией идеологии терроризма является также определение противника – источника (реального или мнимого) неблагоприятных условий существования (исторических трагедий, экономической и культурной деградации, утраты независимости и т. п.) определенных социальных общностей, демонизация его как индивидуального или коллективного субъекта, не заслуживающего соблюдения в отношении него каких-либо гуманитарных правил обращения, ограничений в использовании насилия и других принудительных мер. Возбуждение политической, идеологической, национальной, расовой, религиозной, социальной вражды и ненависти является характерной особенностью различных видов идеологии терроризма.

Идеология терроризма независимо от степени ее развитости, а также мотивации действий отдельных участников террористических сообществ неразрывно связана с террористической деятельностью, она консолидирует участников, определяет направления террористической активности, создает условия для распространения терроризма. Поэтому представляется вполне закономерным включение законодателем идеологии терроризма как специфической разновидности идеологии насилия в структуру терроризма как деструктивного социально-политического явления.

Террористическая деятельность как другой, помимо террористической идеологии, элемент терроризма получила в статье 3 Модельного закона достаточно полное раскрытие. Соответствующая характеристика террористической деятельности опирается на те подходы, которые ранее были использованы, в частности, в национальном законодательстве стран Содружества. При общей близости толкования понятия «террористическая деятельность» его описание в законодательных актах отдельных государств СНГ имеет подчас значительные различия, как в объеме самого описания, так и в «наборе» самих структурных элементов этой деятельности.

Например, статья 1 Закона Азербайджанской Республики «О борьбе с терроризмом» от 18 июня 1999 года, в частности, гласит: «террористическая деятельность – деятельность, связанная с организацией, планированием, подготовкой и осуществлением террористических акций, насилием над физическими и юридическими лицами, в целях террора уничтожением или порчей материальных объектов, созданием незаконных вооруженных соединений, преступных групп в целях

осуществления террористических акций, а также с участием в этих акциях, привлечением лиц к терроризму, вооружением, обучением и использованием их, умышленным финансированием террористических организаций или террористических групп или оказанием им другой помощи».

В статье 1 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 года, в частности, указано, что: «террористическая деятельность – совершение любых из нижеуказанных деяний:

организация, планирование, подготовка, финансирование и реализация акта терроризма;

подстрекательство к акту терроризма;

организация незаконного военизированного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы в целях совершения акта терроризма, а равно участие в таких структурах;

вербовка, вооружение, обучение и использование террористов;

информационное или иное пособничество в организации, планировании, подготовке и совершении акта терроризма;

пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности, в том числе с использованием средств массовой информации или сетей телекоммуникаций;

оказание финансовой, правовой помощи или иное содействие террористам, а также организациям, деятельность которых признана террористической в соответствии с законодательством Республики Казахстан, с осознанием того, что указанные действия будут использованы для осуществления террористической деятельности либо обеспечения террористической организации».

В статье 2 Закона Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом» от 15 декабря 2000 года установлено: «террористическая деятельность – деятельность, включающая в себя организацию, планирование, подготовку и осуществление террористической акции, подстрекательство к террористической акции, создание террористической организации, вербовку, подготовку и вооружение террористов, их финансирование и материально-техническое обеспечение».

Определенные – бóльшие или меньшие – различия относительно данного понятия существуют в национальном законодательстве и других государств – участников СНГ, что позволяет отнести необходимость гармонизации законодательства применительно к указанным базовым понятиям антитеррористической деятельности к числу особо актуальных задач.

С учетом тенденций террористической деятельности и опыта антитеррористического законодательства стран Содружества Модельный закон при характеристике террористической деятельности исходил из ее понимания как целенаправленных организованных действий субъектов терроризма (террористических групп и организаций, незаконных вооруженных формирований, террористов-одиночек и др.), предусматривающих формирование и развитие террористических структур, их обеспечение и обучение, подбор исполнителей и практическое при-

менение ими соответствующих методов и средств в различных формах террористического воздействия на избранные объекты посягательства (т. е. на отдельных физических лиц, группы лиц, материальные объекты). Как следует из определения терроризма, содержащегося в Модельном законе, данные формы воздействия могут иметь различную природу, носить информационно-психологический (угрозы и т. п.), устрашающий и собственно насильственный характер. Однако сами эти формы данным Законом подробно не конкретизируются, особенно формы насильственного характера (в принципе эта задача решается в уголовном законодательстве).

Из определения терроризма, содержащегося в статье 3 Модельного закона, может быть сделан вывод о механизме реализации целей терроризма в ходе террористической деятельности, который (механизм) предусматривает достижение этих целей путем понуждения противной стороны, прежде всего структур, уполномоченных принимать социально-политические решения об уступках террористам, посредством совершения последними противоправных действий – устрашения и иного насилия в отношении, как правило, более широкого круга лиц, т. е. отдельных групп населения, жителей населённых пунктов и т. д. Определение специфики алгоритма террористической деятельности важно для отграничения терроризма от других форм преступной деятельности, связанных с применением насилия (вооруженный мятеж, насильственный захват власти и др.), и четкого выстраивания соответствующих мер противодействия ему.

Содержащееся в Законе определение терроризма имеет серьезное значение для коррекции достаточно распространенных взглядов и правовых норм, которые либо рассматривают терроризм как отдельное преступление либо характеризуют его как совершение определенных насильственных действий (взрыв, поджог и т. п.). С этих позиций вполне оправданным представляется выделение в статье 3 понятия «акт терроризма», который включает в себя отдельные преступления террористического характера и который является конкретным проявлением терроризма как сложного социально-политического явления. Конкретную правовую характеристику в качестве отдельных террористических преступлений различные акты терроризма получают в уголовном законодательстве.

Понятие «акт терроризма», содержащееся в Модельном законе призвано заменить используемое в более ранних нормативных актах стран Содружества понятие «террористическая акция». Данный термин (акт терроризма) является более предпочтительным как по содержательным, так и формальным основаниям – он более четок и соответствует международно-правовой терминологии. Понятие «акт терроризма» тождественно имеющему широкое хождение понятию «террористический акт» (например, используемому в Федеральном законе Российской Федерации «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 года). Вместе с тем следует подчеркнуть принципиальное отличие понятия «акт терроризма» от понятия «террористический акт» в узком смысле слова, когда последний в законодательстве государств – участников СНГ рассматривается как уголовно наказуемое деяние, состоящее в посягательстве на жизнь (и здоровье) государственного и общественного деятеля. По логике современного понимания содержания террори-

стической деятельности, такого рода деяния являются частным проявлением террористического акта в широком смысле (или акта терроризма).

Значительны новеллы в Модельном законе, которые характеризуют структуру террористической деятельности. Сохраняя общий подход к раскрытию последней, законодатель, исходя из нового толкования терроризма и объективной оценки современной его практики, приводит в статье 3 уточненный и более широкий перечень структурных элементов террористической деятельности. В этот перечень в отличие от предшествующего модельного закона «О борьбе с терроризмом», принятого 8 декабря 1998 года, а также национальных антитеррористических законодательных актов большинства государств – участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ, включены, в частности, дополнительно такие элементы, как пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих осуществление такой деятельности, а также пособничество в организации, планировании, подготовке и совершении акта терроризма и некоторые другие.

Указанный подход к структурированию террористической деятельности отражает реальные тенденции в ее развитии, ориентирует национальное законодательство на совершенствование в направлении формирования адекватной системы отражения угроз терроризма, включая криминализацию вышеуказанных общественно опасных проявлений терроризма.

Особого внимания заслуживает создание эффективных механизмов противодействия идеологии терроризма и борьбе с террористической пропагандой. Опыт некоторых государств – участников СНГ, в частности Российской Федерации, свидетельствует о важности развития противодействия терроризму в данной области, которое с учетом разноплановости соответствующих угроз предполагает включение в соответствующий механизм форм и методов как профилактики (в решении прежде всего задач противодействия идеологии терроризма путем ее разоблачения, раскрытия несостоятельности и т. п.), так и борьбы с терроризмом (в решении главным образом задач противодействия ведению террористической пропаганде, распространению террористических материалов и т. п.).

Серьезное значение для совершенствования защиты от угроз терроризма имеет выделение законодателем в структуре террористической деятельности в качестве одной из разновидностей последней пособничества в организации, подготовке и совершении терроризма. Данный подход не только повышает степень общественного и правового осуждения соответствующих действий, но и усиливает правовые и организационные предпосылки повышения эффективности борьбы с пособничеством терроризму как с общественно опасным явлением. Оно представляет угрозу не только своими формами физического и материального пособничества при подготовке и реализации акта терроризма, но и формами информационного пособничества (передача информации, необходимой для организации и реализации акта терроризма, передача рекомендаций по его подготовке и осуществлению и т. п.). При этом следует учитывать, что усложнение подготовки средств террористической деятельности и актов терроризма, а также условий ее

осуществления и т. п. существенно повышает значение всех указанных форм пособничества, и в первую очередь информационного.

Принципиальное значение имеют также новые положения настоящего Модельного закона, касающиеся собственно противодействия терроризму. Они носят концептуальный характер, поскольку определяют содержание общей модели защиты личности, общества и государства от терроризма и ее приоритеты. Термин «противодействие» в сфере защиты от терроризма к настоящему времени имел ограниченное применение, хотя он в законодательстве ряда зарубежных стран используется в различных сочетаниях в ряду понятий «борьба», «предупреждение», «пресечение» и др. Более широкое понимание его содержания в последнее десятилетие, например в законодательстве Российской Федерации, Кыргызской Республики, научной литературе, имеет объективные предпосылки. В основе этого – происходящий процесс расширения многими государствами круга субъектов антитеррористической деятельности и более активное применение в ней методов, средств и форм, не связанных с острым конфликтным противостоянием, как это имеет место в процессах, именуемых «борьбой», и где применительно к терроризму приоритетным (если не подавляющим по значению) во многих государствах являются силовые и негласные формы и методы деятельности.

Обобщение итогов антитеррористической деятельности в целом ряде государств показывает, что эти методы, как и преобладающая ориентация на применение возможностей спецслужб, полиции и вооруженных сил, недостаточны, чтобы остановить воспроизводство угроз терроризма и тем более свести их до социально приемлемого уровня (либо вовсе прекратить). На этом фоне международные организации (ООН, Совет Европы и др.) стали поддерживать и продвигать идеи комплексного воздействия на терроризм (при возрастающей роли предупреждения) и детерминирующие его условия, а в ряде стран мира возникли тенденции коррекции антитеррористических концепций.

В смысловом отношении термин «противодействие» шире, чем «борьба», так как противодействие чему-то, в данном случае террористическим угрозам, их носителям (и др.) возможно как в активных, в том числе силовых, наступательных, так и в пассивных и в несиловых формах. Поэтому использование понятия «противодействие» – это не вопрос терминологических предпочтений, но проблема выбора концепции.

Позиция Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, поддерживающей путем принятия данного Модельного закона использование понятия «противодействие терроризму», – это объективно обоснованный шаг в сторону совершенствования системы антитеррористической деятельности, отвечающей современным и прогнозируемым тенденциям развития терроризма, его комплексным причинам и долгосрочным потребностям защиты личности, общества и государства от террористических угроз.

Противодействие терроризму, согласно положениям статьи 3 Модельного закона, – это сложная по структуре деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, которая носит системный характер и включает в себя три основных содержательных элемента – предупреждение террориз-

ма, борьбу с терроризмом, а также минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма.

Соответственно этим структурным элементам противодействия терроризму должны решаться исходные организационные вопросы, касающиеся антитеррористической деятельности, – выделяться основные направления и основные субъекты этой деятельности на каждом из направлений.

Предупреждение терроризма по смыслу настоящей статьи – это сложная комплексная деятельность, имеющая приоритетное значение и осуществляемая государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями в рамках их компетенции. Ее ядро составляет профилактика терроризма, носящая общий, индивидуальный и специальный характер и осуществляемая посредством комплексного применения политических, социально-экономических, информационно-пропагандистских и иных мер на системной основе. Основными элементами системы профилактики терроризма являются: выявление и устранение причин и условий возникновения и распространения терроризма и осуществления террористической деятельности (межэтнических и межконфессиональных противоречий и конфликтов, социально-политической напряженности, массовой безработицы, распространения экстремистской идеологии и т. п.); защита объектов возможных террористических посягательств (объекты критической инфраструктуры, массовые общественные мероприятия, массовые скопления людей, охраняемые категории государственных служащих и общественных деятелей и др.); создание условий, препятствующих совершению актов терроризма, минимизация их последствий (формирование и поддержание общих административно-правовых режимов – паспортного, регистрации, въезда и передвижения иностранцев, деятельности иностранных некоммерческих неправительственных организаций, систем защиты населения от техногенных, природных (и др.) угроз и т. д.); воздействие на физических лиц, которые вовлекаются или могут быть вовлечены в террористическую деятельность или совершить акты терроризма, в том числе коррекция их поведения с целью удержания от перехода на путь преступной деятельности, от пособничества террористическим группам, попыток создания групп экстремистской ориентации и др.).

В профилактике терроризма, согласно смыслу рассматриваемой статьи, призвано участвовать наибольшее число субъектов противодействия терроризму. Именно в данной области возможно наиболее активное использование потенциала гражданского общества для противодействия терроризму.

Ведущую роль в организации предупреждения терроризма играют центральные и местные органы государственной власти, ведомства отраслевой (социально-экономической, культурно-образовательной и др.) компетенции, органы местного самоуправления.

Борьба с терроризмом как второй элемент противодействия терроризму осуществляется прежде всего в сфере противодействия носителям террористических угроз, субъектов террористической деятельности специально уполномоченными органами власти. Центральное место в их системе занимают спецслужбы и правоохранительные органы. Законодательство строго определяет также роль и

место вооруженных сил в данной сфере противодействия терроризму (прежде всего – участие в КТО при недостаточности использования других средств для решения задач борьбы с терроризмом).

Модельный закон раскрывает сложную структуру борьбы с терроризмом, выделяя в ней два основных взаимосвязанных элемента. Во-первых, выявление, предупреждение и пресечение террористической деятельности, которые в значительной степени осуществляются специальными силами, средствами и мерами (разведывательного, контрразведывательного, оперативно-разыскного, оперативно-боевого и др. характера). Во-вторых, раскрытие и расследование преступлений террористического характера, которые производятся преимущественно в уголовно-процессуальном порядке. Закон содержит в последующих статьях отправные положения для нормативно-правовой регламентации конкретных процедур и ограничений деятельности субъектов борьбы с терроризмом в целях защиты законных прав и интересов граждан, участвующих в данной области обеспечения национальной безопасности.

Минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма как третий структурный элемент противодействия терроризму в данном законе не раскрывается. Практический опыт государств, активно участвующих в противодействии терроризму, показывает возможность и целесообразность его самостоятельного выделения в антитеррористической деятельности и его сложную систему. По своему содержанию минимизация и (или) ликвидация последствий террористических проявлений направлены на предотвращение и сокращение негативных последствий совершающихся или совершенных террористических посягательств для населения, его отдельных групп и лиц, деятельности государственных органов, промышленного комплекса и т. п. В центре данного вида деятельности – обеспечение безопасности здоровья и жизни граждан, жизнедеятельности государственного и общественного механизмов в ситуациях острой наличной опасности, вызванной террористическими актами.

По своему содержанию данный вид деятельности в составе противодействия терроризму – это комплекс организационных и технических мероприятий, включающий аварийно-спасательные мероприятия на местности и объектах террористических происшествий, оказание медицинской помощи пострадавшим от акта терроризма, их социальную реабилитацию, проведение компенсационных выплат (физическим и юридическим лицам), пострадавшим в указанных событиях, сохранение и обеспечение объектов жизнедеятельности, проведение мероприятий по сокращению и нейтрализации ущерба природной среде и др. Осуществление мероприятий по минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма может сопровождаться введением уполномоченными органами временных ограничений прав физических и юридических лиц на территории и на объектах, подвергающихся негативному воздействию последствий актов терроризма.

Основными субъектами деятельности по минимизации и ликвидации указанных последствий террористической деятельности, как правило, являются специально уполномоченные органы по борьбе с последствиями природных, стихийных и др. катастроф и аварий, а также в рамках их компетенции ведомства сферы

здравоохранения, транспорта (и др.) и органы местного самоуправления. Определенную роль играют общественные объединения волонтеров, финансовые фонды и др.

Статья 3 Модельного закона содержит также ряд других понятий, относящихся к терроризму и антитеррористической деятельности. Они прошли серьезную апробацию в предшествующих нормативных правовых актах СНГ или его государств-участников и не подверглись существенной корректировке. Тем не менее, однозначное толкование этих понятий также имеет важное значение для гармонизации национального законодательства стран Содружества, поскольку, в частности, создает необходимые предпосылки для развития эффективного межгосударственного взаимодействия в обеспечении коллективной и национальной безопасности.

В связи с этим необходимо, прежде всего, подчеркнуть важность закрепления в понятийном аппарате Модельного закона согласованного понятия «международная террористическая деятельность». Это тем более значимо, что в упомянутом национальном законодательстве отдельных государств – участников СНГ либо это понятие либо вовсе не содержится (Российская Федерация, Республика Таджикистан), либо при его отсутствии содержится в краткой форме понятие «международный терроризм» (Республика Казахстан, Республика Узбекистан). Понятие международной террористической деятельности в Модельном законе включает в себя все три известные формы этой деятельности, которые, в частности, отражены в более или менее совпадающих редакциях в статье 1 Закона Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 года «О борьбе с терроризмом», статье 3 Закона Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом» от 3 января 2002 года, статье 2 Закона Республики Молдова «О борьбе с терроризмом» от 12 октября 2001 года.

Значение закрепленной в Модельном законе дефиниции международной террористической деятельности состоит, прежде всего, в том, что она предметно раскрывает структуру этой деятельности и показывает, в чем состоит ее международно-противоправный характер. Содержащаяся в законе характеристика международной террористической деятельности является поэтому важной предпосылкой адекватной оценки определенных террористических проявлений как относящихся к международной террористической деятельности и системного построения мер противодействия последней, а гармонизацию национального антитеррористического законодательства по данному вопросу делает весьма своевременной.

В числе раскрываемых в Модельном законе понятий, существенно важных для правильной организации и осуществления противодействия терроризму, такие понятия, как «террорист», «террористическая группа», «террористическая организация». В Законе весьма корректно отражен опыт антитеррористического законодательства в части характеристики упомянутых выше понятий: без изменения сущностной характеристики этих понятий, содержащихся в национальном законодательстве, дана их общеприемлемая редакция, в необходимых случаях проведено определенное их дополнение. Так, применительно к понятию «террори-

стическая организация» дополнительно отмечаются такие ее признаки, как специализация участников по выполняемым функциям, наличие, как правило, уставных и программных документов и др. Указанные уточнения важны, в частности, для определения степени общественной опасности террористических структур и деятельности их участников, организации выявления упомянутых структур, определения необходимых и допустимых мер предупреждения и пресечения их деятельности и т. д.

К базовым понятиям в рассматриваемой области обеспечения безопасности государств – участников СНГ относится «контртеррористическая операция». Это понятие в антитеррористическом законодательстве ряда стран Содружества не используется. В данном случае в действующих законах этих государств используется либо понятие «антитеррористическая операция» (например, в законах о борьбе с терроризмом Республики Казахстан, Республики Узбекистан) либо близкое по смыслу понятие «операции, проводимые против террора» (статья 1 Закона Азербайджанской Республики «О борьбе с терроризмом»). В другом случае в законодательстве ряда государств – участников СНГ (например, в антитеррористических законах Республики Беларусь, Республики Молдова, Республики Таджикистан) фигурирует понятие «контртеррористическая операция» с определенными отличиями от аналогичного понятия, содержащегося в Модельном законе.

Оба вышеупомянутых понятия («антитеррористическая операция» и «контртеррористическая операция»), используемые в национальном законодательстве названных стран Содружества, достаточно близки по содержанию, хотя по некоторым вопросам имеют существенные различия (особенно по целям указанных операций). В соответствии с современными тенденциями развития терроризма и актуальными задачами противодействия ему в Модельном законе сделана удачная попытка подчеркнуть специфику контртеррористической операции (выделив ее из общей суммы различных по характеру антитеррористических операций). С этой целью в определении понятия данной операции, содержащемся в Модельном законе, сделан акцент на характере используемых в ней мероприятий и средств борьбы с террористическими проявлениями и на ее основном назначении – пресечении террористических актов. Таким образом, может быть сделан вывод, что контртеррористическая операция – это специфическая разновидность операций, проводимых в области противодействия терроризму, приобретающая в условиях террористической активности незаконных вооруженных формирований, объединений боевиков, бандгрупп значение необходимой, подчас приоритетной формы организации борьбы с терроризмом.

С учетом значения и специфики контртеррористической операции в Модельном законе специально предусмотрена глава V «Проведение контртеррористической операции», в которой раскрываются её назначение и особенности осуществления.

В логической связи с понятием «контртеррористическая операция» в статье 3 Модельного закона предусмотрено понятие «зона проведения контртеррористической операции» как определенное пространство и конкретные объекты, на которых (в пределах которых) проводится данная операция. Определение понятия

«зона проведения контртеррористической операции» содержит исчерпывающую характеристику данной зоны через закрытый перечень видов соответствующего пространства (территория, акватория, воздушное пространство) и различных видов материальных объектов. В качестве критерия для определения параметров данной зоны следует рассматривать пределы и объекты, в которых проводится сама операция. В практике контртеррористических операций масштабы указанной зоны могут быть весьма различны – от отдельных регионов страны до конкретных населенных пунктов. Это, в частности, подтверждается практикой борьбы с терроризмом в Российской Федерации. Введение категории «зона проведения контртеррористической операции» имеет важное системообразующее значение в плане как эффективной организации самой операции, так и обеспечения законности, защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. В этих целях в уже упоминавшейся выше главе V Модельного закона содержится правовая регламентация (статьи 16, 17, 20) установления данной зоны и введения в ней определенных временных ограничительных мер в целях пресечения и раскрытия актов терроризма, минимизации их последствий и защиты интересов личности, общества и государства, для чего предусмотрена возможность установления правового режима контртеррористической операции.

Содержащиеся в статье 3 Модельного закона понятия носят базовый характер применительно к проблеме противодействия терроризму и имеют приоритетное значение для дальнейшего развития процесса гармонизации национального антитеррористического законодательства стран Содружества. Избранный государствами – участниками Межпарламентской Ассамблеи СНГ подход к определению круга основных понятий антитеррористического закона отнюдь не исключает возможности и целесообразности дальнейшего совершенствования понятийного аппарата в антитеррористическом законодательстве отдельных стран, в частности по кругу понятий, расширяющих и углубляющих знания в этой области (и частично содержащихся в действующем законодательстве ряда стран Содружества).

Глава II. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

Статья 4. Организационные основы противодействия терроризму

1. Глава государства или правительство государства:

а) определяют основные направления государственной политики в области противодействия терроризму;

б) определяют перечень и компетенцию органов исполнительной власти в области противодействия терроризму, в том числе органов, осуществляющих борьбу с терроризмом;

в) принимают решение в установленном законодательством государства порядке об использовании за пределами территории государства вооруженных сил и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против государства либо граждан государства или лиц без гражданства, постоянно проживающих в государстве;

г) организуют разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

д) организуют обеспечение деятельности органов исполнительной власти, органов исполнительной власти административно-территориальных образований государства и органов местного самоуправления по противодействию терроризму необходимыми силами, средствами и ресурсами.

2. Органы государственной власти, органы государственной власти административно-территориальных образований государства и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

3. Государственные органы, осуществляющие противодействие терроризму, решают стоящие перед ними задачи как самостоятельно, так и во взаимодействии между собой и с другими государственными органами.

Формы взаимодействия между государственными органами, осуществляющими противодействие терроризму, определяются законодательством государства.

Взаимодействие государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму, с соответствующими органами иностранных государств строится на основе двусторонних и многосторонних международных договоров, в том числе межведомственного характера.

4. В целях обеспечения координации деятельности государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму, в соответствии с решениями государственных органов власти могут создаваться антитеррористические комиссии на общегосударственном, межведомственном и административно-территориальном (областном, местном) уровнях в составе представителей общегосударственных, областных и местных органов власти и иных организаций и должностных лиц. Для реализации решений указанных комиссий могут издаваться акты (совместные акты) указанных органов, представители которых входят в состав соответствующих комиссий.

5. Общегосударственная антитеррористическая комиссия решает следующие основные задачи:

а) вырабатывает предложения высшим органам государственной власти государства по формированию государственной политики в области противодействия терроризму, а также по совершенствованию законодательства государства в этой области;

б) координирует деятельность по противодействию терроризму органов исполнительной власти, а также организует их взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов государства, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

в) разрабатывает меры по противодействию терроризму, устранению его причин и способствующих ему условий, в том числе меры по информационно-пропагандистскому обеспечению противодействия терроризму, обеспечению защищенности объектов потенциальных террористических посягательств;

г) участвует в международном сотрудничестве в области противодействия терроризму, в том числе в подготовке проектов международных договоров государства в этой области;

д) осуществляет сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях терроризма на территории государства;

е) утверждает разрабатываемые соответствующими органами государственной власти положения о порядке организации и деятельности антитеррористических подразделений;

ж) подготавливает предложения по обеспечению социальной защиты физических лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации физических лиц, пострадавших от актов терроризма;

з) иные задачи, предусмотренные законодательством государства.

Решения общегосударственной антитеррористической комиссии обязательны для исполнения.

В соответствии с положениями Устава ООН, Глобальной контртеррористической стратегии ООН, конституционного законодательства государств – участников СНГ, другими нормативными правовыми актами законодатель в рамках модельного закона «О противодействии терроризму» определил организационные положения по созданию в странах Содружества системы мер по противодействию терроризму. При этом законодатель исходил из того, что общегосударственная система мер по противодействию терроризму включает в себя комплекс организационно-управленческих, правовых, специальных и иных мер, направленных на выявление, предупреждение, пресечение террористической деятельности, а также ликвидацию последствий совершенных террористических актов. Законодатель принял во внимание сложившуюся практику создания системы мер по противодействию терроризму, принятых в государствах – участниках СНГ в конце 1990-х годов и частично усовершенствованных в начале XXI века.

Прежде всего, законодатель определил функции руководящих органов исполнительной власти в лице президента и правительства. При этом модель функциональных задач не зависит от формы государственной власти (президентское правление, парламентская республика с назначением главы правительства, смешанная система обустройства (государственного управления) – парламентско-президентское правление). В любом случае, за выработку концептуальных положений внешней и внутренней политики в сфере противодействия терроризму, согласно указанным нормам Модельного закона, отвечает высшее должностное лицо государства. При этом законодатель «подразумевает», что непосредственные концептуальные положения во внутренней и внешней политики в указанной области, отдельные положения могут генерироваться и разрабатываться соответствующими структурными подразделениями аппарата высшего должностного лица, включая различные «советы» и «комиссии», а также по его поручениям – органами исполнительной власти с привлечением соответствующих структур законодательной власти, научно-исследовательских центров и т. д. Для выработки по-

литических решений в сфере противодействия терроризму высшее должностное лицо может также использовать институты гражданского общества, различные частные институты, работающие в сфере обеспечения безопасности, образования, культуры и т. д.

В то же время, как показывает практика, окончательное закрепление концептуальных позиций и конкретных политических мер в сфере противодействия терроризму осуществляется высшим должностным лицом путем принятия соответствующих решений, а также подписанием нормативных правовых документов.

В зависимости от структуры органов исполнительной власти, их функциональных задач, закрепленных в национальном законодательстве, глава государства/правительства определяет перечень и компетенцию органов исполнительной власти в области противодействия терроризму. При этом в перечень органов исполнительной власти, отвечающих за противодействие терроризму, как правило, входят не только органы, занимающиеся правоохранительной деятельностью и разведкой, но и ведомства, отвечающие за противодействие терроризму в сфере идеологии, а также обеспечивающие антитеррористическую защищенность различных объектов экономики, транспорта, связи, вооруженных сил и т. д. В число компетентных органов также могут входить ведомства, отвечающие за ликвидацию последствий террористических актов.

Следует отметить, что структура органов исполнительной власти в различных государствах – участниках СНГ различна, как по составу и непосредственной структуре ведомств, так и по их функциональным задачам. Более того, в ряде государств отдельные хозяйствующие субъекты по своей сути являются органами исполнительной власти, как аккумулируя в себе функции управления отраслью и выработки политики в ней, так и ведя непосредственно хозяйственную деятельность. К таким субъектам относятся, прежде всего, государственные корпорации, ранее являвшиеся министерствами.

При определении компетентных органов исполнительной власти, отвечающих за противодействие терроризму, глава государства исходит не только из основных функциональных задач ведомства, но и из количества личного персонала/состава, его подготовки. В некоторых случаях по ряду направлений по противодействию терроризму главой государства определяется несколько компетентных органов исполнительной власти. Вместе с этим в рамках централизации управления, как правило, выделяется головной компетентный орган. Следует отметить, что в отдельных случаях головным компетентным органом, отвечающим за выработку решений по отдельным направлениям противодействию терроризму, главой государства может быть определена структура, функционирующая непосредственно при аппарате/администрации главы государства, которая по конституции формально может и не является органом исполнительной власти. К таким структурам могут относиться аппараты/секретариаты советов безопасности, советов национальной безопасности и т. д.

Следует подчеркнуть, что в рамках противодействия терроризму компетентные органы можно условно разделить на органы, ведущие оперативно-разыскную деятельность в полном объеме, компетентные органы, осуществляю-

щие частично оперативно-разыскную деятельность (т. е. «факультативно»), и компетентные органы, не проводящие оперативно-разыскные мероприятия, но участвующие в противодействии терроризму.

Высшее должностное лицо государства, согласно конституциям всех стран Содружества является гарантом конституционных прав граждан своей страны, в том числе в сфере обеспечения их безопасности, в том числе от террористических посягательств. В связи с этим высшее должностное лицо принимает решение о применении силы с использованием подразделений вооруженных сил и подразделений специального назначения для обеспечения конституционных прав граждан своей страны или лиц без гражданства (постоянно проживающих на территории государства), находящихся за рубежом, в отношении которых осуществляется террористическая деятельность. Данное положение относится и к объектам государства, находящимся за рубежом.

В этом случае законодатель исходил из положений ряда зарубежных стран, которые активно используют возможность применения силы за рубежом против террористов.

Следует отметить, что законодатель не прописывает механизм выработки решения для принятия данных мер, отсылая к национальному законодательству. Данное обстоятельство связано с тем, что в ряде государств – участников СНГ в конституциях отсутствует норма по применению вооруженных сил за рубежом и соответствующий механизм практически не прописан.

Следует отметить, что в указанной норме Модельного закона имеются отдельные правовые пробелы, связанные с международным гуманитарным правом, определением соотношения между террористическим актом и обеспечением безопасности личности и государства на территории другого государства. Кроме того, законодатель не определил адекватность применения силы за рубежом для предотвращения террористического акта, что создает определенные лакуны в соотношении защиты от терроризма и агрессии.

В то же время следует отметить, что проблема применения силы за рубежом в рамках противодействия терроризму будет оставаться актуальной, требующей дополнительного научного исследования, особенно для условий проведения контртеррористических операций в приграничных районах, преследования террористов на границе, а также при проведении контртеррористических операций на территории объектов, имеющих определенный правовой статус, в частности на территории посольств и консульств, международных организаций.

В рамках государственного управления глава государства/правительства через соответствующие механизмы организует разработку общегосударственных и специальных мер по предупреждению терроризма и (или) ликвидации его проявлений. К предупредительным мерам прежде всего могут относиться меры социально-экономического характера, которые предупреждают социальные конфликты и, соответственно, возникновение террористических проявлений со стороны отдельных групп населения.

Глава государства, опираясь на институты гражданского общества, организует работу по формированию идеологии ненасилия, толерантного отношения

между различными политическими и религиозными объединениями. Основной целью формирования государственной идеологии в сфере противодействия терроризму является создание в обществе мировоззрения, основанного на уважении любого гражданина государства к правам человека и их соблюдению, прежде всего права на жизнь, несмотря на разность политических и религиозных взглядов. При этом глава государства через имеющиеся возможности организует работу институтов гражданского общества, оказывает им правовое содействие с целью их развития в направлении противодействия терроризму.

Особое внимание глава государства уделяет работе средств массовой информации, в том числе электронных, таких как телевидение и Интернет. Главой государства организуется работа соответствующих структур, в том числе опирающихся на институты гражданского общества, которая предупреждает распространение через различные средства массовой информации идеологии насилия, какими бы она не прикрывалась социальными или политическими лозунгами.

В рамках предупреждения террористической деятельности главой государства осуществляются мероприятия по созданию правового поля, которое должно формировать в обществе неприятие насильственных проявлений, и прежде всего, с использованием террористических форм и методов.

Одной из важнейших функций главы государства/правительства является ликвидация последствий террористических актов. В этом контексте как верховный главнокомандующий он может использовать все имеющиеся силы и средства для ликвидации последствий террористических актов, включая силы и средства, предназначенные для действий государства в условиях войны или чрезвычайных ситуаций. В то же время в данном посыле законодателя имеются определенные пробелы, которые должны решаться на уровне национального законодательства с учетом построения системы обеспечения безопасности государства, порядка использования мобилизационных и специальных ресурсов. В государствах – участниках СНГ существуют различные подходы по данному направлению, в том числе по использованию людских мобилизационных ресурсов, системы управления. В отдельных странах Содружества использование мобилизационных ресурсов при возникновении террористических проявлений не предусматривается.

Важнейшей функцией главы государства/правительства в рамках ликвидации последствий террористических проявлений является работа с населением, которая строится на работе со средствами массовой информации, силами гражданской обороны и предупреждения чрезвычайных ситуаций и должна быть нацелена на снижение кумулятивного политического воздействия на население от террористического акта. Организация мероприятий по разъяснению причин случившегося, объяснение населению порядка применения специальных мер также может являться одной из задач главы государства/правительства при возникновении крупного террористического акта.

Глава государства/правительства, исходя из своих функциональных задач как гарант конституции, через существующие государственные институты организует обеспечение людскими, материально-техническими, информационными и иными ресурсами деятельности органов исполнительной власти административ-

но-территориальных образований государства и муниципальных образований для противодействия терроризму. При этом законодатель не стал определять порядок, по которому государство – участник СНГ может строить систему обеспечения. Данный порядок прописывается в национальном законодательстве в зависимости от территориального деления, состояния экономики, вооруженных сил и правоохранительных органов. В то же время, в рамках своих полномочий, глава государства/правительства совместно с органами законодательной и исполнительной власти определяет порядок бюджетного финансирования административно-территориальных образований на обеспечение антитеррористической безопасности. Как правило, административно-территориальные образования в рамках государственного-территориального управления определяют порядок финансирования муниципальных образований на нужды обеспечения антитеррористической безопасности. При этом выделение бюджетных средств на антитеррористические мероприятия на различных уровнях осуществляется как в рамках отдельных статей бюджета, таких как «обеспечение безопасности», «обеспечение правопорядка», так и в рамках целевых программ, которые напрямую не связаны с противодействием терроризму или обеспечением безопасности. Например, такими программами могут являться программы по энергообеспечению или строительству транспортных коммуникаций в регионе, включая аэропорты, обеспечению технической безопасности гидросооружений, созданию систем водоочистки и обеспечению ядерной, химической, биологической безопасности отдельных объектов и т. д.

Важнейшим элементом в обеспечении ресурсами территориальных и муниципальных образований является получение внебюджетных средств. В данном контексте важна роль главы государства/правительства, который через имеющиеся институты, в том числе институты гражданского общества, различные фонды, благотворительные, неправительственные организации может привлекать значительные средства и ресурсы для выполнения антитеррористических мероприятий.

Законодатель в рамках модельного правового акта прописал норму о том, что органы государственной власти, органы государственной власти административно-территориальных образований государства и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий. При этом учитывалось, что в большинстве государств – участников СНГ в системе мер по противодействию терроризму предусмотрено задействование всех органов исполнительной и законодательной власти, в том числе находящихся в административно-территориальных и муниципальных образованиях. Законодатель исходит из того, что система централизованного управления в сфере противодействия терроризму предусматривает разделение функциональных задач как органов центрального государственного управления, так и органов исполнительной и законодательной власти административно-территориальных образований и органов местного самоуправления. При этом полномочия органов власти, их компетенция, порядок взаимодействия и координации по противодействию терроризму должны быть закреплены соответствующими нормативными правовыми актами.

Законодатель, опираясь на национальное законодательство стран Содружества, определяет, что органы исполнительной власти, исходя из своей компетен-

ции, могут осуществлять антитеррористические мероприятия самостоятельно. Это в большей степени относится к органам, ведущим оперативно-разыскную и разведывательную деятельность, где вопросы конспирации предполагают более обособленную работу. Вместе с тем, через соответствующие механизмы осуществляется взаимодействие между субъектами, ведущими оперативно-разыскную и разведывательную деятельность. Одной из таких форм является организация и проведение контртеррористических операций, а также совместных антитеррористических учений.

Органы власти проводят согласованные мероприятия по противодействию терроризму в рамках существующих совместных приказов, инструкций, программ, планов, в том числе закрепленных соответствующими нормативными правовыми актами, утвержденных высшими органами государственного управления, а также определяемых национальным законодательством.

Взаимодействие органов исполнительной власти с соответствующими органами иностранных государств строится на основе международных правовых актов, в рамках Глобальной контртеррористической стратегии ООН, других международных правовых актов, двусторонних соглашений. При этом весь комплекс совместных международных антитеррористических мероприятий должен проводиться без ущерба суверенитету государств, их национальной безопасности.

В части 4 статьи 4 Модельного закона законодатель прописал, что в целях обеспечения координации деятельности государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму, в соответствии с решениями государственных органов власти могут создаваться антитеррористические комиссии на общегосударственном, межведомственном и административно-территориальном (областном, местном) уровнях в составе представителей общегосударственных, областных и местных органов власти и иных организаций и должностных лиц. Для реализации решений указанных комиссий могут издаваться акты (совместные акты) указанных органов, представители которых входят в состав соответствующих комиссий.

Прописывая данное положение в статье 4 Модельного закона, законодатель исходил из имеющейся практики антитеррористической деятельности государств – участников СНГ до 2006 года. При этом следует отметить, что данное положение предполагает создание надведомственных структур, которые могут создаваться в виде комиссий, комитетов, советов и даже совещаний, функции которых должны быть закреплены законодательно. При этом законодательно также должны быть закреплены функциональные задачи рабочих органов аппаратов указанных структур и их полномочия, в том числе по изданию соответствующих актов. Так, в частности, до 2006 года решения Федеральной антитеррористической комиссии Российской Федерации утверждались Председателем Правительства Российской Федерации.

Важная роль при формировании указанных структур отводится их руководителям, которые должны обладать соответствующими полномочиями, в том числе по изданию нормативных документов, обязательных для всех участников антитеррористической деятельности. В ряде стран Содружества данные структу-

ры возглавляют главы государств/правительств.

В части 5 статьи 4 Модельного закона закреплены задачи общегосударственной антитеррористической комиссии. Данное положение законодатель привел в качестве типового образца функциональных задач надведомственной структуры в сфере противодействия терроризму. При этом данные задачи могут меняться в зависимости от складывающейся политической обстановки, функциональных задач других надведомственных структур.

Статья 5. Применение вооруженных сил в борьбе с терроризмом

1. В борьбе с терроризмом вооруженные силы государства могут применяться в целях:

а) пресечения международной террористической деятельности за пределами территории государства;

б) пресечения актов терроризма во внутренних водах и в территориальном море государства, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе государства, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;

в) пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения акта терроризма либо захваченных террористами;

г) участия в проведении контртеррористической операции.

2. Порядок и условия применения вооруженных сил государства в борьбе с терроризмом определяются общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством государства.

Как показывает современная практика, вооруженные силы государства в соответствии с международными договорами могут осуществлять пресечение международной террористической деятельности за пределами территории своего государства посредством:

1) применения вооружения с территории своего государства против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз;

2) использования формирований вооруженных сил для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории своего государства.

Решение о применении вооруженными силами государства своего вооружения со своей территории против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз принимается главой государства.

Решение об использовании за пределами территории государства формирований вооруженных сил, применяемых для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности, принимается главой государства на основании соответствующего постановления высшего законодательного собрания государства.

Общая численность формирований вооруженных сил государства, районы их действий, стоящие перед ними задачи, срок их пребывания за пределами территории государства и порядок замены определяются главой государства.

Решение об отзыве формирований вооруженных сил государства принимается главой государства в случае:

- 1) выполнения ими поставленных задач по пресечению международной террористической деятельности;
- 2) нецелесообразности их дальнейшего пребывания за пределами территории государства.

При этом глава государства обязательно информирует высшее законодательное собрание государства об отзыве формирований вооруженных сил из-за границы.

Мировая практика свидетельствует, что формирования вооруженных сил, направляемые за пределы территории государства, комплектуются на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту. Указанные военнослужащие проходят предварительную специальную подготовку.

Обеспечение формирований вооруженных сил государства материально-техническими средствами и предоставление входящим в их состав военнослужащим медицинского и иных видов обеспечения осуществляет правительство государства в соответствии с действующим законодательством.

Использование формирований вооруженных сил государства для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами его территории может осуществляться по просьбе или с согласия другого государства, а также в инициативном порядке (т. е. без просьбы и согласия другого государства).

В настоящее время, если государство является участником Соглашения о статусе формирований и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 года, принятого в рамках Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года, предусматривается возможность проведения совместных контртеррористических операций. Для их проведения формируются сводные (многосторонние) воинские формирования, в состав которых из национальных вооруженных сил выделяются объединения, соединения, воинские части и подразделения. Сводные воинские формирования могут направляться на территорию одного из государств-участников только по его просьбе или с его согласия по решению Совета коллективной безопасности.

Необходимость применения вооруженных сил государства для решения задач по пресечению международной террористической деятельности может вытекать из его обязательств о коллективной обороне. Так, например, Россия является участницей международных договоров двустороннего и многостороннего характера, которые содержат обязательство об оказании сторонами взаимной помощи, включая военную, в порядке осуществления права на коллективную оборону. К числу первых относятся договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 25 мая 1992 года, Кыргызской Республикой от 10 июня 1992 года, Республикой Таджикистан от 25 мая 1993 года, Республикой Армения от 29 августа 1997 года; среди вторых необходимо назвать Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года и Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года.

Кроме того, возможность использования в инициативном порядке (без какого-либо согласования) формирований вооруженных сил государства для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории государства предусмотрена статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 года) в рамках индивидуальной или коллективной самообороны в случае, если произойдет вооруженное нападение на члена Организации.

В случае необходимости срочного решения вопроса о возможности использования вооруженных сил за пределами территории государства высший законодательный орган может рассмотреть этот вопрос на внеочередном своем заседании. На заседание приглашаются высшие должностные лица государства.

Обсуждение вопроса о возможности использования вооруженных сил за пределами территории государства проводится на закрытом заседании, если этим органом не будет принято иное решение.

Решение о возможности использования вооруженных сил за пределами территории государства принимается большинством голосов от общего числа членов высшего законодательного органа и оформляется его постановлением.

Если за решение о возможности использования вооруженных сил за пределами территории государства не проголосовало необходимое число членов высшего законодательного органа, вооруженные силы не могут использоваться за пределами территории государства, что оформляется соответствующим постановлением. Это постановление в двухдневный срок со дня его принятия направляется главе государства, который свое решение оформляет указом.

Использование вооруженных сил государства за пределами его территории осуществляется на основании указа главы государства.

Об отзыве формирований вооруженных сил глава государства должен информировать высший законодательный орган. Порядок и форму информирования необходимо четко прописать в законе.

Формирования вооруженных сил государства, направляемые за границу, подлежат комплектованию исключительно на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту и прошедшими предварительную специальную подготовку. На правительство государства также возлагаются задачи по обеспечению формирований вооруженных сил материально-техническими средствами и предоставлению входящим в их состав военнослужащим медицинского и иных видов обеспечения.

Международными и национальными террористическими организациями иногда используется водное пространство, если оно имеется в государстве. В понятие «водное пространство» входят морские, речные и озерные акватории. В этом случае важно издать соответствующие законы, регулирующие борьбу с терроризмом на этих водных пространствах. Так, например, Федеральным законом от 30 ноября 1995 № 187-ФЗ (редакция от 4 ноября 2006 года) «О континентальном шельфе Российской Федерации» определено, что континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на

всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря.

Вооруженные силы применяют оружие и боевую технику в порядке, установленном нормативными правовыми актами государства, в целях устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, или в целях пресечения такого террористического акта.

В случае если морские или речные суда и корабли (плавательные средства) не реагируют на команды и (или) сигналы прекратить нарушение правил использования водного пространства государства (подводной среды) либо отказываются подчиниться требованиям об остановке, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) вооруженных сил государства применяется для принуждения к остановке плавательного средства в целях устранения угрозы террористического акта. Если плавательное средство не подчиняется требованиям об остановке и (или) невозможно принудить его к остановке и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его остановки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) вооруженных сил государства применяется для пресечения движения плавательного средства путем его уничтожения.

В соответствии с этим вооруженные силы государства применяют оружие и боевую технику:

- в целях устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе государства;
- при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде;
- в целях пресечения такого террористического акта.

Порядок применения оружия и боевой техники вооруженными силами государства устанавливается нормативными правовыми актами государства. В частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 года № 352 «О мерах по реализации Федерального закона “О противодействии терроризму”» утверждено Положение о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, или для пресечения такого террористического акта.

Оружие и боевая техника Вооруженных Сил Российской Федерации применяются в случае нарушения правил использования водного пространства (подводной среды) Российской Федерации (во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации):

а) если морские или речные суда, корабли, подводные объекты (далее – плавательные средства) не реагируют на команды и (или) сигналы прекратить нарушение правил использования водного пространства (подводной среды) Российской Федерации либо отказываются подчиниться требованиям об остановке (всплытии и остановке) без объяснения причин – для пресечения движения плавательного средства путем принуждения к остановке (всплытию и остановке);

б) если плавательное средство не подчиняется требованиям об остановке (всплытии и остановке) и (или) невозможно принудить его к остановке (всплытию и остановке) и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы (при условии, что были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его остановки) – для пресечения движения плавательного средства путем его уничтожения.

При обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, в целях устранения угрозы террористического акта или пресечения террористического акта оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации применяется с учетом норм международного права.

Безопасность национального морского судоходства Вооруженными Силами Российской Федерации обеспечивается путем охраны и обороны российских гражданских, промысловых и научно-исследовательских судов на морских коммуникациях, а также объектов морской экономической деятельности в районах этой деятельности. Применение оружия и боевой техники осуществляется на основе принципа соразмерности применяемых мер степени террористической опасности.

Угроза совершения террористического акта, в том числе из подводной среды, определяется на основании поступающей на пункты управления стратегических (оперативно-стратегических, оперативных) объединений от постов системы наблюдения за надводной (подводной) обстановкой, дежурных кораблей, решающих задачи обеспечения безопасности, информации:

а) о параметрах движения плавательного средства;

б) о нарушении плавательным средством границ запретных для плавания и временно опасных для плавания районов, и невыполнении им требований об остановке (всплытии и остановке);

в) о внезапном появлении плавательного средства в границах запретных для плавания и временно опасных для плавания районов.

При возникновении угрозы совершения террористического акта руководителем дежурной смены боевого расчета пункта управления:

а) принимаются меры по опознаванию и классификации плавательного средства (подводного объекта), установлению с ним связи и передаче требования об остановке (всплытии и остановке);

б) приводятся в высшую степень готовности средства, осуществляющие непосредственное прикрытие охраняемых объектов;

в) организуется передача информации вышестоящим и взаимодействующим пунктам управления.

Применение оружия военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в форме ведения предупредительного огня и применения оружия на поражение.

Предупредительный огонь по плавательному средству ведется посредством стрельбы впереди по курсу плавательного средства в целях принудить к остановке (всплытию и остановке).

Применение оружия военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации на поражение осуществляется после предупредительного огня. По возможности огонь ведется в кормовую часть плавательного средства в целях прекращения его движения. О применении оружия и действиях плавательного средства командир военного корабля (летательного аппарата) Вооруженных Сил Российской Федерации немедленно докладывает на командный пункт.

При отсутствии реальной опасности гибели людей и (или) наступления экологической катастрофы оружие и боевая техника на поражение не применяются.

Командир военного корабля (летательного аппарата) Вооруженных Сил Российской Федерации перед применением оружия на поражение обязан:

а) подать плавательному средству принятые в международной практике сигналы с требованием остановиться (с дистанции, позволяющей экипажу этого плавательного средства увидеть или услышать соответствующие сигналы);

б) предупредить о применении оружия против плавательного средства в случае, если оно не выполнит требования об остановке (всплытии и остановке) (с дистанции, позволяющей экипажу плавательного средства увидеть или услышать соответствующие сигналы);

в) открыть предупредительный огонь в случае неподчинения плавательного средства требованию об остановке (всплытии и остановке). Решение об открытии предупредительного огня принимает командир военного корабля (летательного аппарата) Вооруженных Сил Российской Федерации.

Если плавательное средство не подчиняется требованиям об остановке (всплытии и остановке) и (или) невозможно принудить его к остановке (всплытию и остановке) или существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы (при условии, что были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его остановки), оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации применяется для пресечения движения плавательного средства путем его уничтожения. В этом случае оружие может применяться за пределами территориального моря Российской Федерации до вхождения плавательного средства в территориальное море иностранного государства.

Оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации может применяться во внутренних водах, в территориальном

море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства по решению командира военного корабля (летательного аппарата):

при обнаружении признаков подготовки террористического акта в отношении военного корабля (летательного аппарата), плавательного средства, охраняемого объекта, если иными способами предупредить его невозможно;

при преследовании плавательного средства, используемого для совершения террористического акта.

Для оповещения подводного объекта и принуждения его к всплытию и остановке подаются предупредительные сигналы. Предупредительные сигналы подаются путем подрыва в воде взрывных источников звука, при этом принимаются все меры, чтобы исключить поражение объекта.

Оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации при угрозе нападения из подводной среды применяется по подводному объекту без предупреждения в случае, если он обнаружен внезапно внутри запретного или временно опасного для плавания района либо движется с большой скоростью в направлении военного корабля, плавательного средства, охраняемого объекта и по своим параметрам может классифицироваться как самоходный подводный транспортировщик заряда взрывчатого вещества (торпеда) и промедление в применении оружия может привести к гибели людей либо наступлению экологической катастрофы.

Применение оружия и боевой техники Вооруженных Сил Российской Федерации в целях устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства осуществляется с минимальной угрозой для безопасности людей и функционирования плавательных средств и охраняемых объектов.

Вооруженные силы государства применяют оружие и боевую технику в порядке, установленном нормативными правовыми актами государства, в целях устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или в целях пресечения такого террористического акта.

В случае если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства государства и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов вооруженных сил государства либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин, вооруженные силы государства применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем принуждения его к посадке. Если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие и боевая техника применяются для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения.

В случае если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воз-

душного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, вооруженные силы государства применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения.

Применение оружия по летательным аппаратам, используемым террористами для совершения преступления, должно быть строго выверено не только с национальным законодательством, но и с международным.

Статья 5 Модельного закона конкретизирует статью 4 и является ее логическим продолжением. Законодатель предусмотрел в тексте Закона норму, регламентирующую возможность пресечения террористических актов в воздушной среде, руководствуясь международными документами, например: Конвенцией о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 года), Конвенцией о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 года). Необходимо отметить, что в настоящее время наблюдается постоянное нарастание проблем воздушного терроризма. Так, 11 сентября 2001 года в США прошла серия террористических актов, связанных с захватом воздушных судов и последующим поражением наземных целей.

В этих целях, например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 352 утверждено Положение, которое определяет порядок применения оружия и боевой техники Вооруженными силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или пресечения такого террористического акта. Оружие и боевая техника Вооруженных сил Российской Федерации применяются:

а) в случае нарушения правил использования воздушного пространства Российской Федерации:

если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Вооруженных сил Российской Федерации либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин – для пресечения полета воздушного судна путем принуждения к посадке;

если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы – для пресечения полета воздушного судна путем уничтожения;

б) в случае наличия достоверной информации о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и возникновения реальной опасности гибели людей либо наступления экологической катастрофы (при условии, что были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки) – для пресечения полета воздушного судна путем его уничтожения.

Меры по устранению угрозы террористического акта в воздушной среде или по пресечению такого террористического акта принимают войска (силы) видов (родов войск) вооруженных сил государства, привлекаемые к выполнению задач по противовоздушной обороне.

При этом применение оружия и боевой техники осуществляется на основе принципа соразмерности применяемых мер степени террористической опасности, а также других принципов противодействия терроризму, предусмотренных законом о противодействии терроризму.

Угроза совершения террористического акта определяется на основании информации, поступающей от оперативных органов единой системы организации воздушного движения, о нарушении воздушным судном правил использования воздушного пространства государства, а также сведений, поступающих от дежурных средств радиолокационной разведки радиотехнических войск объединений военно-воздушных сил, других средств разведки (в том числе визуальной), о воздушном судне, выполняющем полет в воздушном пространстве государства с нарушением установленных правил, в том числе приближающемся к границе запретной зоны (зоны ограничений полетов) над объектами без специального разрешения, или о внезапном его обнаружении в воздушном пространстве запретной зоны.

В случае если воздушное судно нарушает правила использования воздушного пространства государства, экипажу воздушного судна передаются принятые в международной практике радиокоманды наземных пунктов управления и (или) радиокоманды, визуальные сигналы, подаваемые поднятыми на перехват летательными аппаратами вооруженных сил государства с дистанции, обеспечивающей их гарантированное наблюдение.

В случае если воздушное судно не реагирует на указанные радиокоманды и визуальные сигналы или отказывается им подчиниться без объяснения причин, данное воздушное судно принуждается к посадке летательными аппаратами вооруженных сил государства путем применения оружия.

В случае если воздушное судно не подчиняется требованиям об осуществлении посадки и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, в том числе при возникновении непосредственной угрозы воздушного нападения на объекты государства, подлежащие прикрытию вооруженными силами, применяются оружие и боевая техника для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения.

При отсутствии реальной опасности гибели людей и (или) наступления экологической катастрофы оружие и боевая техника на поражение не применяются.

При применении в отношении воздушного судна оружия и боевой техники на поражение:

а) экипаж летательного аппарата вооруженных сил государства перед применением оружия на поражение предупреждает об этом экипаж воздушного судна путем подачи радиокоманд и визуальных сигналов, а имеющий стрелково-пушечное вооружение (при наличии условий) – путем ведения предупредительного огня. Решение об открытии предупредительного огня принимает командир

экипажа летательного аппарата вооруженных сил государства, о чем немедленно докладывает на командный пункт;

б) при отсутствии возможности применения летательных аппаратов вооруженных сил государства применяется оружие наземных (корабельных) средств противовоздушной обороны. Предупреждение о применении оружия в отношении воздушного судна осуществляется с использованием средств радиосвязи;

в) применение оружия и боевой техники прекращается при выполнении экипажем воздушного судна подаваемых ему радиокоманд, визуальных сигналов и (или) команд, подаваемых путем ведения летательными аппаратами вооруженных сил государства предупредительного огня;

г) оружие и боевая техника могут применяться в отношении воздушного судна на поражение без предупреждения, если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы (при условии, что были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки).

При применении оружия и боевой техники в отношении воздушного судна принимаются необходимые меры:

– по обеспечению безопасности полетов при перехвате воздушного судна, по недопущению нарушения летательными аппаратами вооруженных сил государства воздушного пространства сопредельных государств и попадания средств поражения (ракет, снарядов и т. д.) на территории сопредельных государств;

– по исключению поражения других воздушных судов, недопущению гибели людей, находящихся в этом районе, и (или) наступления экологической катастрофы в результате применения оружия и боевой техники.

Подразделения и воинские части вооруженных сил государства привлекаются для участия в проведении контртеррористической операции по решению руководителя контртеррористической операции в порядке, определяемом нормативными правовыми актами этого государства.

Соединения вооруженных сил государства привлекаются для участия в проведении контртеррористической операции по решению главы государства в порядке, определяемом нормативными правовыми актами данного государства. Опыт показывает, что вооруженные силы к участию в КТО привлекаются, как правило, в том случае, если совершена или будет совершена крупномасштабная террористическая акция. Как правило, вооруженные формирования используются для сдерживания террористических акций. Их деятельность прежде всего направлена на оказание помощи гражданским властям и правоохранительным органам в обеспечении безопасности граждан. Вооруженные силы могут выделять также необходимую военную технику, оборудование и снабжать специальными средствами (например, заграждениями, дымовыми шашками, бронежилетами, противогазами, противопожарным оборудованием и т. п.). Особую роль в контртеррористических операциях играют армейские подразделения по обезвреживанию взрывчатых веществ.

Формы и способы участия воинских формирований в антитеррористических действиях определяются общевоинскими уставами. При использовании регулярных вооруженных формирований командир (командующий) оперативной группы войск (ОГВ) осуществляет единолично оперативное руководство всеми войсками (включая части и подразделения внутренних или аналогичных им войск), участвующими в антитеррористических действиях. Он устанавливает тесное взаимодействие со старшим представителем центральной власти и соответствующими органами региональной и местной власти. В современных условиях постоянной угрозы со стороны террористов в большинстве стран предполагается использование вооруженных сил на самых ранних этапах антитеррористических мероприятий, даже когда нет непосредственной угрозы террористических актов. При возникновении районов (государств), контролируемых террористами, для их ликвидации проводятся контртеррористические операции.

В процессе антитеррористической деятельности вооруженными формированиями реализуются конкретные мероприятия, которые подразделяются на пассивные (оборонительные) и активные (наступательные). К числу первых относятся меры по снижению уязвимости личного состава обороняемого объекта или его самого. Вторая группа мероприятий включает комплекс действий по адекватному реагированию на совершенный теракт. Если данный факт произошел, то командиры всех степеней принимают меры по кризисному управлению. Эти мероприятия, как правило, возглавляет командующий объединением или командир соединения, в отношении которого осуществлен теракт.

При использовании воинских формирований в борьбе с терроризмом командиры всех степеней должны учитывать особенности долгосрочных и непосредственных целей и задач террористических организаций. Среди долгосрочных целей террористов, как правило, присутствуют следующие:

- вызвать кардинальные изменения государственного строя, спровоцировав революцию, гражданскую войну или международный конфликт;
- подорвать и дискредитировать систему государственных и правоохранительных органов и их инфраструктуру в целях поддержки повстанцев;
- оказать влияние на решения правоохранительных органов на местном, национальном или международном уровнях;
- добиться политического признания этнической, национальной или религиозной группы как законного представителя.

Непосредственными задачами террористических организаций при проведении террористических действий обычно являются следующие:

- получить всемирную, национальную или местную огласку своих намерений;
- спровоцировать ответные действия и репрессии со стороны властей, чтобы вызвать осуждение последних;
- осуществлять действия, наносящие ущерб и ослабляющие государственные военные или иные силы безопасности и правопорядка;
- получить деньги или снаряжение для своей деятельности;
- показать неспособность правительства защитить своих граждан;

- дезорганизовать или разрушить основные средства передвижения и связи;
- продемонстрировать силу или реальность своей угрозы;
- отменить или отложить принятие законодательного акта;
- спровоцировать массовые беспорядки;
- вызвать забастовки или замедление темпов работы;
- дискредитировать инвестиции зарубежных стран или программы их помощи;
- освободить заключенных;
- отомстить за кого-то или что-то.

С учетом целей и задач террористических организаций и на основании практики разработана модель антитеррористических действий, включающая семь элементов:

- ведение разведки;
- анализ и оценку вероятной угрозы совершения террористического акта;
- обеспечение личной безопасности военнослужащих и гражданских служащих;
- охрану оружия, военной техники и материально-технических средств;
- охрану самого объекта;
- распределение юридической ответственности за антитеррористические действия между органами и должностными лицами;
- действия в кризисной ситуации, то есть после совершения террористического акта или в случае неминуемости такового.

При этом с учетом постоянных изменений в национальных законодательных актах по вопросу применения войск в антитеррористических действиях командир совместно с юристами-консультантами должен обсуждать планы, программы, способы проведения и финансирование операций, а также вопросы подготовки личного состава и проведения учений. Вместе с юристами он должен тщательнейшим образом рассмотреть каждый запрос о помощи, будь то предоставление военного имущества и оборудования или подготовка гражданских специалистов, с тем чтобы убедиться в соответствии запроса с законодательством.

При возникновении на территории государства района (районов), который контролируют террористы, вооруженные силы используются в полном объеме. В этом случае проводится контртеррористическая операция. Она, как правило, включает два этапа. На первом ликвидируются террористические формирования, контролируемые отделившийся район. На втором осуществляется ликвидация террористических формирований, ведущих партизанские действия в населенных пунктах и сельской местности.

По мнению западных военных специалистов, слабость террористов в оперативном отношении связана с недостаточным обеспечением безопасности своих сил и средств. Зависимость от поддержки местного населения также является их уязвимым местом. При отсутствии или отказе от такой поддержки эффективность действий террористов резко снижается. Вследствие этого одна из главных задач сил правопорядка заключается в завоевании и удержании расположения местного

населения. В районах, оказывающих пассивную поддержку антигосударственному движению, усилия правительственных структур направляются на завоевание доверия местного населения.

Основные усилия в районах, находящихся под контролем правительственных сил, поддерживаемых местным населением, направлены на обеспечение безопасности. Поскольку материальное обеспечение и снабжение являются одними из наиболее уязвимых мест террористических движений, первоочередными задачами контртеррористических сил выступают блокирование района проведения боевых действий и уничтожение тыловой сети и коммуникаций террористов.

Характер боевых действий вооруженных сил государства в ходе контртеррористической операции зависит от многих обстоятельств. В одних случаях войска содействуют местным административным и правоохранительным органам в обеспечении охраны общественного порядка, в других – на них ложится основная тяжесть нормализации обстановки в районе боевых действий. Тогда регулярные войска берут развитие событий под свой контроль, с тем чтобы вовремя пресечь террористические акции (подрывы, обстрелы, нападения на государственные учреждения, население, военные городки, воинские колонны, железнодорожные эшелоны и т. д.).

Комплекс проводимых мероприятий в этом случае можно условно разделить на три вида:

- а) разведывательные действия по выявлению террористических групп, отдельных боевиков и террористических формирований;
- б) предупредительные мероприятия, осуществляемые путем патрулирования, оцепления и контроля дорожного движения;
- в) силовые акции, проводимые по поиску и разоружению боевиков, террористических отрядов, а в случае сопротивления – по их обезвреживанию.

Важной составной частью борьбы с иррегулярными силами являются режимные и контрразведывательные мероприятия. Они проводятся для усиления контроля гражданского населения, ограничения его передвижений и пребывания в определенных районах.

К режимным мерам относятся:

- регистрация гражданского населения и выдача соответствующих документов (пропусков, удостоверений, предписаний);
- запрет на передвижение в определенных районах;
- установление запретных зон и комендантского часа;
- проверка документов, удостоверяющих личность;
- контроль производства, хранения и распределения оружия, взрывчатых веществ, продуктов питания и медикаментов.

Контрразведывательные мероприятия включают:

- агентурное проникновение в ряды террористов, захват и вербовку членов террористических группировок;
 - охрану секретной документации и введение цензуры;
 - обеспечение секретности переговоров по техническим средствам связи;
- контроль передвижения гражданского населения.

Действия по выявлению и уничтожению иррегулярных сил включают разведку (агентурную, войсковую, воздушную, радиотехническую) и непосредственные боевые действия войск.

В ходе контртеррористической операции осуществляются разные виды боевых действий: окружение, наступление с последующим переходом к преследованию, засады и налеты, штурмовые атаки боевыми вертолетами. Наиболее эффективным методом наступательных действий по ликвидации формирований антиправительственных группировок считается окружение, в ходе которого противнику отрезают пути отхода, а затем его силы последовательно, по частям, уничтожают. Когда местоположение террористических сил точно не установлено, в качестве предварительной меры используется прочесывание местности – сплошное, по участкам и направлениям. На границах зоны прочесывания, как правило, выставляют заслоны и устраивают засады. В ходе контртеррористических боевых действий принимаются все меры для того, чтобы застигнуть противника врасплох в районе его базирования, по нему наносится решительный удар, а затем организуется решительное преследование. Засады и налеты осуществляются в большинстве случаев как внутри зон, контролируемых противником, так и на подступах к ним.

Оборонительные действия в ходе контртеррористической операции, как показывает опыт, в известной степени не соответствуют основным положениям боевых уставов регулярных войск и ведутся с целью удержания военных и государственных объектов, коммуникаций, которые находятся в зонах (районах) ответственности соединений и частей, а также с целью подготовки и проведения активных наступательных действий по разгрому (вытеснению) противника в пределах этих зон, снижению его активности. Основу обороны составляют сторожевые заставы, посты (усиленные опорные пункты) вдоль границ, коммуникаций и вокруг охраняемых объектов.

Важная роль в борьбе с террористами отводится диверсионно-подрывной деятельности, включающей специальные и психологические операции, дезинформацию. Цель подобных действий – ослабить влияние вооруженного противника на местное население, запугать боевиков, не дать возможности создать базу для возникновения массового вооруженного сопротивления.

На первом этапе контртеррористической операции обычно вся полнота власти передается сформированному военному командованию. Более того, не исключается активное вмешательство главы государства как верховного главнокомандующего. Так, в середине октября 2001 года Президент США издал исполнительный приказ, согласно которому в связи с началом наземных боевых действий в Афганистане объединенное командование сил специальных операций США было подчинено непосредственно Президенту страны.

При проведении контртеррористической операции весьма важно осуществить изоляцию района действий террористов от внешней помощи. Например, при проведении контртеррористической операции в Македонии летом 2001 года македонская полиция выявила, что вооружение отрядов албанских сепаратистов состояло из новейшего американского оружия, включая даже приборы ночного

видения. Более того, в июне 2001 года в отряде сепаратистов было 17 бывших американских офицеров. Именно их профессиональный опыт способствовал боевым успехам террористов, которые заметно уступали по численности подразделениям македонской армии. Деньги на оружие и оплату услуг наемников направляли албанцы, проживающие в Швейцарии, Бельгии, Германии, США. Прекращение помощи албанским сепаратистам извне способствовало установлению мира в Македонии.

Проблема изоляции района контртеррористической операции тесно связана с уничтожением баз террористов вне пределов национальной территории.

При пресечении деятельности террористических групп важное место занимает разведка, перед которой стоит задача выявить намерения в осуществлении террористического акта, места и время его проведения, а также возможности террористов и тактику их действий. Борьба с терроризмом больше, чем другая форма боевых действий, требует знания планов противника и его возможностей.

При разработке мероприятий по разведке необходимо ориентироваться на получение следующих данных:

- организация, размер и состав террористической группы (групп);
- мотивация долговременных и кратковременных действий;
- религиозный, политический и этнический состав группы (групп);
- международная и национальная, моральная, физическая и финансовая поддержка; методы набора, размещения и обучения террористических групп;
- определение внутренней структуры групп (лидеры, оппортунисты, идеалисты);
- возможности террористов по ведению разведки, в том числе с использованием оптических и электронных средств;
- источники снабжения и поддержки;
- важные даты (светские и религиозные праздники, печальные годовщины);
- плановость действий;
- степень дисциплинированности;
- предпочитаемая тактика;
- готовность убивать;
- готовность приносить себя в жертву (реальная и декларируемая);
- боеспособность (снайперская стрельба, подрывное дело, маскировка, включая переодевание, использование фальшивых документов, применяемые средства нападения – стрелковое и артиллерийское оружие, взрывчатка и яды, отравляющие вещества);
- имеющиеся у террористов средства транспорта и потребности в них; возможности медицинского обеспечения;
- доступ террористов к средствам массовой информации и навыки в их использовании.

Привлекая воинские формирования к борьбе с террористическими актами, необходимо отслеживать и в обобщенном виде доводить до личного состава дан-

ные о проявлениях террористического характера в районе дислокации данного воинского формирования.

К признакам так называемого локального терроризма можно отнести:

- имеющиеся серьезные расхождения в политических, социальных и религиозных взглядах и обвинения в адрес местной администрации в их игнорировании или провоцировании;
- возникновение радикальных групп и общественных организаций или секретных сообществ;
- антиправительственную агитацию, появление новых агитаторов, разжигающих недовольство населения, и прибытие организаторов со стороны;
- митинги, съезды и демонстрации, провоцирующие власти на вмешательство или ответные насильственные действия, сопровождающиеся обвинениями полиции и армии в жестокости;
- активизацию нелегальной подстрекательской пропаганды с призывами к насилию и политизацию общества;
- вовлечение известных людей, особенно с радикальными взглядами, в антиправительственные общественные мероприятия;
- обнаружение иностранного влияния или помощи;
- угрозы насильственных действий против государственных служащих и учреждений;
- поляризацию общества и незаконное вооружение гражданского населения;
- агитацию за насильственные действия среди беженцев, национальных меньшинств и землячеств за границей;
- насилие против людей и собственности, особенно во время массовых мероприятий;
- нападения на оружейные склады и склады взрывчатых веществ, усиленную скупку оружия (особенно автоматического и дальнобойного);
- нападения на представителей правоохранительных органов и органов власти.

Использование силы должно быть минимально необходимым для отражения угрозы жизни военнослужащим и пресечения агрессивных силовых действий со стороны нападающих. Как только нападение прекращается, огонь должен быть остановлен.

После завершения применения войск готовность воинских подразделений к отражению террористических актов должна быть не ниже, чем на предыдущих этапах операции. Этот период с учетом определенной расслабленности личного состава может оказаться самым благоприятным для нападений террористов. Пока войска не возвратятся в место постоянной дислокации, они должны соблюдать все меры предосторожности.

Как указывалось выше, тактика действий войск при проведении антитеррористических операций имеет свои особенности. В ходе индивидуальной подготовки и подготовки в составе подразделений особое внимание уделяется:

- боевым действиям в условиях города;
- отработке мгновенного реагирования на внезапное появление противника;
- использованию армейской авиации;
- снабжению по воздуху армейской авиацией и авиацией военно-воздушных сил, технике маскировки зон выброски грузов и площадок приземления и способам сбрасывания с воздуха техники;
- технике проведения рейдов, засад, способам обмана противника и введения его в заблуждение, защите от аналогичных видов боевых действий, ночным операциям;
- патрулированию по полицейскому типу, организации контрольно-пропускных пунктов;
- обучению личного состава обращению с оружием (стрелковая подготовка) и со средствами связи;
- обучению методам опознавания целей.

Подразделения, воинские части и соединения вооруженных сил государства, привлеченные для участия в проведении контртеррористической операции, применяют боевую технику, оружие и специальные средства в соответствии с действующими нормативными правовыми актами государства.

Например, в соответствии с частью 3 статьи 10 Федерального закона «Об обороне» привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Эти полномочия возложены на Президента, исходя из содержания части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Командиры подразделений, воинских частей и соединений вооруженных сил государства, входящих в состав группировки сил и средств для проведения контртеррористической операции, отдают соответствующие приказы, распоряжения, команды и сигналы на применение оружия, боевой техники и специальных средств в ходе непосредственного управления возглавляемыми ими подразделениями, воинскими частями и соединениями.

Военнослужащие вооруженных сил государства в ходе контртеррористической операции применяют оружие, боевую технику и специальные средства в соответствии с боевыми уставами и наставлениями вооруженных сил государства (например, Устав гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации) и иными нормативными актами, определяющими порядок применения оружия, боевой техники и специальных средств вооруженных сил государства.

В ходе проведения контртеррористической операции оружие, боевая техни-

ка и специальные средства применяются для:

а) защиты гражданских лиц от нападения, угрожающего их жизни или здоровью, если другими способами и средствами защитить их невозможно;

б) освобождения заложников, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и районов (участков) местности, если другими способами и средствами такое освобождение осуществить невозможно;

в) задержания лиц, совершивших (совершающих) нападение на охраняемые объекты, транспортные средства и военнослужащих, в случае оказания ими вооруженного сопротивления или отказа выполнить законное требование о сдаче оружия, если другими способами подавить сопротивление или изъять оружие невозможно;

г) отражения нападения либо угрозы нападения на охраняемые объекты, транспортные средства и военнослужащих, а также пресечения попытки завладеть их оружием и военной техникой;

д) пресечения сопротивления, оказываемого военнослужащему при исполнении им своих обязанностей, если другими способами и средствами пресечь сопротивление невозможно;

е) остановки транспортного средства путем его повреждения (уничтожения), если водитель транспортного средства отказывается остановиться, несмотря на законные требования военнослужащих, если другими способами и средствами остановить транспортное средство невозможно;

ж) предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала или вызова помощи;

з) задержания лиц, причастных к террористической деятельности и пытающихся скрыться, если другими способами и средствами осуществить задержание невозможно.

В качестве специальных средств вооруженными силами могут применяться средства, предназначенные для временного вывода из строя лиц, совершающих террористический акт, вооружения, военной и специальной техники и объектов инфраструктуры при сведении к минимуму летальных исходов, необратимых расстройств здоровья людей, а также физического разрушения материальных средств и загрязнения окружающей среды (резиновые палки; слезоточивый газ; наручники; светозвуковые средства отвлекающего воздействия; средства разрушения преград; средства принудительной остановки транспорта; служебные собаки и др.).

Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев оказания такими лицами вооруженного сопротивления, совершения нападения, угрожающего жизни и здоровью других лиц.

При применении оружия, боевой техники и специальных средств военнослужащих вооруженных сил государства, участвующих в проведении контртеррористической операции, обязан:

а) предупредить о намерении применить оружие, боевую технику и специальные средства, предоставив при этом достаточно времени для выполнения законных требований, за исключением случаев, если:

– промедление в применении оружия, боевой техники и специальных средств создает непосредственную опасность для жизни или здоровья гражданских лиц, военнослужащих и других лиц, участвующих в контртеррористической операции, либо реальную угрозу безопасности охраняемых объектов, вооружения и транспортных средств;

– такое предупреждение является невозможным;

б) обеспечить оказание доврачебной помощи лицам, получившим телесные повреждения;

в) доложить своему непосредственному командиру (начальнику) о факте применения оружия, боевой техники и специальных средств.

Командиры подразделений, воинских частей и соединений вооруженных сил государства, входящих в состав группировки сил и средств для проведения контртеррористической операции, обязаны незамедлительно уведомить органы прокуратуры своего государства обо всех случаях ранения или смерти в результате применения оружия, боевой техники и специальных средств в ходе проведения контртеррористической операции.

Соблюдение основных принципов противодействия терроризму, закрепленных в статье 2 Модельного закона «О противодействии терроризму», важно на современном этапе развития террористической деятельности. Международные события последних лет показывают, что с помощью системного террора отдельные международные и внутригосударственные оппозиционные организации пытаются ниспровергнуть существующие политические режимы или осуществить социальное переустройство в государстве. Для исполнения террористических актов привлекаются специально подготовленные члены самих организаций или наемники из других государств, особый упор делается на популяризацию терроризма через средства массовой информации.

Постепенно вооруженные конфликты стали возможны не только между государствами, но и между государством и субъектом, не обладающим признаками государственной или территориальной принадлежности, что характерно, например, для террористических организаций (так называемые «асимметричные войны»). Кроме того, наличие мирового рынка ядерных технологий, успехи в области национальных ядерных программ в Индии, Иране, Пакистане, Северной Корее делают возможность попадания оружия массового уничтожения в руки террористов весьма вероятной, а проблему противодействия ядерному терроризму весьма актуальной.

В настоящее время в зависимости от способа совершения террористического акта можно условно говорить не только о традиционном и ядерном терроризме, но и о химическом, биологическом, кибер- и других видах терроризма.

Так, в развитии терроризма наступил новый этап – этап глобального терроризма, отличительной особенностью которого является его превращение в глобальную угрозу миру. Произошло размывание границ между международным и внутригосударственным терроризмом, что свидетельствует о появлении супертерроризма (или мегатерроризма). При этом мотивация использования террора по-прежнему обуславливается прежде всего политическими (в том числе с соци-

альными, этническими и религиозными оттенками) устремлениями, но эта мотивация все чаще находится во взаимосвязи с экономическими, уголовными и другими целями.

В настоящее время на политическую жизнь общества и органов государственной власти стала влиять организованная преступность, ее стремление войти во власть, в том числе и с использованием террористических методов борьбы. В этом случае преступное сообщество фактически становится террористической организацией. Тесная связь террористических организаций с иными структурами организованной преступности, участие в совместных проектах, оказание им всевозможной помощи, добывание материальных и финансовых средств для обеспечения деятельности и членов организации, создание собственных коммерческих структур, в том числе организаций прикрытия, занимающихся коммерческой деятельностью, свидетельствуют о превращении терроризма в своеобразный самостоятельный вид бизнеса. Терроризм стал способен оказывать влияние на тенденции мирового развития как политического, так и экономического характера.

С учетом сложности борьбы с международным терроризмом, например, постановлением Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 7 июля 2006 года № 219-СФ «Об использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности» Президенту Российской Федерации разрешено использовать формирования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности против России либо против ее граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Данное постановление не ограничено конкретными сроками и действует на период решения задач устранения угрозы осуществления террористических актов против Российской Федерации за пределами ее территории либо против ее граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на ее территории.

Исходя из того, что в государствах – участниках СНГ создана система нормативных правовых актов, гарантирующих права человека при любых обстоятельствах, при проведении КТО с участием вооруженных сил, целесообразно четко соблюдать не только национальное, но и международное право, их принципы. Чтобы минимизировать разного рода нарушения законности, целесообразно осуществлять заблаговременную правовую подготовку личного состава вооруженных сил к участию в КТО.

Статья 6. Содействие государственным органам, осуществляющим противодействие терроризму

1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные, религиозные и иные объединения, юридические лица, должностные лица должны оказывать содействие государственным органам, осуществляющим противодействие терроризму.

2. Содействие граждан государственным органам, осуществляющим противодействие терроризму, в том числе сообщение ставших известными им сведений о террористической деятельности, а также о любых других обстоятельствах, информация о которых может способствовать предупреждению, выявлению, пресечению террористической деятельности, а также минимизации ее последствий, является гражданским долгом каждого.

Содействие государственным органам, осуществляющим противодействие терроризму, по смыслу данной статьи является важной формой участия всех субъектов в противодействии террористическим угрозам. Согласно предшествующим нормам Модельного закона в противодействии терроризму участвуют различные органы государственной власти – как те, которые уполномочены на ведение борьбы, так и те, которые, согласно их полномочиям, участвуют в иных областях указанного противодействия (в предупреждении терроризма, в деятельности по минимизации и (или) ликвидации последствий террористических проявлений).

Поскольку задачи, формы и методы деятельности различных групп государственных органов, участвующих в противодействии терроризму, различны, постольку содержание оказываемого им содействия также предполагается различным. Для государственных органов (и органов местного самоуправления) оказание ими содействия иным государственным органам в области противодействия терроризму носит характер юридической обязанности. Такое содействие может носить как инициативный характер, так и совершаться по запросу заинтересованного органа.

Содействие, субъектом которого выступают негосударственные структуры – общественные организации, религиозные объединения, иные юридические лица данной государственной принадлежности, оказывается также на основе их обязанности, установленной законом. При соблюдении определенных условий государственные органы вправе обращаться к указанным субъектам за содействием.

Необходимым условием оказания указанного содействия государственным органам является действие запрашивающего органа (т. е. обращающегося за содействием) в пределах решения тех задач противодействия терроризму, которые относятся к компетенции данного органа.

Содействие государственным органам в противодействии терроризму имеет определенные пределы, которые призваны обеспечить сохранение оказывающим содействие субъектом (органом, организацией) их правового статуса, функциональных обязанностей, законных прав и интересов.

Формы содействия в противодействии терроризму призваны усилить в ситуациях, требующих этого, информационный и материальный ресурс органа, пользующегося содействием. К этим формам относится предоставление информации, имеющей отношение к решению задач противодействия терроризму, необходимых для этого средств связи и распространения информации, транспортных средств; охранных средств и др.

Содействие государственным органам, осуществляющим противодействие терроризму, гражданами является выражением их гражданского долга. Оно также может происходить на основе проявления обоюдной инициативы.

Содействие граждан осуществляется на добровольной основе, может распространяться на разные аспекты противодействия терроризму и принимать форму информационного содействия, участия в мероприятиях по организационному обеспечению проводимых антитеррористических мероприятий, по содействию мероприятиям безопасности, контроля и т. п. В особых случаях оказания содействия гражданами государственным органам, осуществляющим противодействие терроризму, должен быть предусмотрен на нормативно-правовом уровне порядок денежных компенсаций за риск, понесенные расходы и т. п.

В целом отношения рассматриваемого в данной статье содействия требуют дополнительного законодательного урегулирования.

Статья 7. Вознаграждение за содействие борьбе с терроризмом

1. Физическим лицам, оказывающим содействие в выявлении, предупреждении, пресечении террористической деятельности, раскрытии и расследовании преступлений террористического характера, выявлении и задержании физических лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такие преступления, из средств государственного бюджета может выплачиваться денежное вознаграждение.

2. Источники финансирования выплат денежного вознаграждения устанавливаются правительством государства.

Размер, основания и порядок выплат денежного вознаграждения определяются органами государственной власти, осуществляющими противодействие терроризму.

В соответствии с пунктом 2 части II Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма (одобрена Решением Совета глав государств СНГ 26 августа 2005 года) провозглашается принцип комплексного подхода к противодействию терроризму и экстремизму с использованием всего арсенала превентивных, правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских и прочих мер.

Статья 7 Модельного закона нацелена на реализацию указанного принципа и закрепляет возможность поощрения физических лиц за предоставление информации, а также непосредственное участие в предотвращении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений террористического характера.

Необходимость введения денежного поощрения за предоставление информации о террористической деятельности вызвана прежде всего тем, что материальное стимулирование участия физических лиц в деятельности по противодействию терроризму в современных условиях является достаточно важным фактором в превенции преступлений террористического характера.

Нормы о выплате вознаграждения за оказание содействия правоохранительным органам в противодействии терроризму содержатся в национальном законодательстве ряда стран Содружества. Так, в соответствии со статьей 14 Закона Республики Таджикистан от 16 ноября 1999 года № 845 «О борьбе с терроризмом» в целях выявления, предупреждения и пресечения террористической деятельности в порядке, определяемом Правительством Республики Таджикистан, при Государственном комитете национальной безопасности Республики Таджикистан учреждается специальный фонд, из средств которого выдается вознаграждение за предоставление субъектам, осуществляющим борьбу с терроризмом, информации, реализация которой привела к аресту или осуждению лиц, участвовавших в террористической деятельности, либо предотвращению или пресечению террористической акции. В статье 8 Закона Кыргызской Республики от 21 октября 1999 года № 116 «О борьбе с терроризмом» учреждается вознаграждение за предоставление правоохранительным органам информации, реализация которой привела к аресту или осуждению лиц, участвовавших в террористической деятельности, а также предотвращению или пресечению террористического акта, с принятием мер по неразглашению сведений о лицах, оказавших содействие. В соответствии с частью 3 статьи 9 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 416-І «О противодействии терроризму» за информацию, которая помогла предотвратить или пресечь акт терроризма, уполномоченным государственным органом по координации деятельности в сфере противодействия терроризму устанавливается и выплачивается вознаграждение. Однако не все государства – участники СНГ закрепили соответствующие нормы, кроме того, некоторые страны закрепили лишь возможность, а не обязательность выплаты соответствующего вознаграждения¹.

Часть 2 статьи 7 Модельного закона относит к полномочиям национальных правительств определение источников финансирования выплат соответствующих вознаграждений за оказание содействия правоохранительным органам в противодействии терроризму. Например, в Российской Федерации источником финансирования вышеуказанных выплат в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 года № 662 «Об источниках финансирования выплат денежного вознаграждения за содействие борьбе с терроризмом» являются средства, предусмотренные на оперативно-разыскную деятельность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего борьбу с терроризмом. Во исполнение указанного постановления Федеральной службы безопасности, которая в Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, определила порядок выплаты указанного денежного вознаграждения, издав приказ от 16 октября 2010 года № 507 «О денежном вознаграждении лиц, оказывающих содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт». Схожие нормы содержатся в национальном законодательстве других государств – участников СНГ.

¹ Напр.: статья 25 Федерального закона Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Глава III. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ

Статья 8. Цели информационно-пропагандистского противодействия терроризму и обязанности государственных органов по его осуществлению

1. Информационно-пропагандистское противодействие терроризму осуществляется в целях:

- а) разъяснения опасности терроризма;*
- б) разоблачения форм, методов и приемов, с помощью которых террористы осуществляют пропаганду своих взглядов и идей;*
- в) формирования в обществе антитеррористического сознания;*
- г) объединения усилий государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму, и институтов гражданского общества в профилактике терроризма;*
- д) сокращения социальной базы поддержки терроризма.*

2. Государственные органы, осуществляющие противодействие терроризму, обязаны:

- а) организовывать и координировать в рамках своей компетенции информационно-пропагандистское противодействие терроризму;*
- б) стимулировать участие в этой деятельности представителей средств массовой информации, юридических лиц, институтов гражданского общества, религиозных объединений;*
- в) участвовать в формировании антитеррористического сознания в обществе.*

Статья 3 Модельного закона определяет противодействие терроризму как деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления:

- по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению актов терроризма (профилактика терроризма);
- выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию акта терроризма (борьба с терроризмом);
- минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма.

Профилактика терроризма – деятельность органов государственной власти, органов государственной власти административно-территориальных образований государства, органов местного самоуправления и общественных объединений по предупреждению терроризма и (или) террористической деятельности, заключающаяся в выявлении, локализации и устранении причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма и осуществлению террористической деятельности, совершению актов терроризма; защите объектов потенциальных террористических посягательств; создании условий, препятствующих совершению актов терроризма, минимизации их последствий, а также в воздей-

ствии на физических лиц, которые вовлекаются или могут быть вовлечены в террористическую деятельность и (или) совершать акты терроризма.

Принимая во внимание указанные положения, под информационно-пропагандистским противодействием терроризму следует понимать деятельность органов государственной власти, административно-территориальных образований государства, органов местного самоуправления, общественных организаций и объединений, направленную на формирование антитеррористического сознания в обществе и заключающуюся в распространении и разъяснении, в том числе с помощью средств массовой информации (печать, радио, телевидение, иные телекоммуникационные средства, устройства), знаний об общественной опасности терроризма, разоблачении форм, методов, приемов его пропаганды, предупреждении, пресечении, минимизации, ликвидации проявлений терроризма.

Терроризм опасен не только потому, что влечет массовые жертвы, причинение физического, морального вреда здоровью людей, зачастую, лишение их самого ценного блага – жизни, но и потому, что вызывает значительные экономические потери и представляет собой угрозу общественной безопасности в целом.

Терроризм предполагает наличие специальной цели: устрашения населения, давления на органы власти путем применения различных форм и методов насилия либо угрозы их применения ради достижения противоправных результатов.

Помимо террористических актов совершаются и иные преступления террористического характера, что свидетельствует о повышенной общественной опасности терроризма как явления.

Терроризм зачастую предполагает вовлечение в совершение преступлений террористического характера членов молодежных групп и организаций, включающих несовершеннолетних, участвующих в качестве террористов в массовых беспорядках, совершении иных преступлений, провоцируемых их организаторами и пособниками, что является тревожной тенденцией для любого общества, любого государства.

Процесс вовлечения в террористическую деятельность представляет собой преступную деятельность и требует системного, комплексного анализа, применения различных социально-психологических техник и методик, изучения применения действующего законодательства и конкретной правоприменительной практики.

Важным также является мониторинг происходящих в обществе процессов и возникающих проблем, требующих решения в экономической, социальной, этнической, религиозной и других сферах посредством использования таких методов и способов изучения общественного мнения, как анкетирование, собеседование, тестирование, опрос и др.

Подобные методы и способы позволяют выявить очаги напряженности в обществе, очаги неблагополучия в культурной, духовной среде и разработать наиболее эффективные и адекватные приемы, способы их разрешения, устранения вероятных причин и условий, провоцирующих террористические риски.

Результаты многочисленных теоретических исследований и наблюдений, практических проверок и конкретных расследований свидетельствуют о том, что

нерешенность социально-экономических проблем, чрезмерное имущественное расслоение населения, отсутствие перспектив для приложения физической и умственной энергии, постоянное ощущение несправедливости, неудовлетворенности жизнью, отсутствие ценностных ориентиров, неэффективная деятельность государственных правоохранительных структур, правосудия, неразрешенные международные, этнические проблемы, вмешательство внешних деструктивных сил и другие факторы провоцируют экстремистские и террористические проявления, которые тесно взаимосвязаны.

Умело манипулируя происходящими в обществе процессами, а также особенностями их личностного восприятия отдельными личностями, идеологи терроризма и их исполнители формируют психологически неадекватную личность, способную на совершение террористического акта.

При подготовке террористов используются нейролингвистическое программирование, психологическое зомбирование, которые приводят к психическому расстройству личности и причинению вреда ее здоровью.

Действия членов псевдопсихологических организаций, занимающихся подготовкой террористов, носят умышленный характер и подлежат не только разоблачению, осуждению, но и преследованию в соответствии с нормами международного и национального законодательства.

Особую опасность представляет деятельность подобных специалистов, вовлекающих несовершеннолетних в преступную экстремистскую, террористическую деятельность, которые ввиду социальной незрелости, возрастных особенностей, а также дефицита воспитания, общения, внимания со стороны родителей вовлекаются в совершение общественно опасных деяний.

Общественная опасность терроризма заключается и в том, что он представляет собой сетевую структуру, достаточно организованную, корпоративную, отличающуюся нередко распределением ролей и функций, имеющую самостоятельные источники финансирования, материальной и иной поддержки.

Терроризм – это не только физическое, но и психическое насилие: обман, лицемерие, злоупотребление доверием, использование других форм и методов воздействия.

Под внешне привлекательными лозунгами поиска справедливости, защиты прав бедных, униженных и оскорбленных, восстановления якобы поправленных прав отдельных групп населения, обеспечения и защиты национальных интересов маскируются истинные террористические устремления, ведущие к столкновениям, жестким противостояниям.

Провоцируемое террористами непонимание особенностей уклада, традиций, образа жизни отдельных групп населения и более сложных образований (нации, народа) по сути своей означает посягательство на культуру с целью ее последующего разрушения.

Террористы стремятся уничтожить культуру во всех ее проявлениях: образовательном, информационном, физическом (материальном), экономическом, религиозном (духовном), не страшась осуждения и наказания.

Традиции и обычаи, материальное творчество, искусство – неотъемлемые элементы культурного наследия народов, неотчуждаемое, неуничтожаемое, хранимое памятью народов богатство.

Искусство, обмен культурными ценностями позволяют предотвратить навязывание фальшивых ценностных ориентиров, межэтнические разногласия, способствуют взаимопониманию, установлению гармоничных взаимоотношений между людьми и являются надежной профилактикой терроризма.

Важной составляющей частью культуры являются ее образовательный и информационный аспекты.

Та или иная информация лишь содержит сведения о тех или иных фактах, событиях, явлениях и зачастую позволяет обращаться с ними произвольно, поскольку носит разрозненный характер, надлежало бы не структурирована и не систематизирована по форме и содержанию, либо имеет определенным образом расставленные акценты (так называемая «информация с подтекстом»), что также позволяет использовать ее в целях манипулирования сознанием, создания различных образов врага.

Использование в террористических целях значимой культурной информации, которая является составной частью мирового информационного пространства, также приводит к негативным последствиям.

Неполное, так называемое ущербное образование, не позволяющее использовать объекты культуры, составляющие основу исторического наследия народов, неумение анализировать, систематизировать, критически оценивать поступающую информацию помогают террористам вводить в заблуждение духовно незрелые личности.

При таких обстоятельствах доминирует культура узких социальных групп, так называемая контркультура, когда идеологами терроризма извращаются исторически сложившиеся различия между народами, сознательно и умышленно создается хаос в чувствах и умах.

Хаос в мыслях и в душе увлекает человека в пучину страха и растерянности, когда он не волен свободно и самостоятельно разобраться в происходящих событиях, дать им критически осмысленную, грамотную и правильную оценку.

Не найдя нравственной опоры, утратив веру в собственные силы, будучи не способным адекватно оценить происходящие общественные процессы, человек впадает в панику и ищет «избавителя», который помог бы ему разобраться, найти ответы на жизненно важные вопросы. И в таких случаях «на помощь» приходят террористы, обещающие быстрое и скорое разрешение всех проблем, даже ценой жизни «заблудшего», который воспринимает их в качестве «благодетелей».

Именно в этих целях используются спекуляции на религиозных чувствах, верованиях и допускаются искажения религиозных учений, хотя ни одно из них не призывает к ненависти и насилию.

Методы убеждения и принуждения, пропаганда агрессии как единственно возможного способа существования, навязывание воинственности, оправдание зла и в то же время требования повиновения, подчинения, покорности – это дале-

ко не полный перечень способов и приемов вовлечения в духовное рабство, широко используемый террористами при подготовке террористических актов.

Атака на человеческое сознание и свободу, покорение воли с последующей утратой смысла жизни – именно с этой целью осуществляются «дробление» религиозных постулатов, их извращение, придание иного смысла и значения. Подобная субъективная интерпретация ведет к разрушению религии, разрушению культуры как одной из базовых ценностей, составляющих основу национального самосознания, самоидентификации и самовыражения нации, народа, личности и общества в целом.

Чрезвычайно опасен и так называемый этнорелигиозный терроризм, целью которого являются разжигание сепаратизма, национализма, шовинизма и в конечном итоге не только вмешательство во внутренние дела государства, но и изменение его границ.

Общественно-политические процессы, происходящие в мире, кардинальным образом изменили характер государственно-конфессиональных отношений. Использование религиозного фактора в политических целях рассматривается прогрессивным сообществом в качестве угрозы национальной безопасности, общественной стабильности и правам человека.

Наибольшую остроту религиозный экстремизм приобретает в случае использования религиозной идеологии в националистических и сепаратистских целях. Особую опасность представляют такие проявления религиозного экстремизма, которые осуществляются по инициативе и при поддержке внешних политических субъектов, стремящихся обеспечить свое доминирование в том или ином регионе земного шара.

Серьезную угрозу гражданскому миру и согласию представляют попытки навязать обществу идею о якобы неразрешимых противоречиях между христианами и мусульманами и доминировании одной нации над другой, что приводит нередко к созданию радикально-исламистских движений, религиозно-сепаратистских объединений (вплоть до незаконных вооруженных формирований), действующих нередко под руководством радикальных зарубежных проповедников, преследующих не столько теологические, сколько военно-политические цели.

Рост числа конфессиональных новообразований также способствует возрастанию межконфессионального соперничества.

Негативное влияние иностранных религиозных организаций и миссионеров, культурно-религиозная экспансия, осуществляемая с территорий иностранных государств, приводят к межрелигиозным конфликтам и разжиганию межрелигиозной розни.

Тоталитарные секты прибегают к обману, умолчаниям и навязчивой пропаганде своих идей для привлечения новых членов, чем нарушают права человека на свободный выбор мировоззрения и образа жизни.

В данных условиях сохранение традиций общественного согласия, добрососедского сосуществования разных народов, культур, верований по-прежнему актуально.

В связи с этим важной целью социального партнерства является укрепление общественной стабильности посредством реализации духовно-нравственного и миротворческого потенциала религиозных традиций народов, участия граждан в деятельности традиционных религиозных объединений.

Важное значение в противодействии терроризму и экстремизму имеет миротворческий и гуманистический потенциал традиционных конфессий.

В целях обеспечения мирного благосостояния народов особую значимость приобретают вопросы формирования единого правового пространства в рамках Содружества Независимых Государств, укрепления, развития и совершенствования правовой основы международного сотрудничества государств.

Разработка государственной национальной политики, основанной на принципах равноправия и мирного сосуществования, дружбы и взаимопонимания народов, уважения их исторических традиций, обычаев, культуры, а также программ, направленных на расширение межнационального сотрудничества, развитие и совершенствование законодательства, четкий мониторинг его применения, подготовка, обучение квалифицированных специалистов в сфере межэтнических отношений и другие факторы играют существенную роль в предотвращении используемых в террористических целях межнациональных конфликтов, дестабилизирующих общественное спокойствие и благополучие.

Координация деятельности органов государственной власти, административно-территориальных образований, органов местного самоуправления государств – участников СНГ в сфере обеспечения законности и правопорядка, соблюдения прав и свобод человека и гражданина осуществляется в рамках действия различных соглашений, программ, направленных на противодействие организованной преступности, перешагнувшей государственные границы и превратившейся в серьезный вызов стабильности и мирному будущему народов.

Террористические акты не только на территории стран Содружества, но и в других государствах мира свидетельствуют об опасности терроризма для всего человечества и необходимости противодействия ему, объединения усилий против транснациональной организованной преступности в целом.

Так называемые национальные особенности, национальная специфика террористических актов различны, однако цели устрашения, запугивания населения, дестабилизации обстановки, как правило, едины для всех субъектов террористической деятельности.

Для современного терроризма характерны как глобальные, так и локальные проявления, особая инфраструктура финансовых потоков, формирование определенной идеологии, оправдывающей действия террористов, экстремистов и их пособников.

Задачи пресечения источников и каналов финансирования терроризма и террористической деятельности, незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, а также диверсионной, пропагандистской деятельности требуют объединения усилий правоохранительных и иных органов и структур на международном уровне.

В целях устрашения населения, обоснования и пропаганды своей деятельности идеологи экстремизма, национализма, шовинизма и терроризма широко используют телекоммуникационные средства связи, в том числе Интернет, где нередко звучат призывы к совершению террористических актов, предлагаются инструкции по изготовлению взрывчатых веществ, демонстрируются сцены насилия и жестокости, нередко направленные на разжигание межнациональной розни.

Преступность в виртуальном пространстве опасна не только для отдельных физических, юридических лиц, но и для каждого государства в отдельности и всех государств в целом. В борьбе с преступными посягательствами в сфере информационно-телекоммуникационных технологий всестороннее сотрудничество органов государственной власти, правоохранительных органов, общественных институтов всех стран приобретает особое значение.

На этом направлении не может быть политики двойных стандартов, ведущей, как правило, к оправданию террористической деятельности, террористов, их покровителей, пособников, важны единые, скоординированные усилия государств, правоохранительных и других структур, общественных и иных организаций, конкретных юридических и физических лиц.

Необходимы подробное нормативно-правовое регулирование правоотношений субъектов Интернета, разработка эффективного механизма, позволяющего требовать от провайдеров всех уровней устранения нарушений закона путем фильтрации контента, блокирования адреса доступа к нежелательным информационным ресурсам или удаления интернет-сайтов, содержащих материалы экстремистского характера, публично призывающих к осуществлению террористической деятельности.

Специально уполномоченные государственные органы должны вести постоянный мониторинг информации, направленной на разжигание национальной, расовой, религиозной ненависти, вражды, пропаганду сепаратизма, шовинизма, национализма и войны, за распространение которой установлена ответственность (гражданско-правовая, уголовная, административная, дисциплинарная), и своевременно принимать меры не только к ограничению доступа к ней, но и к наказанию виновных в установленном законом порядке.

Успешному решению этих задач может способствовать совершенствование и более широкое применение поисковых систем автоматического обнаружения и ограничения доступа к подобным ресурсам.

Альтернативой враждебной информационной экспансии могут и должны стать реализация образовательно-просветительных инициатив, совершенствование общеобразовательного процесса, имеющего целью воспитание высокой гражданственности на основе глубокого изучения исторически сложившихся культурных, религиозных, этнонациональных традиций, положительных нравственных, социальных установок, прогрессивных идеологических доктрин, концепций уважения и соблюдения норм международного и национального права.

Вместе с тем основы высокой гражданственности изначально должны формироваться родителями, грамотными, профессиональными педагогами школьных и иных образовательных учреждений.

В организации противодействия терроризму важна роль государственных органов, административно-территориальных образований, органов местного самоуправления.

Для успешного противодействия терроризму должна быть выработана четкая и ясная единая позиция всех государственных институтов и гражданского общества, правовую основу которой составляют документы международного характера, касающиеся борьбы с различными проявлениями экстремизма, терроризма, конституции государств, законы, кодексы и другие нормативные правовые акты.

Координирующим органом, обеспечивающим взаимодействие субъектов, осуществляющих противодействие терроризму, борьбу с терроризмом, являются антитеррористический комитет, либо антитеррористическая комиссия, либо иной уполномоченный орган.

В административно-территориальных, муниципальных образованиях, в соответствии с нормативно-правовой базой, как правило, создаются антитеррористические комитеты (комиссии), межведомственные оперативные штабы, временные оперативные штабы, оперативные штабы, которые осуществляют комплексный мониторинг ситуации, проводят оценку региональной обстановки, выявляют предпосылки возникновения террористических рисков, разрабатывают меры по их предупреждению и ликвидации, реализуют меры по стабилизации ситуации, вносят предложения по созданию системной защиты населения от террористических угроз, организуют бесперебойное функционирование потенциально опасных объектов, систем жизнедеятельности, осуществляют контроль за исполнением принятых решений и оказывают помощь и поддержку государственным структурам в предупреждении террористических актов, поддержании общественного порядка в случае возникновения опасных чрезвычайных ситуаций, связанных с террористическими актами, террористической деятельностью.

Субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом, предупреждение, выявление и пресечение террористической деятельности в пределах компетенции, являются министерства, ведомства, службы, агентства, руководство которыми, а также обеспечение необходимыми средствами, силами, ресурсами осуществляет правительство государства.

Органы местного самоуправления, общественные объединения и организации независимо от форм собственности, должностные лица и граждане должны оказывать всяческое содействие и помощь в выявлении, пресечении террористической деятельности, а также минимизации и ликвидации ее последствий.

Конкретные меры по обеспечению безопасности населения определяются на основании планов, в необходимых случаях разрабатываются операции с учетом характера, масштабов и условий их проведения, проводятся специальные занятия, определяющие тактику, порядок, механизм, силы, ресурсы, средства в случае совершения террористических актов (взрывы, поджоги, захват заложников, возможное химическое, биологическое, иное заражение людей, местности, объектов и другие проявления террористической деятельности).

Важное значение имеет комплексный характер проводимых мероприятий.

Так, система мероприятий по защите жилых массивов должна предусматривать обеспечение состояния постоянной бдительности и организации общественного порядка, создание системы контроля за всеми нежилыми помещениями, передвижением транспорта и его парковкой.

Особую роль в обеспечении порядка, создании системы контроля должны играть не только правоохранительные органы, но и прежде всего жильцы, представители общественности (домовые комитеты, народные, муниципальные дружины, жилищно-коммунальные объединения и другие образования).

Разработка методических пособий, памяток, информационно-аналитических программ, где в доступной форме разъясняются права и обязанности граждан, правила поведения в различных ситуациях, связанных с террористическими актами, угрозами и мерами по их предупреждению и пресечению, также актуальна.

Особую значимость приобретают вопросы формирования высокой правовой культуры и правосознания населения с тем, чтобы надлежащее исполнение законов, уважительное отношение к праву стали нормой поведения каждого законопослушного, добропорядочного гражданина.

Правовое воспитание требует многостороннего, комплексного, системного подхода, объединения усилий просветителей и тех, кому адресованы знания и правила их применения, и только в этом случае может идти речь о серьезной профилактике терроризма.

Государственные органы, осуществляющие противодействие терроризму, обязаны не только организовать, координировать информационно-пропагандистское противодействие терроризму, но и поощрять участие в этой деятельности граждан, юридических лиц, общественных, религиозных объединений и организаций, представителей гражданского общества и средств массовой информации.

Особую актуальность в данных условиях приобретает задача формирования культуры безопасности и грамотного поведения в сложных ситуациях каждого человека.

В этих целях необходимы четкая, оперативная организация публикаций соответствующих материалов в средствах массовой информации, как в печатном, так и в электронном виде, подготовка тематических передач на телевидении и радио.

Важно не только своевременно информировать население о периодах повышенной опасности, но и принимать активные действия по предупреждению возможных террористических рисков, угроз (например, отменить массовые мероприятия, обеспечить охрану объектов повышенной опасности и др.), проводить различные мероприятия под контролем специалистов (например, обход подвальных помещений с участием представителей полиции, органов жилищно-коммунального хозяйства, опечатывание полицией, установка ограждений и других), проводить инструктажи с населением по вопросам личной безопасности.

Получая разностороннюю информацию, в том числе и по правовым вопросам, каждый человек оценивает ее с учетом имеющихся знаний, опыта, после чего

принимает решение о выборе варианта поведения с учетом сложившихся обстоятельств.

Таким образом, идет постепенный процесс формирования антитеррористического сознания, включающий в себя получение знаний об общественной опасности терроризма, его формах, методах, способах, причинах и условиях, способствующих совершению актов терроризма, террористической деятельности, его профилактике, выявлению и пресечению, борьбе с терроризмом, минимизации, ликвидации его последствий, о правилах личной безопасности.

Вместе с тем наличие определенной суммы знаний у каждого индивида само по себе недостаточно, необходимы их осмысление, критическая оценка и волевые активные действия личности, высококультурной и высокосоциальной, способной предотвратить терроризм, уберечь и защитить не только собственную жизнь, но и здоровье, жизнь других людей и их благополучие.

Активизация всех форм правопросветительной работы, участие в этом процессе не только юристов-практиков и теоретиков, но и деятелей культуры, искусства, представителей различных государственных органов, общественных, религиозных объединений и других структур позволят сформировать личность, имеющую твердые нравственные принципы, такую личность, которая не будет пополнять социальную базу поддержки терроризма.

Статья 9. Обязанности средств массовой информации по содействию противодействию терроризму

1. Сотрудники средств массовой информации при освещении событий, связанных с актами терроризма и антитеррористической деятельностью, обязаны учитывать, что право людей на жизнь и безопасность первично по отношению к праву на свободу доступа к информации и распространения информации.

При получении сотрудником средств массовой информации сведений о готовящемся акте терроризма он обязан незамедлительно проинформировать об этом государственные органы, осуществляющие борьбу с терроризмом.

При наличии у сотрудника средств массовой информации сведений или документальных материалов, которые могут служить вещественными доказательствами по делам о преступлениях террористического характера либо могут быть использованы в интересах предупреждения, выявления или пресечения террористической деятельности, он обязан передать их в государственные органы, осуществляющие борьбу с терроризмом.

2. Руководители средств массовой информации обязаны принимать меры к тому, чтобы материалы, подготовленные в руководимых ими органах, не служили оправданием террористической и иной общественно опасной экстремистской деятельности, не призывали к ней, не провоцировали ее, а также не допускали пропаганды межрелигиозной, межнациональной, межэтнической, межрасовой вражды.

Реализуя одно из основных конституционных прав граждан – свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым

законным способом, право каждого на свободу печати, сотрудники средств массовой информации (далее – СМИ) имеют право и обязаны давать полную и объективную информацию, относящуюся к проявлениям терроризма.

Сотрудники СМИ, наряду с работниками правоохранительных органов, представителями общественных организаций, гражданами, участвуют в очень важном процессе формирования антитеррористического сознания населения, поэтому знание и соблюдение законов, нравственных правил поведения особо значимы в их профессиональной деятельности.

Они должны честно и правдиво, всесторонне освещать вопросы общественной безопасности, противодействия терроризму, содействия разоблачению последнего, минимизации и ликвидации его последствий, поскольку способствуют формированию общественного сознания и морально ответственны за состояние общественного благополучия и процветания, безопасность граждан, их защиту как от физического, так и психического насилия.

Недобросовестное изложение конфликта может привести к его эскалации с еще более массовыми жертвами, значительными моральными и материальными потерями, в то время как тщательно продуманное, честное и непредвзятое, объективное и профессионально грамотное освещение событий позволит перевести его в рамки регулируемого процесса.

Вопросы профессиональной этики (теле-, радио-) журналистов, их социальной роли и в целом СМИ в освещении терроризма достаточно актуальны и в тоже время дискуссионны, так как зачастую связаны с различного рода ограничениями правового, морально-нравственного характера, что в подобных ситуациях оправданно и необходимо. И в этом заключается определенная специфика, требующая от специалистов, работающих в этой сфере, постоянного труда над повышением уровня профессионального мастерства. Недопустима и неуместна какая бы то ни было погоня за рейтингом, сенсациями, а поэтому демонстрация сцен насилия и жестокости, героизация террористов и пропаганда их деятельности не только безнравственны, но и незаконны.

Уникальные возможности СМИ не должны использоваться в целях скрытой рекламы терроризма, создание некоего «шоу», наводящего ужас и страх, парализующего волю и сознание зрителей и читателей.

Информация, распространяемая СМИ, не может рассматриваться исключительно в потребительских целях как бессистемная, формальная констатация фактов и сцен, рассчитанных на поверхностное восприятие. Она не может быть бессодержательной, лишенной нравственных принципов, потому что при таких условиях создается питательная почва для пропаганды терроризма, формирования облика террориста-героя, ищущего справедливость, независимость, истину.

Сотрудники СМИ обязаны быть всесторонне развитыми, высокообразованными не только в своей отрасли знаний. Важное значение имеет и их юридическая осведомленность в вопросах обеспечения безопасности, защиты конституционных прав и свобод граждан и общества в целом от каких бы то ни было посягательств.

Освещая вопросы противодействия терроризму, сотрудники СМИ должны хорошо знать не только этические правила, но и нормы права, отражающие в том числе содержание понятий, средства, способы, методы борьбы с терроризмом и его профилактики, пределы компетенции государственных органов и представителей общественности, другие вопросы права и морали, обращаясь в необходимых случаях за консультациями к специалистам.

Употребление таких понятий, как терроризм, бандитизм, вооруженная борьба, вооруженный конфликт, без тщательного анализа целей, объекта применения насилия и других обстоятельств зачастую приводит к упрощению, их явной подмене, и в такой ситуации противник и жертва зачастую меняются местами, благодаря недобросовестной, а по сути безграмотной и безответственной работе тех, кто претендует на освещение и анализ вопросов в этой сфере.

При такой подаче информации виновными в глазах общественности выступают не террористы, а государство и его органы, лишаящиеся базовой массовой социальной поддержки. Это нередко приводит к расслоению общества, его поляризации, следствием чего является оправдание отдельными гражданами либо группами граждан насилия ради достижения политических целей, устрашения населения.

Средствам массовой информации не следует придерживаться и постоянной «стратегии напряженности», когда общественное мнение формируется с помощью страха и искаженной информации.

Содействуя противодействию терроризма, СМИ обязаны избегать таких приемов изложения событий, как неправдоподобность, некорректность, подмена понятий, фальсификация. Немаловажное значение имеют и используемые, в том числе риторические, приемы освещения (ссылка, сравнение, противопоставление, метафоры, афоризмы и др.) происходящих событий, они должны быть уместны, неоскорбительны, недвусмысленны.

Внутреннее осознание границ разумной достаточности поможет найти баланс между свободой и безопасностью, не позволит пишущему и говорящему о терроризме переступить, перешагнуть некие границы дозволенного и недозволенного, не даст возможности увлечься сугубо эмоциональными оценками и тем самым будет способствовать реализации положения статьи 9 Модельного закона о том, что право людей на жизнь и безопасность первично по отношению к праву на свободу доступа к информации и распространения информации.

Межрелигиозные, межнациональные, межрасовые отношения, как правило, оказывают значительное влияние на ситуацию в стране, а поэтому информирование о них требует глубокого знания исторических, культурных, социальных процессов, традиций, обычаев. Тщательный, не поверхностный анализ причин и условий, способствующих возникновению разногласий, четкое освещение позиций участников конфликтов, возможных путей, способов их преодоления и разрешения – эти и другие вопросы должны быть изложены в СМИ ясно и понятно.

Сохранение основ общественного согласия, добрососедского сосуществования разных народов, их культур, верований – одна из важнейших задач в профи-

лактике межрелигиозной розни, межрегиональных, межэтнических и иных конфликтов.

Формирование культуры неприятия терроризма является одним из основных способов разрешения межрелигиозных, межнациональных конфликтов, межрасовой вражды, следовательно, сотрудники СМИ должны четко излагать существо проблем, при необходимости разъяснять позиции, мнения, вплоть до содержания отдельных терминов и выражений.

Небрежная, недобросовестная информация может только усугубить, обострить ситуацию, вследствие чего потребуются немало дополнительных усилий для ее нормализации.

«Горячим» репортажам с места событий должна предшествовать вдумчивая, кропотливая, повседневная работа по выявлению назревающих тревожных ситуаций, взрывоопасных настроений, причин и условий, им способствующих, установлению позитивных и негативных тенденций, всесторонний анализ которых позволит предотвратить разногласия, перерастающие в конфликты.

Важна роль руководителя СМИ, способного не только дать объективную оценку усилиям автора, подготовившего материал, но и обратить внимание общественности, органов государственной власти, правоохранительных структур на тревожные обстоятельства, требующие незамедлительной реакции, принятия конкретных исчерпывающих мер по их устранению и ликвидации.

Именно поэтому неоценима роль и помощь СМИ в профилактике правонарушений, предотвращении террористических проявлений.

В каждом случае получения сотрудником средств массовой информации данных о готовящемся акте терроризма он обязан незамедлительно сообщить об этом государственным органам, осуществляющим борьбу с терроризмом. Это могут быть органы безопасности, либо иные правоохранительные, либо специально уполномоченные органы, к компетенции которых отнесены указанные вопросы в соответствии с нормами национального законодательства.

Информационные носители, а также форма, вид сообщения, используемые средства, способы их доставки могут быть различны.

Если сотрудники средств массовой информации располагают сведениями или документальными материалами, которые в установленном законом порядке могут быть признаны вещественными доказательствами по делам о преступлениях террористического характера, либо эти объекты могут быть использованы в целях выявления, предупреждения, пресечения террористической деятельности, то они также обязаны передать их в указанные органы, соблюдая при этом меры предосторожности, личной безопасности и конфиденциальности. Главное, чтобы эти сведения, документальные материалы были переданы своевременно и не стали достоянием террористов, их пособников и иных лиц, причастных к террористической деятельности.

Особую осторожность и аккуратность должны проявлять сотрудники СМИ при освещении вопросов, связанных с проведением контртеррористических операций. Порядок, условия их проведения, механизм взаимодействия со СМИ должны определяться нормативными правовыми актами различной юридической

силы. Это могут быть: нормы международного права, конституции государств, законы, постановления, положения, инструкции, распоряжения, указания, приказы.

Информирование населения о проведении и прекращении контртеррористической операции должно осуществляться с разрешения руководителя органа власти в области обеспечения безопасности либо по его указанию иным должностным лицом.

Сообщения о ходе проведения контртеррористической операции не должны содержать сведения, составляющие государственную тайну, а также сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности. Например, СМИ не должны распространять информацию, способную затруднить проведение контртеррористической операции, создать угрозу жизни и здоровью лиц, оказавшихся в зоне ее проведения либо за ее пределами.

Форма и объем информации, как правило, определяются соответствующими ответственными лицами. Обычно в таком качестве выступает руководитель оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией либо его представитель, ответственный за поддержание связей со СМИ.

Кино- и видеосъемка места проведения операции допускаются с разрешения руководителя по управлению контртеррористической операцией.

СМИ не могут и не должны использовать ситуации, связанные с проведением контртеррористической операции, в чьих либо интересах, целях, «подыгрывая» какой-либо из сторон.

Необходимо профессионально и грамотно информировать общественность о происходящих событиях, с тем чтобы у граждан не возникали необоснованные сомнения в адресности и адекватности применения силы.

Недопустимы какое бы то ни было оправдание, пропаганда терроризма, поскольку антитеррористическая политика, в том числе и в рамках проведения контртеррористической операции, нуждается в общественной поддержке, без которой невозможны стабильность и порядок в обществе, мир и покой в каждом доме.

Статья 10. Ответственность средств массовой информации

Сотрудники и руководители средств массовой информации, не выполняющие обязанности в части содействия противодействию терроризму, несут ответственность в соответствии с законодательством государства вплоть до привлечения к уголовной ответственности и (или) принятия судебного решения о прекращении деятельности органа массовой информации.

Если сотрудники СМИ не выполняют обязанности в сфере противодействия терроризму, они привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством государств, правовую основу которого, как правило, составляют международно-правовые акты, конституции государств, законы, в том числе регламентирующие вопросы противодействия терроризму, нормы, закрепленные в кодексах, регулирующих административно-правовые, уголовно-правовые, уголовно-процессуальные отношения и другие нормативные правовые акты.

Например, статья 177³ модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ предусматривает ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма, в том числе с использованием средств массовой информации.

Установление запретов и ограничений в регулировании информационных процессов в сфере противодействия терроризму имеет целью предупреждение, профилактику терроризма, экстремизма, формирование антитеррористического сознания и обеспечение безопасности всех и каждого.

Недопустимо распространение в средствах массовой информации экстремистских материалов. За подобные действия установлены такие меры воздействия, как предупреждение или прекращение деятельности СМИ.

Запрещается злоупотребление свободой массовой информации, нельзя использовать СМИ для оправдания межэтнической, межрелигиозной, межрасовой вражды, пропаганды насилия, жестокости, терроризма.

Нормы национального законодательства могут устанавливать различные виды ответственности и различные санкции за нарушения, допускаемые в этой сфере, вплоть до привлечения сотрудников и руководителей СМИ к уголовной ответственности и (или) принятия решения о прекращении деятельности органа массовой информации в установленном законом порядке.

Свобода слова, печати, информации является одним из важных достижений современности. Именно поэтому законодательные запреты и ограничения не должны подавлять, ущемлять право на свободу и независимость массовой информации, поскольку СМИ являются одним из обязательных и необходимых инструментов противодействия терроризму и формирования общественного антитеррористического сознания.

Важно соблюдать разумный баланс интересов в целях обеспечения безопасности, укрепления законности, защиты основных прав и свобод граждан.

Глава IV. ЗАЩИТА ОБЪЕКТОВ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ

Статья 11. Общегосударственная система мер по защите объектов потенциальных террористических посягательств

1. Для защиты объектов потенциальных террористических посягательств (антитеррористической защиты объектов) реализуется общегосударственная система мер, целью которой являются повышение устойчивости этих объектов к актам терроризма и усиление готовности государственных органов, юридических лиц к ликвидации и (или) минимизации последствий актов терроризма.

Общегосударственная система мер по антитеррористической защите объектов включает правовые, организационные, инженерно-технические, войсковые, специальные, охранные и иные меры.

2. В зависимости от характера террористических угроз уполномоченными органами государства могут вводиться особые правовые режимы. Содержание указанных режимов, основания для их введения, характер связанных с данными

режимами ограничений для физических и юридических лиц устанавливаются законодательством государства.

3. Предусматриваются особые меры по антитеррористической защите объектов, имеющих особое значение для обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Общегосударственная система мер по антитеррористической защите объектов представляет собой совокупность направленных на предотвращение актов незаконного вмешательства правовых, организационных, инженерно-технических, войсковых, специальных, охранных и иных мер, а также действия подразделений охраны, имеющих в своем распоряжении гражданское, служебное оружие и специальные средства.

К правовым мерам антитеррористической защиты объектов потенциальных террористических посягательств можно отнести:

- совершенствование законодательства в области антитеррористической защиты объектов потенциальных террористических посягательств, а также создания и функционирования общегосударственной системы мер по антитеррористической защите объектов;

- разработку отдельных законодательных актов, внесение изменений в отдельные законодательные акты, гармонизацию законодательства в установленной сфере;

- анализ ведомственных и межведомственных нормативных, регулирующих, методических и инструктивных документов и разработку предложений по их гармонизации с законодательными и нормативными правовыми актами в указанной сфере;

- проведение научно-исследовательских работ по вопросам анализа реализации законодательства в области антитеррористической защиты объектов потенциальных террористических посягательств и разработку предложений по его совершенствованию;

- организацию правового мониторинга в сфере антитеррористической защиты объектов потенциальных террористических посягательств и др.

Основные организационные меры антитеррористической защиты объектов включают в себя:

- определение особенностей террористических угроз в отношении объектов и разработку типовых моделей нарушителей;

- выделение типовых объектов, требующих антитеррористической защиты, разработку их классификации и категорирования в целях планирования и реализации соответствующих защитных мер;

- разработку схемы организации физической защиты объектов силами и средствами действующих на них подразделений охраны и безопасности;

- определение основных направлений совершенствования системы физической защиты объектов;

- определение сценариев возможных террористических актов и связанных с ними аварий, происшествий, приводящих к чрезвычайным ситуациям;

- определение вероятности совершения террористических актов по каждому из выбранных расчетных сценариев;
- определение границы зон, в пределах которой может осуществляться поражающее воздействие источника террористического акта;
- установление основных принципов организации мероприятий по предупреждению, локализации и ликвидации последствий террористического акта для определения достаточности планируемых мероприятий;
- определение порядка взаимодействия привлекаемых организаций, органов управления, сил и средств в условиях совершенного террористического акта и др.

В целях организации надежной антитеррористической защиты объекта составляется паспорт безопасности объекта. Паспорт безопасности объекта составляется на основании результатов категорирования данного объекта в зависимости от степени его потенциальной опасности, а также на основании оценки достаточности инженерно-технических мероприятий, мероприятий по физической защите и охране объекта при террористических угрозах. В паспорте безопасности объекта отражаются характеристика объекта, возможные последствия в результате совершения акта незаконного вмешательства, категория объекта, состояние системы его инженерно-технической, физической защиты, пожарной безопасности, а также содержатся соответствующие выводы и рекомендации. Паспорт безопасности объекта содержит мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объекта.

Также на объекте потенциального террористического посягательства должны находиться следующие документы:

- положение об организации охраны и защиты объекта;
- план охраны объекта при угрозе или совершении террористического акта;
- инструкция по пропускному и внутриобъектовому режиму;
- инструкция по действиям должностных лиц и персонала объекта в чрезвычайных ситуациях;
- должностные инструкции сотрудников подразделений охраны;
- схема оповещения сотрудников, задействуемых в мероприятиях по предотвращению или устранению последствий внештатных ситуаций;
- план обеспечения безопасности объекта;
- перспективный план оборудования объекта инженерно-техническими средствами охраны и обеспечения безопасности;
- функциональные обязанности должностного лица объекта, ответственного за выполнение мероприятий по антитеррористической защите объекта.

Инженерно-техническое оборудование объекта должно обеспечивать защиту личного состава от огня преступников, создавать благоприятные условия для ведения огня обороняющимися и затруднять возможность проникновения на объект. Инженерно-техническое обеспечение объекта может включать в себя укрепление всех входов (въездов) на объект:

- устанавливаются стальные двери на входах, ставятся более совершенные запоры на воротах, перекрываются раздвижными стальными решетками переходы на второй и последующие этажи, коридоры, ведущие к комнате хранения оружия,

перекрываются бронированными жалюзи снаружи окна на первом и по возможности на последующих этажах. Управление закрытием дверей, раздвижных решеток и опускание бронированных жалюзи выводится на пульт управления дежурной части и дублируется в кабинет начальника органа внутренних дел (или в приемную);

- на входах устанавливаются кабины (турникетовые двери) с металлодетекторами для установления лиц, проходящих с оружием. За показателями (сигналами) металлодетекторов обязан следить пост по охране входа на объект;

- перекрываются стальными решетками, запирающимися надежными замками, оборудованными сигнализацией, выведенной на пульт управления оперативного дежурного, подземные коммуникации, которые могут быть использованы преступниками для проникновения на объект;

- устанавливаются прожекторы и телевизионная аппаратура для освещения и обзора подступов к объекту, включающиеся с пульта управления оперативного дежурного;

- оборудуются огневые позиции для личного состава, вооруженного автоматами, пулеметами и снайперскими винтовками;

- укрепляются светошумовые гранаты с выводом к подрывным механизмам, расположенным в дежурной части.

Все инженерное оборудование маскируется под общий фон здания объекта. Особенно тщательно маскируются позиции снайперов, места расположения группы документирования и наблюдательные пункты.

В целях повышения эффективности антитеррористической защиты объектов потенциальных террористических посягательств оборона объектов должна быть:

- устойчивой, так как нападения, как правило, совершаются подготовленными, хорошо вооруженными и оснащенными преступными группами;

- круговой, построенной по принципу обороны опорных пунктов, потому что преступники могут совершить нападение практически с любого направления;

- активной, т. е. способной не только отразить нападение, но и задержать нападающих преступников.

Устойчивость обороны обеспечивается:

- эшелонированием сил и средств по глубине;

- хорошо организованной системой огня в сочетании с инженерным оборудованием объекта;

- подготовкой органов управления и личного состава к ведению оборонительного боя.

Эшелонирование сил и средств по глубине предполагает создание нескольких рубежей обороны и резерва. На наиболее вероятном направлении проникновения преступников на объект, где должны сосредоточиваться основные усилия обороняющихся, может создаваться несколько рубежей.

Первый рубеж создается на первом этаже объекта. До недавнего времени предусматривалось создание первого рубежа обороны перед фасадом объекта. Такое расположение лишало возможности личный состав, привлекаемый к обороне объекта на первом рубеже, использовать защитные свойства здания, а со-

здать инженерные оборонительные сооружения (окопы, блиндажи и т. п.) перед объектами, расположенными в населенных пунктах, практически невозможно. Второй рубеж создается для прикрытия направлений, по которым преступники могут проникнуть на второй этаж или захватить помещения на первом этаже. Третий рубеж – для перекрытия преступникам возможности проникновения на последующие этажи.

На второстепенных направлениях первый рубеж создается для перекрытия входов на объект (ворот, дверей), а второй рубеж подготавливается для занятия резервом.

С учетом такого построения оборонительных рубежей создается и система огня. На направлениях сосредоточения основных усилий система огня предусматривает ведение многослойного, перекрестного и кинжального огня, с таким расчетом, чтобы обеспечивалось нанесение преступникам потерь на подступах к объекту и в случае их проникновения на объект. На второстепенных направлениях обычно создается система перекрестного огня, а в некоторых случаях – и кинжального.

Войсковые меры, как правило, направлены на локализацию масштабных и особо опасных террористических актов, а также на их пресечение.

Антитеррористическая защита объектов потенциальных террористических посягательств может включать в себя и специальные меры защиты объектов. Специальные меры направлены на прекращение террористического акта посредством применения специальных средств и методов в соответствии с национальным законодательством.

Система охраны объекта включает в себя совокупность сил и средств для выполнения задач по охране и обороне объекта. Она должна соответствовать технологическим особенностям охраняемого объекта, уровню его оборудования инженерно-техническими средствами охраны, обстановке в его окружении и обеспечивать наиболее эффективное и экономически рациональное использование имеющихся сил и средств. Система охраны объекта должна строиться эшелонированно: на подступах к нему, по его периметру, на КПП и на наиболее важных производственных террористически уязвимых участках, обеспечивающих устойчивое функционирование объекта.

В рамках физической защиты в целом, без учета специфики того или иного объекта, решается целый ряд задач:

- предупреждение несанкционированного доступа;
- своевременное обнаружение несанкционированного действия;
- задержка (замедление) проникновения нарушителя;
- пресечение несанкционированных действий;
- задержание лиц, причастных к подготовке или совершению диверсии.

Обеспечение защиты объектов потенциальных террористических посягательств осуществляется на основе единой системы планирования и реализации комплекса технических и организационных мер, направленных:

- на предотвращение несанкционированного проникновения на охраняемые объекты;

– своевременное обнаружение и пресечение любых посягательств на целостность и безопасность охраняемых объектов, в том числе актов незаконного вмешательства.

Основными целями системы антитеррористической защиты являются обеспечение жизнедеятельности объектов потенциальных террористических посягательств в условиях нестабильной внутренней и внешней среды, своевременное распознавание и предотвращение возможных чрезвычайных ситуаций в короткие сроки.

В зависимости от характера террористических угроз уполномоченными органами государства могут вводиться особые правовые режимы. Различают следующие виды особых правовых режимов:

– чрезвычайное положение – особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные законом отдельные ограничения прав и свобод;

– военное положение – особый правовой режим, вводимый на всей территории страны или в отдельных ее местностях в соответствии с законом в случае агрессии против страны или непосредственной угрозы агрессии;

– контртеррористическая операция – комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

Специфика объектов потенциальных террористических посягательств изначально предполагает более высокий уровень антитеррористической защищенности в сравнении с другими объектами промышленности.

Под антитеррористической защитой объектов понимается комплекс правовых, организационных, финансово-экономических, режимных, оперативно-разыскных, контрразведывательных, инженерно-технических и иных мероприятий, проводимых органами государственной власти, а также специально уполномоченными ею структурами и направленными на выявление, предупреждение и пресечение террористических посягательств.

Целями антитеррористической защиты объектов потенциальных террористических посягательств являются:

– выявление и устранение причин, негативных факторов и условий, порождающих или способствующих возникновению террористических актов;

– адекватное и своевременное реагирование на негативные процессы и совершаемые террористические акты;

– локализация и минимизация последствий террористических актов, которые не удалось предотвратить или вовремя пресечь;

– оказание эффективной помощи правоохранительным органам и спецслужбам в их деятельности по предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений террористического характера;

– осуществление мероприятий по восстановлению нормального функционирования пострадавших потенциально объектов потенциальных террористических посягательств.

Важная роль принадлежит системе профилактических мероприятий, которая, как правило, включает в себя регулярное получение информации о состоянии защищенности объекта, выделенных участков; своевременное вскрытие недостатков и нарушений технологических регламентов работы инженерно-технических средств охраны, выявление лиц, пытающихся без видимых оснований или при подозрительных обстоятельствах проникнуть на объект.

Статья 12. Объекты, подлежащие антитеррористической защите

К объектам потенциальных террористических посягательств, подлежащим антитеррористической защите, относятся:

- а) физические лица;*
- б) государственные объекты;*
- в) юридические лица, в том числе предприятия и учреждения, являющиеся потенциальными источниками катастроф техногенного характера;*
- г) места массового пребывания людей;*
- д) объекты жизнеобеспечения, в том числе объекты энергетики, связи, транспорта;*
- е) иные объекты, перечень которых определяется государством.*

В комментируемой статье перечислены объекты потенциальных террористических посягательств, подлежащие антитеррористической защите.

Объектами потенциальных террористических посягательств являются объекты, на которые может быть направлено воздействие террористов для достижения поставленных ими целей. К объектам потенциальных террористических посягательств, подлежащим антитеррористической защите, относятся как физические лица, так и материальные объекты. В качестве материальных объектов в статье указаны государственные объекты; юридические лица, в том числе предприятия и учреждения, являющиеся потенциальными источниками катастроф техногенного характера; места массового пребывания людей; объекты жизнеобеспечения, в том числе объекты энергетики, связи, транспорта; иные объекты, перечень которых определяется государством.

Физические лица как объекты потенциальных террористических посягательств – лица или группы лиц, в отношении которых могут осуществляться нападение, уничтожение, захват, похищение, устрашение, принуждение к определенным действиям. Отнесение физического лица к числу возможных объектов террористических посягательств свидетельствует о стремлении государства правовым способом пресечь любую возможность проявления терроризма. При этом степень правовой защищенности собственных граждан и других лиц не ставится в зависимость от их должностного или общественного положения. Исключение составляют дипломатические агенты.

В практике терроризма в числе лиц, чаще других избираемых в качестве непосредственных объектов террористических посягательств, фигурируют государственные и общественные деятели, сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие, представители делового мира, промышленного и финансового бизнеса, лица, пользующиеся международной защитой, представители средств массовой информации, иностранные граждане, члены семей указанных выше категорий физических лиц, а также лица и группы лиц независимо от их общественного и правового положения, которые в момент совершения террористической акции могут оказаться в том или ином общественном месте, средстве транспорта, предприятии или учреждении и др.

К государственным деятелям относятся руководители и иные должностные лица высших государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также иных государственных органов, если их деятельность носит политический характер.

Общественные деятели – лица, возглавляющие руководящие органы, входящие в их состав или активно участвующие в работе политических партий, общественных движений и объединений, фондов, профессиональных союзов, представители средств массовой информации, культуры, науки, образования, обладающие политическим влиянием.

В соответствии с Конвенцией о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов лицами, пользующимися международной защитой, являются:

– глава государства, в том числе каждый член коллегиального органа, выполняющего функции главы государства согласно конституции соответствующего государства, или глава правительства, или министр иностранных дел, находящиеся в иностранном государстве, а также сопровождающие члены его семьи;

– любой представитель или должностное лицо государства, или любое должностное лицо, или иной агент межправительственной международной организации, который во время, когда против него, его официальных помещений, его жилого помещения или его транспортных средств было совершено преступление, и в месте совершения такого преступления имеет право в соответствии с международным правом на специальную защиту от любого нападения на его личность, свободу и достоинство, а также проживающие с ним члены его семьи.

Государственный объект означает любой постоянный или временный объект или транспортное средство, используемые или занимаемые представителями государства, членами правительства, представителями законодательного или судебного органа, либо должностными лицами или служащими органа государственной власти или иного государственного органа или учреждения, либо служащими или должностными лицами межправительственной организации в связи с выполнением своих служебных обязанностей.

К предприятиям и учреждениям, являющимся потенциальными источниками катастроф техногенного характера, относятся промышленные или иные объекты, авария на которых или разрушение которых, в том числе в результате совершения акта незаконного вмешательства, может привести к возникновению чрез-

вычайных ситуаций с опасными социально-экономическими последствиями. По типу опасности различают радиационно-, химически-, биологически-, гидродинамически- и пожаровзрывоопасные объекты. Для снижения риска возникновения и минимизации последствий чрезвычайных ситуаций, могущих возникнуть в результате осуществления террористических действий в отношении таких предприятий и учреждений, реализуются мероприятия по их антитеррористической защите.

К местам массового пребывания людей могут относиться части здания, земельного участка, улицы, водного пути или других мест, которые постоянно или временно доступны или открыты для населения и включают коммерческий, деловой, культурный, исторический, просветительский, культовый, государственный, развлекательный, рекреационный или аналогичный объект, доступный или открытый для населения.

Объект жизнеобеспечения – предприятие, сооружение, функционирование которого обеспечивает необходимые условия жизни и деятельности населения. К объектам жизнеобеспечения относятся объекты водоснабжения и канализации, очистки сточных вод, тепло- и электроснабжения, гидротехнические сооружения, объекты снабжения топливом, связи, транспорта и др. Объектом энергетики является промышленный или коммунальный имущественный объект тепловой, топливной и электроэнергетики, предназначенный для осуществления передачи электрической и тепловой энергии и обеспечения производственных нужд либо нужд населения в потреблении энергии. Под объектами связи понимают здания, сооружения, транспортные средства, в которых размещаются предприятия связи с оборудованием и обслуживающим персоналом. К ним относятся: узлы связи, различные линии связи с каналобразующей аппаратурой, обслуживаемые и необслуживаемые усилительные пункты, телефонные станции, радиорелейные, тропосферные, спутниковые линии связи, радиоцентры, центры радиовещания и телевидения, радиотрансляционные узлы, промышленные предприятия, выпускающие аппаратуру связи и др. К объектам транспорта относятся все объекты, транспортные средства и вспомогательные элементы, находящиеся в государственной или частной собственности, которые используются в целях оказания общедоступных услуг по перевозке лиц или грузов. Объектом террористического акта могут стать транспортные средства, перевозящие опасные грузы. Опасные грузы – вещества, материалы, изделия и отходы производства, которые в силу своих физических, химических и биологических свойств при транспортировке и иных связанных с нею операциях могут создать угрозу жизни и здоровью людей, вызвать загрязнение окружающей среды, повреждение и уничтожение транспортных средств и иного имущества. Опасные грузы относятся к категории особых грузов, перевозка которых регламентирована специальными правилами, причем эти правила для каждого вида транспорта свои. В международном законодательстве принято классифицировать опасные грузы по девяти направлениям, которые имеют еще и свое собственное деление на подгруппы.

Антитеррористической защите также подлежат и иные объекты, перечень которых определяется государством. В целях формирования перечня объектов,

подлежащих обязательной антитеррористической защите, органами государственной власти разрабатываются критерии и порядок категорирования объектов потенциальных террористических посягательств, определяются степени их потенциальной опасности, проводится классификация объектов по функционально-отраслевым признакам, выделяются стратегические объекты. К стратегическим объектам могут относиться министерства, ведомства, учреждения, организации и объекты оборонной и атомной промышленности, транспорта и связи, топливно-энергетического, химического, машиностроительного и металлургического комплексов, сферы космических исследований, приоритетных научно-технических разработок и экологии, деятельность которых обеспечивает стратегические интересы государства и требует повышенных мер защиты от террористических угроз. Порядок категорирования объектов устанавливается органами государственной власти. Так, категорирование объектов может осуществляться общегосударственной, межведомственными и административно-территориальными антитеррористическими комиссиями. Органы государственной власти, органы государственной власти административно-территориальных образований государства, органы местного самоуправления, иные заинтересованные организации и должностные лица формируют списки объектов, подлежащих категорированию, и направляют их в межведомственные комиссии. Межведомственная комиссия организует подготовку исходных данных в соответствии с критериями категорирования и с учетом возможных террористических угроз и дает экспертную оценку фактического состояния защищенности объектов. Общегосударственная антитеррористическая комиссия на основе анализа сведений, поступивших из межведомственных комиссий, оценивает допустимость и обоснованность включения конкретного объекта в перечень объектов, подлежащих антитеррористической защите. При подготовке данных материалов учитывается то, что разрабатываемые критерии и порядок категорирования должны касаться объектов не только государственной, но и других форм собственности, таких как международные аэропорты, объекты топливно-энергетического комплекса, радиационно-, биологически-, химически-, взрыво- и пожароопасные объекты промышленности и науки, расположенные в крупных городах, террористические действия в отношении которых (объектов) могут нанести невосполнимый ущерб государству и обществу. В подготавливаемый перечень могут быть включены и объекты, в отношении которых государство также заинтересовано в проведении единой технической политики в части антитеррористической защиты, а именно – объекты массового скопления людей: школы, больницы, стадионы, кинотеатры, супермаркеты и т. п. независимо от форм их собственности.

Статья 13. Функции общегосударственной, межведомственных и административно-территориальных (областных, местных) антитеррористических комиссий в сфере защиты объектов потенциальных террористических посягательств

Общегосударственная, межведомственные и административно-территориальные (областные, местные) антитеррористические комиссии вы-

полняют в сфере защиты объектов потенциальных террористических посягательств следующие функции:

а) осуществляют сбор и анализ информации о специфике и характере террористических угроз и об объектах потенциальных террористических посягательств на территории государства или административно-территориального образования (области, местности) и доводят указанную информацию до уполномоченных органов государства;

б) анализируют состояние антитеррористической защищенности подлежащих защите объектов, разрабатывают требования к организации такой защиты, а также рекомендации по ее совершенствованию;

в) координируют деятельность органов исполнительной власти в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов;

г) разрабатывают предложения по реализации мер обеспечения антитеррористической защищенности объектов.

Сбор и анализ информации о специфике и характере террористических угроз и об объектах потенциальных террористических посягательств проводится с привлечением специализированных организаций, имеющих в своем составе квалифицированных специалистов в различных областях знаний и располагающих специальным программно-методическим обеспечением. Этим обеспечиваются объективность и высокое качество полученной информации и создается эффективная система обеспечения безопасности, экономически целесообразная для объекта защиты.

Анализ состояния антитеррористической защищенности подлежащих защите объектов выполняется экспертными методами и методами имитационного моделирования и включает в себя:

- расчет интегрального показателя и комплексную оценку эффективности существующей защиты (при установленных видах угроз и приоритетах целей защиты) путем сравнения полученных расчетных данных с заданными критериями;
- разработку мер по достижению заданных критериев;
- оценку (подтверждение) эффективности этих мер;
- анализ уязвимости объекта для выделения его критических элементов, требующих дополнительных мер защиты;
- определение типовых моделей угроз и моделей потенциальных нарушителей применительно к различным типам и категориям объектов;
- изучение роли «внутреннего нарушителя» с точки зрения возникновения и развития террористических угроз объектам.

Основной целью проведения анализа состояния антитеррористической защищенности подлежащих защите объектов является определение внутренних и внешних угроз, вероятных способов их осуществления, а также выявление целей защиты и уязвимых мест объекта для последующего создания (модернизации на основании полученных результатов) эффективной системы физической защиты. Анализ состояния антитеррористической защищенности подлежащих защите объ-

ектов проводится также для прогнозирования сценариев развития аварийных ситуаций на данных объектах.

После анализа состояния антитеррористической защищенности подлежащих защите объектов разрабатываются план охраны объекта и рекомендации по его оснащенности.

Антитеррористические комиссии координируют деятельность органов исполнительной власти в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов по следующим направлениям:

- разработка и реализация комплекса мер по противодействию терроризму, устранению способствующих ему причин и условий, в том числе мер по обеспечению защищенности объектов потенциальных террористических посягательств;
- принятие нормативных правовых актов, направленных на обеспечение безопасности и антитеррористической защищенности объектов потенциальных террористических посягательств;
- ужесточение ответственности за нарушения в области обеспечения безопасности объектов потенциальных террористических посягательств;
- проведение комплексных проверок с выездом на объекты потенциальных террористических посягательств;
- выработка единых подходов к решению вопросов повышения защищенности объектов потенциальных террористических посягательств.

Антитеррористические комиссии разрабатывают предложения по реализации мер обеспечения антитеррористической защищенности объектов по следующим направлениям:

- нормативно-правовое регулирование в области обеспечения защищенности объектов потенциальных террористических посягательств;
- определение угроз совершения актов незаконного вмешательства в работу объекта и предупреждение таких угроз;
- категорирование объектов потенциальных террористических посягательств;
- разработка и реализация требований обеспечения безопасности объектов потенциальных террористических посягательств;
- разработка и реализация мер по созданию системы физической защиты объектов потенциальных террористических посягательств;
- подготовка специалистов в сфере обеспечения безопасности объектов потенциальных террористических посягательств;
- осуществление контроля за обеспечением безопасности объектов потенциальных террористических посягательств;
- информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечение безопасности объектов потенциальных террористических посягательств.

Статья 14. Функции органов государственной власти в сфере защиты объектов потенциальных террористических посягательств

1. Функции по антитеррористической защите объектов реализуют органы государственной власти, осуществляющие противодействие терроризму.

2. *Органы государственной власти, осуществляющие противодействие терроризму, обязаны способствовать повышению уровня антитеррористической защищенности объектов потенциальных террористических посягательств посредством информирования их руководителей о специфике и характере террористических угроз, разработки рекомендаций по предупреждению и пресечению актов терроризма, а также требований, норм и правил антитеррористической защиты объектов конкретных типов, проведения практических учений и реализации иных мер.*

3. *Органы государственной власти, осуществляющие противодействие терроризму, имеют право контролировать состояние антитеррористической защищенности юридических лиц независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и требовать от их руководства выполнения установленных норм и правил в области антитеррористической защиты объектов.*

Функции по антитеррористической защите объектов реализуют органы государственной власти, осуществляющие противодействие терроризму. Органы государственной власти, осуществляющие противодействие терроризму, можно условно разделить на две группы:

– органы, непосредственно занимающиеся противодействием терроризму (структуры силового блока: контрразведывательные и разведывательные органы, органы внутренних дел, министерства обороны, пограничные службы);

– государственные органы, участвующие в предупреждении, выявлении, пресечении террористической деятельности и минимизации ее последствий в пределах своей компетенции.

Полномочия органов государственной власти в сфере защиты объектов потенциальных террористических посягательств указываются в соответствующих нормативных актах.

Органы государственной власти обязаны участвовать в разработке и осуществлении комплекса мер, направленных на повышение уровня антитеррористической защищенности объектов потенциальных террористических посягательств. В качестве таких мер можно отметить определение типа и характера угроз террористических устремлений и доведение их до руководителей объектов потенциальных террористических посягательств и структур, ответственных за организацию и создание систем защиты объектов; участие в разработке показателей и критериев важности объектов потенциальных террористических посягательств с точки зрения государственной и общественной безопасности и проведение категорирования объектов в пределах выделенных типов; изучение практики обеспечения безопасности и устойчивости объектов потенциальных террористических посягательств к умышленным физическим воздействиям, а также к воздействиям через информационно-коммуникационные сети; разработку практических рекомендаций по мерам защиты объектов потенциальных террористических посягательств (в том числе техническим, финансовым, охранным, режимным); изучение технической и технологической устойчивости потенциально опасных производственных объектов к террористическим актам; разработку и реализацию целевых про-

грамм и мероприятий по обеспечению объектов жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей техническими средствами защиты; распространение процедуры декларирования безопасности опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений; периодический контроль эффективности систем защиты объектов; проведение учений по отражению террористических угроз; разработку рекомендаций по внутреннему контролю состояния систем защиты объектов; подготовку предложений по взаимодействию органов, осуществляющих противодействие терроризму, с системами защиты объектов в штатных и чрезвычайных ситуациях, участие в разработке и утверждение планов взаимодействия по отражению террористических угроз.

Органы государственной власти, осуществляющие противодействие терроризму, имеют право осуществлять контроль состояния антитеррористической защищенности юридических лиц независимо от организационно-правовых форм и форм собственности в рамках установленной компетенции, информировать о выявленных недостатках и требовать от их руководства выполнения установленных норм и правил в области антитеррористической защиты объектов.

Вследствие проведенных в большинстве государств – участников СНГ в течение последних двух десятков лет социально-экономических реформ часть объектов потенциальных террористических посягательств (международные аэропорты, объекты топливно-энергетического комплекса и кредитно-финансовой сферы, объекты массового пребывания людей и т. п.) перешла из государственной собственности в частные руки. В результате этих преобразований в ряде случаев были снижены требования к охране объектов, их физической защите, исполнение законодательных и правительственных актов по защите объектов на протяжении ряда лет стало для негосударственных собственников необязательным.

В ходе осуществления контроля состояния антитеррористической защищенности объектов потенциальных террористических посягательств органы государственной власти вправе давать обязательные к исполнению предписания по устранению недостатков в технической укрепленности объектов. Реализуется практика совместных и межведомственных комиссионных обследований объектов потенциальных террористических посягательств на предмет соответствия их физической защиты и технической укрепленности предъявляемым требованиям. После такого обследования в случае выявления недостатков руководителям администрации охраняемых объектов выдаются предписания на их устранение.

Одной из основных мер по предупреждению терроризма является совершенствование механизма ответственности за несоблюдение требований обеспечения антитеррористической защищенности объектов потенциальных террористических посягательств, в том числе ответственности за неисполнение предписаний об устранении недостатков в антитеррористической защищенности объектов потенциальных террористических посягательств.

В целях надлежащего контроля состояния антитеррористической защищенности объектов потенциальных террористических посягательств необходимо четкое разграничение полномочий и ответственности органов государственной власти всех уровней, органов местного самоуправления, собственников, администра-

ций таких объектов по обеспечению их защищенности; формирование на межведомственном уровне консолидированных требований к достаточной антитеррористической, противокриминальной и техногенной защищенности объектов потенциальных террористических посягательств.

Статья 15. Обязанности руководителей и собственников объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения в сфере антитеррористической защиты объектов

1. Руководители объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения независимо от форм собственности обязаны планировать и реализовывать мероприятия для выполнения требований, норм и правил в области антитеррористической защиты вверенных им объектов.

В целях реализации соответствующих мероприятий собственники указанных объектов обязаны предусматривать необходимое финансирование.

2. Невыполнение руководителями и собственниками объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения указанных обязанностей влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством государства.

Объект повышенной опасности – это производственный объект, представляющий потенциальную опасность жизни и здоровью людей, их имуществу, природной среде, которая может реализоваться в случае аварии или катастрофы.

Объект жизнеобеспечения – предприятие, сооружение, функционирование которых обеспечивает необходимые условия жизни и деятельности населения.

К числу первоочередных мероприятий, которые должны быть исполнены руководителями организаций независимо от форм собственности, отнесена обеспеченность достаточного уровня по физической защите и охране объекта, дающего возможность противостоять угрозам или действиям нарушителей. Основными задачами в области организации антитеррористической защиты объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения являются: выявление факторов, способствующих преступным посягательствам (террористическим актам); выявление подозрительных лиц и принятие к ним мер оперативного характера; предупреждение и пресечение противоправных действий (угроз) на территории объекта и в его окружении; охрана территории объекта, помещений, зданий, строений, сооружений и прилегающих акваторий от несанкционированных проникновений; обеспечение контрольно-пропускного режима на объекте; контроль доступа в режимные зоны; контроль ввоза и вывоза предметов и грузов; контроль ведения строительных, ремонтных и реставрационных работ, поддержание порядка на объекте и в его окружении; оперативное реагирование на внештатные ситуации и др.

Руководители объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения на стадиях проектирования и строительства данных объектов обязаны предусматривать осуществление комплекса специальных мер по безопасному функционированию таких объектов, локализации и уменьшению последствий чрезвычайных ситуаций.

Руководители объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения имеют право:

- в установленном порядке получать от уполномоченного органа государственной власти информацию в сфере обеспечения безопасности вверенных им объектов;

- вносить в орган государственной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения, орган государственной власти в области обеспечения безопасности, орган государственной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и орган государственной власти, уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предложения об обеспечении безопасности вверенных ему объектов;

- привлекать для обеспечения физической защиты объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения подразделения и (или) организации, имеющие право приобретать и использовать гражданское, служебное огнестрельное оружие, боевое ручное стрелковое оружие, а также специальные средства в порядке, установленном законодательством;

- совершать иные действия, предусмотренные законодательством государства, направленные на обеспечение безопасности объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения.

Руководители объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения обязаны:

- незамедлительно информировать в порядке, установленном органом, обеспечивающим координацию деятельности органов государственной власти, органов государственной власти административно-территориальных образований и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах повышенной опасности и жизнеобеспечения;

- выполнять предписания, постановления должностных лиц уполномоченного органа государственной власти об устранении нарушений требований обеспечения антитеррористической защищенности объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения;

- оказывать содействие в выявлении, предупреждении и пресечении актов незаконного вмешательства, а также в ликвидации их последствий, установлении причин и условий их совершения;

- осуществлять комплекс специальных мер по безопасному функционированию объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения, локализации и уменьшению последствий чрезвычайных ситуаций;

- обеспечивать готовность объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения к локализации и уменьшению последствий потенциальных чрезвычайных

ситуаций, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в случае их возникновения.

Соблюдение требований обеспечения антитеррористической защищенности объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения является обязанностью руководителей данных объектов.

Глава V. ПРОВЕДЕНИЕ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

Статья 16. Условия проведения контртеррористической операции

1. Контртеррористическая операция проводится для пресечения и минимизации последствий акта терроризма, если его пресечение иными силами или способами невозможно.

2. Решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

3. В случае если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей, руководитель органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, высшие органы государственной власти государства и при необходимости иных должностных лиц.

Контртеррористическая операция – это комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта. В случае если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей, руководитель центрального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, главу государства, председателя правительства государства, высший законодательный орган государства. Следовательно, можно сказать, что КТО – это сложная система мероприятий, требующая создания и определенных условий их реализации.

Безусловно, контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно. Решения о проведении контртеррористической операции и о ее пре-

кращении принимает руководитель государственного органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо государственного органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем государственного органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

Комментируемая статья определяет условия проведения контртеррористической операции, анализ которых дает основания для выделения ее целевого назначения – пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно. Применительно к данной статье под пресечением террористического акта следует понимать прекращение его с помощью силы путем активного силового вмешательства. При этом необходимо исходить из того, что террористический акт – это совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Принимать решение о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении может руководитель государственного органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности. В соответствии с нормативными правовыми актами руководителем государственного органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности является первое лицо этого органа. По его указанию принимать решение о проведении контртеррористической операции может иное должностное лицо государственного органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности либо руководитель территориального органа государственного органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности. Руководителем государственного органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности данное право может быть делегировано и другому лицу. Следует отметить, что законодатель не конкретизировал и не установил в других нормативных правовых актах перечень должностных лиц, которым данное право может быть делегировано.

В целях соблюдения законности при введении правового режима контртеррористической операции, обеспечения конституционных прав и свобод граждан руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, главу государства, председателя правительства государства, генерального прокурора и при необходимости иных должностных лиц.

Статья 17. Руководство контртеррористической операцией

1. Руководство контртеррористической операцией осуществляет руководитель оперативного штаба, который несет персональную ответственность за ее проведение.

2. Руководитель оперативного штаба и его состав определяются в порядке, установленном главой государства или правительством государства.

3. Руководитель оперативного штаба:

а) определяет структуру и порядок работы оперативного штаба, а также задачи и функции должностных лиц, включенных в состав оперативного штаба;

б) определяет состав сил и средств, необходимых для проведения контртеррористической операции, а также принимает решение о привлечении к участию в работе оперативного штаба иных лиц;

в) отдает распоряжения оперативному штабу о подготовке расчетов и предложений по проведению контртеррористической операции;

г) в порядке, определяемом нормативными правовыми актами органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, согласованными с органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, привлекает силы и средства этих органов, а также иных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти административно-территориальных образований государства, необходимые для проведения контртеррористической операции и минимизации последствий акта терроризма;

д) определяет представителя оперативного штаба, ответственного за поддержание связи с представителями средств массовой информации и общественности;

е) определяет территорию (объекты), в пределах которой (на которых) вводится правовой режим контртеррористической операции, и устанавливает комплекс мер и временных ограничений, предусмотренных частью 3 статьи 20 настоящего Закона, о чем незамедлительно уведомляет должностное лицо, принявшее решение о проведении контртеррористической операции;

ж) принимает решение и отдает боевое распоряжение (боевой приказ) о проведении контртеррористической операции;

з) реализует иные полномочия по руководству контртеррористической операцией, предусмотренные нормативными правовыми актами государства.

Контртеррористическая операция – специальные мероприятия, направленные на пресечение террористической акции, обеспечение безопасности физических лиц, обезвреживание террористов, а также на минимизацию последствий террористической акции.

Руководство чем-либо – это способность влиять на отдельных лиц и на группы, побуждая их работать на достижение поставленных целей. Руководство состоит в действиях по определению задач, осуществлению контроля за деятель-

ностью по подготовке и проведению акции, планированию проведения акции, обучению исполнителей и иных действиях.

Руководитель – это лицо, отвечающее за решения для организации в целом или для ее значительной части.

Руководителем считается лицо, направляющее и координирующее деятельность исполнителей, которые в обязательном порядке должны ему подчиняться и в рамках установленных полномочий выполнять все его требования.

Таким образом, сущность деятельности руководителя состоит в организаторской работе. Руководители осуществляют восемь практических функций: постановку заданий, планирование, инструктаж, контроль, оценку, мотивацию, организацию, демонстрацию личного примера. Для обеспечения эффективной работы руководитель должен в максимальной степени согласовывать интересы индивидов, групп и решение управленческих задач так, чтобы они не противоречили друг другу, иначе он не справится со своими обязанностями.

Особенность положения руководителя состоит в следующем:

- 1) он сосредоточивает функции реальной решающей силы и власти;
- 2) имеет ограниченные и с каждым уровнем иерархии все более уменьшающиеся возможности общения;
- 3) как правило, исключен из окружения и первичного коллектива;
- 4) является воплощением справедливости, поэтому выполняет для подчиненных функции арбитра;
- 5) все его поведение постоянно оценивается подчиненными.

Управленческий алгоритм руководителя контртеррористической операции:

– информация о произошедшем захвате поступает и концентрируется в оперативном штабе. Здесь производится ее анализ и оценка, принимаются решения о действиях правоохранительных органов;

– при поступлении сообщения по возможности наиболее полно выясняются и при необходимости дополнительно собираются сведения о месте, времени, обстоятельствах появления террористов, их количестве, составе, вооруженности, требованиях, действиях, которые они предпринимают, об обстановке на месте происшествия.

Руководитель осуществляет действия по управлению силами и средствами, участвующими в контртеррористической операции. Данные действия составляют управленческий цикл, охватывающий сбор, анализ и оценку поступившей информации о террористах (террористическом акте), прогнозирование дальнейшего развития событий, планирование действий привлеченных к операции сил, подготовку и принятие управленческих решений, организацию исполнения управленческих решений, обеспечение взаимодействия между службами и подразделениями оперативного построения в ходе проведения специальной операции, осуществление контроля и оказание практической помощи, кадровое и материально-техническое обеспечение, учет, оценку результатов работы, изучение и внедрение передового опыта.

Так, начальник органа внутренних дел при получении информации о террористическом акте должен поставить задачи служебным нарядам, находящимся

вблизи террористов; направить на место происшествия разведывательную группу для проверки полученной информации; обеспечить транспортные средство и связь; сообщить информацию руководству службы безопасности, вышестоящему органу управления; в дальнейшем постоянно обеспечивать взаимодействие с ними.

Дежурному по органу внутренних дел отдается распоряжение о сборе личного состава и комплектовании групп оперативного построения, их вооружении, оснащении средствами защиты, специальными техническими средствами, подготовке к операции технических средств.

Заместителю по криминальной милиции (полиции) ставится задача: установить экстренную связь со спецаппаратом, помощь которого может потребоваться в ходе осуществления операции, а также начать реализацию намеченных планом оперативно-разыскных мероприятий по освобождению заложников и задержанию террористов.

Руководитель оперативного штаба определяет силы и средства для решения оперативно-служебных задач контртеррористической операции, указывает пункты и время сбора личного состава; отдает распоряжения об оцеплении района и блокировании места нахождения террористов, порядке действий в случае попытки террористов выйти из блокированного района, документировании противоправных действий террористов. Руководитель штаба осуществляет управление силами и средствами лично и через оперативный штаб с пункта управления, который располагается в месте, удобном для наблюдения и управления группами захвата. На оперативные подразделения возложена функция профилактики преступлений террористического характера.

Руководитель штаба оценивает поступающие в штаб данные:

- о террористах (их количество, состав, вооружение, характер действий, требования и намерения, местонахождение, наличие пособников и их возможные действия);
- заложниках (число, пол, возраст, состояние здоровья);
- наличии посторонних граждан в месте расположения (укрытия) преступников с заложниками и вблизи него (в зоне досягаемости огня преступников);
- характеристике объекта и прилегающей к нему местности, где укрываются террористы (преступники с заложниками);
- силах и средствах специальных подразделений (численность, состав, вооружение и оснащение, уровень подготовки, достаточность сил для проведения специальной операции).

Руководитель штаба заслушивает доклады и предложения своих заместителей, других сотрудников, которые участвуют в подготовке и планировании операции, готовят соответствующие расчеты. Прорабатывается несколько вариантов проведения контртеррористической операции, на основе полученной информации выбирается наиболее целесообразный вариант.

Государственные органы исполнительной власти и их территориальные органы участвуют в борьбе с терроризмом в пределах своей компетенции посредством разработки и реализации профилактических, режимных, организационных,

воспитательных и иных мер предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности; создания и поддержания в необходимой готовности ведомственных систем противодействия совершению преступлений террористического характера; предоставления материально-технических и финансовых средств, информации, транспортных средств и средств связи, медицинского оборудования и медикаментов, а также в иных формах, исходя из потребностей в области борьбы с терроризмом. Порядок предоставления материально-технических и финансовых средств, информации, транспортных средств и средств связи, медицинского оборудования и медикаментов устанавливается правительством государства.

Режимные меры могут предусматривать установление ограничений в проходе на определенные территории, введение порядка регистрации приезжих граждан, установление ограничений на использование транспорта и др. Организационные меры могут состоять в усилении контроля за доступом в помещения предприятий и организаций, установлении запоров на входах в жилые дома и помещения, установлении сигнализации на определенных объектах и т. д. Роль воспитательных мер направлена на повышение бдительности граждан и должностных лиц, создание атмосферы нетерпимости к действиям террористического плана, активизацию содействия в борьбе с терроризмом.

Руководитель оперативного штаба определяет группу взаимодействия со средствами массовой информации, которая создается на базе подразделения информации и общественных связей органа внутренних дел.

Руководитель штаба отдает распоряжение о проведении рекогносцировки на местности и предпринимает меры, чтобы разобрать обстановку по элементам: где находятся террористы, каковы условия местности, конкретного объекта и прилегающей территории, какими силами и средствами располагает оперативный штаб, в какое время суток лучше проводить операцию, как на нее могут повлиять погодные условия и другие факторы. Зона проведения контртеррористической операции определяется ее руководителем в зависимости от конкретной ситуации: характера деятельности террористов, наличия заложников, возможности причинения вреда гражданскому населению и т. д. В зоне проведения контртеррористической операции могут вводиться определенные ограничения, например в передвижении, проезде, проведении мероприятий и т. д., целевым назначением которых является обеспечение эффективности операции и минимизация последствий террористической деятельности.

Руководитель штаба, оценив обстановку, принимает решение о проведении специальной операции.

В своем решении он должен определить:

- замысел операции, время ее начала, порядок ведения переговоров с террористами;
- исходные позиции и рубежи развертывания групп оперативного построения, их задачи и направления сосредоточения основных усилий;
- силы и средства, привлекаемые к операции, маршруты их выдвижения и время прибытия на исходные позиции;

- характер предупредительных мероприятий;
- порядок применения оружия и специальных средств;
- пункты управления и систему связи во время проведения операции.

О принятом решении руководитель операции докладывает в инстанции по подчиненности: оперативному начальнику, руководителям местных органов власти, соответствующему прокурору.

С момента передачи управленческого решения для исполнения начинается следующая стадия управленческого цикла – организация исполнения (реализация) управленческого решения: уяснение и конкретизация содержания управленческого решения, подбор, расстановка и инструктаж исполнителей, материально-техническое обеспечение исполнителей, оказание необходимой помощи, взаимодействие с другими субъектами.

После принятия управленческого решения руководитель штаба ставит задачи группам оперативного построения в форме приказа по пунктам:

- общая обстановка на месте происшествия;
- сведения о террористах и заложниках;
- замысел и способы проведения операции;
- порядок применения оружия и специальных средств;
- порядок взаимодействия;
- система связи, сигналы управления в операции;
- меры по обеспечению безопасности личного состава групп оперативного построения;
- время готовности к действиям, сигнал о начале операции;
- место расположения основного и вспомогательного пунктов управления, порядок докладов о ходе выполнения задачи и изменениях обстановки.

Алгоритм действий руководителя контртеррористической операцией:

- определяет структуру и порядок работы оперативного штаба;
- ставит задачи своим заместителям;
- оценивает поступающие в штаб данные;
- осуществляет управление силами и средствами;
- разрабатывает план действий по пресечению террористического акта, освобождению заложников;
- принимает решение о проведении специальной операции;
- организует исполнение (реализацию) управленческого решения;
- осуществляет организацию учета и оценку результатов работы, отчетность, выявление положительного опыта действий по задержанию террористов;
- подводит итоги, составляет аналитическую справку о проведенной операции, отметив положительные и отрицательные стороны решения оперативно-служебных задач;
- готовит рекомендации по проведению подобных операций в дальнейшем.

С учетом изложенного важное значение имеет организация деятельности оперативного штаба по выявлению угроз совершения террористических актов.

Любой оперативный штаб предназначен для организации планирования применения сил и средств государственных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями.

Штаб осуществляет координацию и контроль деятельности оперативных сил и средств, а также организует взаимодействие между ними при подготовке и проведении КТО на территории государства.

Состав штаба по должностям утверждается президентом государства.

Основными функциями оперативного штаба определены:

а) в сфере планирования применения сил и средств государственных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом:

– участие в пределах своей компетенции в разработке и реализации мер по противодействию терроризму;

– участие в подготовке предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность по борьбе с терроризмом;

– участие в осуществлении и развитии международного сотрудничества в области борьбы с терроризмом;

– организация сбора, анализа и оценки информации о террористической деятельности на территории государства и за рубежом;

– разработка мер, направленных на повышение эффективности деятельности и взаимодействия государственных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом;

– прогнозирование возможных негативных последствий совершения террористических актов, участие в разработке предложений по минимизации и (или) ликвидации данных последствий;

– организация изучения и обобщения опыта подготовки и проведения КТО, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование управления КТО и повышение уровня готовности привлекаемых для их проведения сил и средств;

– подготовка предложений по привлечению и практическому применению сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в целях подготовки и проведения КТО;

– организация разработки методики подготовки к участию в КТО сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов;

– организация проведения совместных тренировок и учений по отработке вопросов управления КТО и практического применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом;

б) в сфере управления КТО:

– организация сбора и анализа информации, необходимой для оценки оперативной обстановки;

– подготовка предложений в целях выработки решения о порядке проведе-

ния КТО, в том числе о введении правового режима КТО и создании группировки сил и средств;

- разработка плана проведения КТО и осуществление контроля за его исполнением;

- подготовка управленческих решений, в том числе боевых распоряжений (приказов), а также иных необходимых документов, определяющих задачи и порядок применения сил и средств, привлекаемых к подготовке и проведению КТО;

- непосредственное управление проводимыми в рамках КТО мероприятиями;

- организация взаимодействия между привлекаемыми к проведению КТО силами и средствами;

- осуществление иных функций по управлению подготовкой и проведением КТО.

При возникновении угрозы или совершении террористического акта по решению руководителя штаба производится экстренный сбор членов штаба и организуется его работа по выполнению возложенных задач. Особое внимание в работе уделяется вопросам планирования работы штаба.

Решения штаба, принятые в соответствии с его компетенцией, обязательны для всех государственных органов, представители которых входят в состав штаба.

Статья 18. Компетенция оперативного штаба

1. Оперативный штаб:

а) осуществляет сбор сведений об обстановке, обобщение, анализ и оценку информации в целях определения характера и масштаба готовящегося или совершаемого акта терроризма;

б) подготавливает расчеты и предложения по проведению контртеррористической операции;

в) разрабатывает план проведения контртеррористической операции и после утверждения указанного плана организует контроль за его исполнением;

г) подготавливает боевые распоряжения (боевые приказы), другие документы, определяющие порядок подготовки и проведения контртеррористической операции, правовой режим контртеррористической операции;

д) организует взаимодействие привлекаемых для проведения контртеррористической операции сил и средств;

е) принимает другие меры, предусмотренные нормативными правовыми актами государства, по предотвращению и минимизации последствий акта терроризма.

2. Порядок деятельности оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией определяется положением об оперативном штабе, утверждаемым в установленном порядке главой государства или правительством государства.

В положении об оперативном штабе по управлению контртеррористической операцией отражаются задачи, полномочия, порядок организации и обеспечения деятельности оперативного штаба.

Руководитель оперативного штаба и его состав определяются в порядке, установленном главой государства.

Под компетенцией оперативного штаба необходимо понимать совокупность знаний, умений и опыта всех членов оперативного штаба в рамках функциональных обязанностей, необходимых для эффективной и качественной деятельности при проведении контртеррористических операций. Целью совместной деятельности членов оперативного штаба является выработка единственно правильного решения и его реализации через подчиненные подразделения.

Руководитель оперативного штаба и его состав определяются главой государства.

КТО проводится в соответствии с уточненным планом проведения КТО (формируется на базе заранее разработанных типовых или привязанных к конкретным объектам планов КТО, при этом учитываются особенности и динамика оперативной обстановки, степень общественной опасности террористического акта, а также другие факторы). Для проведения КТО по решению руководителя КТО создается группировка сил и средств. Единое управление силами и средствами, входящими в состав группировки, включая переподчинение представителей и подразделений федеральных органов исполнительной власти, осуществляет руководитель КТО единолично.

В целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего решение о проведении КТО, в пределах территории ее проведения может устанавливаться критический уровень террористической опасности и вводиться правовой режим КТО на период ее проведения. Решение об объявлении критического уровня террористической опасности и введении правового режима КТО, а также отмене правового режима КТО подлежит незамедлительному обнародованию. На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим КТО, в порядке, предусмотренном законодательством государства, на период проведения контртеррористической операции допускается применение ряда мер и временных ограничений, связанных с ущемлением прав и свобод граждан, внесением изменений в режим работы отдельных предприятий и организаций.

При совершении на территории государства серии террористических актов главой государства в пределах определенной территории или на отдельных объектах может вводиться особый правовой режим деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом может устанавливаться чрезвычайный уровень террористической опасности и проводиться КТО. Одним из важных моментов в ходе проведения КТО является организация оперативным штабом работы с представителями средств массовой информации. Руководитель оперативного штаба определяет представителя штаба, ответственного за поддержание связи с представителями СМИ и общественности. Работа со СМИ проводится в соответствии с порядком организации взаимодействия оперативных штабов с представителями средств массовой информации и общественности при проведении КТО на территории государства.

При подготовке и проведении КТО, организации деятельности по минимизации последствий совершенных актов терроризма в обязательном порядке исследуются возможности антитеррористической комиссии и органов исполнительной власти государства в области медицины, защиты населения, ликвидации последствий аварий и катастроф, объективного освещения хода развития событий в средствах массовой информации, предотвращения утечки в СМИ данных, могущих затруднить осуществление контртеррористической операции или снизить ее эффективность. Как правило, в этот период заседание штаба и АТК проводится совместно.

КТО считается оконченной в случае, если террористический акт пресечен (прекращен) и ликвидирована угроза жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась КТО. Лицо, принявшее решение о проведении КТО, объявляет контртеррористическую операцию оконченной.

Подготовка проектов решения о проведении и окончании КТО, планов КТО, распорядительных документов осуществляется группой взаимодействия и управления, создаваемой на базе отделения боевого планирования и применения сил и средств аппарата штаба.

Статья 19. Силы и средства, привлекаемые для проведения контртеррористической операции

1. Пресечение акта терроризма осуществляется силами и средствами органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, а также создаваемой группировки сил и средств.

2. Для проведения контртеррористической операции по решению руководителя оперативного штаба создается группировка сил и средств.

В состав группировки сил и средств могут включаться подразделения, воинские части и соединения вооруженных сил государства, подразделения органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти административно-территориальных образований государства.

3. Единое управление силами и средствами, входящими в состав группировки, включая переподчинение представителей и подразделений органов исполнительной власти, указанных в части 2 настоящей статьи, осуществляет руководитель оперативного штаба. Все военнослужащие, сотрудники и специалисты, привлекаемые для проведения контртеррористической операции, с момента начала контртеррористической операции и до ее окончания подчиняются руководителю оперативного штаба.

С момента, когда должностным лицом, указанным в части 2 статьи 16 настоящего Закона, отдан приказ о проведении контртеррористической операции, руководители подразделений, входящих в состав группировки сил и средств,

непосредственно управляют возглавляемыми ими подразделениями и приданными им силами. Вмешательство любого другого физического лица независимо от занимаемой должности, за исключением руководителя оперативного штаба, в управление данными подразделениями не допускается.

4. Участвующие в контртеррористической операции подразделения органов исполнительной власти, указанных в части 2 настоящей статьи, применяют боевую технику, оружие и специальные средства в соответствии с нормативными правовыми актами государства.

5. В соответствии с международными договорами государства в необходимых случаях для пресечения акта терроризма в порядке, определяемом законодательством государства, могут привлекаться специализированные подразделения по борьбе с терроризмом иностранных государств.

Под силами проведения контртеррористической операции имеется в виду личный состав соединений, частей, органов и подразделений, привлекаемых к ее проведению. Под средствами проведения контртеррористической операции понимаются боевая техника, вооружение, средства связи и автоматизации управления, специальные средства, служебные животные и т. д.

В соответствии с комментируемой статьей единое управление силами и средствами осуществляет руководитель контртеррористической операции, таким образом, законодатель закрепил принцип единоначалия. Этот принцип означает предоставление руководителю достаточных полномочий, необходимых для выполнения его функций, права единолично принимать решение по управлению подчиненными силами и средствами, а также возложение на него персональной ответственности за результаты их деятельности.

Участвующие в контртеррористической операции подразделения государственных органов исполнительной власти применяют боевую технику, оружие и специальные средства в соответствии с нормативными правовыми актами государства.

При необходимости для пресечения акта терроризма в порядке, определенном законодательством государства, могут привлекаться специализированные подразделения по борьбе с терроризмом иностранных государств (если это предусмотрено международными договорами государства). В этих случаях определяется порядок их прибытия на территорию государства, использования и материальной компенсации (по согласованию).

Статья 20. Правовой режим контртеррористической операции

1. В целях пресечения и раскрытия акта терроризма, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего в соответствии с частью 2 статьи 16 настоящего Закона решение о проведении контртеррористической операции, в пределах территории ее проведения может вводиться правовой режим контртеррористической операции на период ее проведения.

2. Решение о введении правового режима контртеррористической операции в зоне проведения контртеррористической операции, включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений, а равно и решение об отмене правового режима контртеррористической операции подлежат незамедлительному обнародованию.

3. В зоне проведения контртеррористической операции, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством государства, на период проведения контртеррористической операции допускается применение следующих мер и временных ограничений:

а) временное ограничение или запрещение движения транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, недопущение транспортных средств, в том числе транспортных средств дипломатических представительств и консульских учреждений, а также физических лиц на отдельные участки местности и объекты либо удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

б) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов – задержание указанных лиц для установления личности;

в) задержание физических лиц, совершивших или совершающих правонарушения либо иные действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям лиц, проводящих контртеррористическую операцию, а также действия, связанные с несанкционированным проникновением или попыткой проникновения в зону проведения контртеррористической операции;

г) беспрепятственный вход (проникновение) лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения юридических лиц, в транспортные средства при пресечении акта терроризма, а также при преследовании физических лиц, подозреваемых в совершении акта терроризма, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей;

д) личный досмотр физических лиц при проходе (проезде) в зону проведения контртеррористической операции и при выходе (выезде) из указанной зоны, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

е) использование в служебных целях средств связи, включая специальные, принадлежащих физическим и юридическим лицам;

ж) использование в служебных целях транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности, за исключением транспортных средств дипломатических, консульских и иных представительств иностранных государств и международных организаций, а в неотложных случаях – и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для предотвращения акта терроризма, для преследования и задержания физических лиц, со-

вершивших акт терроризма, или для доставления физических лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебное учреждение, а также для проезда к месту происшествия;

з) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

и) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на этих каналах и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения акта терроризма, о физических лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других актов терроризма;

к) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

л) приостановление оказания услуг связи физическим и юридическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

м) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

н) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

о) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

п) ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности;

р) иные меры, предусмотренные законодательством государства.

На отдельных участках зоны проведения контртеррористической операции могут устанавливаться как весь комплекс мер и временных ограничений, предусмотренных настоящей частью, так и отдельные меры и временные ограничения.

4. Невыполнение в зоне проведения контртеррористической операции законного распоряжения или требования руководителя оперативного штаба либо воспрепятствование ее проведению, а равно несанкционированное проникновение либо попытка проникновения в зону проведения контртеррористической операции влекут за собой ответственность, в том числе и уголовную, предусмотренную законодательством государства.

5. В зоне проведения контртеррористической операции деятельность сотрудников средств массовой информации регулируется руководителем опера-

тивною штаба либо назначаемым им лицом, если иное не предусмотрено законодательством государства.

Правовой режим противодействия террористической угрозе – режим деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, направленный на устранение террористической угрозы, вводимый в порядке, предусмотренном законодательством государства, и допускающий установленные государственными законами отдельные временные ограничения прав и свобод граждан, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

В целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего в соответствии с законом решение о проведении контртеррористической операции, в пределах территории ее проведения может вводиться правовой режим контртеррористической операции на период ее проведения.

Решение о введении правового режима контртеррористической операции (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений) и решение об отмене правового режима контртеррористической операции подлежат незамедлительному обнародованию.

На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством государства, на период проведения контртеррористической операции допускается применение следующих мер и временных ограничений:

1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов – доставление указанных лиц в органы внутренних дел государства (иные компетентные органы) для установления личности;

2) удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

4) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

5) использование транспортных средств, принадлежащих организациям

независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставки лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей. Порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется правительством государства;

6) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

8) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

9) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

13) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

На отдельных участках территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, могут устанавливаться (вводиться) как весь комплекс мер, так и временные ограничения.

Режим контртеррористической операции устанавливается там, где неэффективен обычный порядок реализации юридических средств, где требуется собрать правовой инструментарий в единый комплекс процессуальных форм, контрольно-

надзорных функций, мер принуждения, действующих в определенном направлении предупреждения, охраны, защиты.

Главное в их содержании то, что режим контртеррористической операции изменяет правовой статус административно-территориальной единицы, где проводится КТО, систему органов, осуществляющих управленческое воздействие, устанавливает меры, которые используются для урегулирования ситуации. При этом необходимо отметить, что правовой режим КТО делает «прозрачными» применяемые административные меры.

Правовой режим КТО из-за его досконально регламентированного и в ряде случаев строго обязательного характера является определенным вторжением в сферу основных прав и законных интересов граждан, т. е. исключением из общей схемы и структуры действующих правовых систем. В силу этих обстоятельств он может быть установлен только законом, в котором определяются вид правового режима и его носитель, основания введения, субъект, осуществляющий режимное управление, режимные меры, правила режимной деятельности.

Основаниями введения правового режима КТО являются:

- пресечение и раскрытие террористического акта;
- минимизация последствий террористического акта;
- защита жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Ключевым предназначением введения правового режима контртеррористической операции является создание на пути лиц, совершающих террористический акт, серьезных правовых барьеров, которые бы серьезно затрудняли, а в ряде случаев и вовсе исключали достижение преступных целей.

Учитывая, что введение любого специального административно-правового режима, в том числе и режима контртеррористической операции, влияет на изменение характера общественных отношений, изменяет формы и методы государственного управления в создавшихся экстремальных условиях и, как следствие, сопровождается ограничением конституционных прав и свобод, в целях обеспечения законности в статье 20 Модельного закона определен порядок объявления правового режима контртеррористической операции, перечень применяемых мер и временных ограничений.

Закон устанавливает требование, согласно которому решение о введении правового режима контртеррористической операции (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений) подлежит незамедлительному обнародованию.

Под обнародованием следует понимать такое действие, вследствие которого решение о введении режима контртеррористической операции будет доведено до всеобщего сведения. Обязательному обнародованию подлежит и решение об отмене правового режима контртеррористической операции.

Важным условием эффективности проведения контртеррористической операции является применение такой меры, как проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических

лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств.

Необходимо отметить, что досмотр начинает применяться только с момента определения руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией границы зоны ее проведения и прекращается с момента ее окончания.

Анализируемый вид досмотра носит ярко выраженный превентивный характер и предполагает проверочные действия, поскольку его цель состоит не в том, чтобы что-то найти, а в том, чтобы предотвратить провоз, пронос каких-либо предметов, которые могут представлять опасность для жизни и здоровья людей (оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества и устройства и т. п.).

Кроме того, целями применения рассматриваемой меры являются: во-первых, предотвращение проникновения в зону проведения контртеррористической операции лиц, которые могут оказать террористам очевидную либо скрытую помощь; во-вторых, недопущение возможности скрыться лицам, причастным к террористическому акту. Данные цели могут быть достигнуты только в том случае, если зона проведения операции будет заблокирована.

Таким образом, рассматриваемый досмотр является заградительным и может носить сплошной (тотальный) характер.

В целях предупреждения совершения террористических актов при получении требующей дополнительной проверки информации о планируемых террористических актах на конкретных объектах с указанием точного времени либо определенного временного интервала их совершения либо при выявлении намерений неустановленных лиц подготовить проведение террористического акта в конкретном регионе на отдельных объектах, участках местности, в населенных пунктах, а также на территориях, расположенных в непосредственной близости либо граничащих с территорией, на которой введены правовые режимы чрезвычайного положения, контртеррористической операции и террористической опасности, может вводиться усиленный режим.

На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен усиленный режим, в порядке, предусмотренном законодательством государства, на период действия режима допускается применение следующих мер и временных ограничений:

а) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

б) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов – доставление указанных лиц в органы внутренних дел (иные компетентные органы) для установления личности.

Срок действия усиленного режима не может превышать 30 суток.

В целях предупреждения совершения террористических актов при получении информации, свидетельствующей о возможной их подготовке или об угрозе их совершения, и при наличии обстоятельств, не позволяющих проверить такую информацию, обеспечить защиту жизненно важных интересов личности, обще-

ства и государства обычными силами и средствами без введения специальных мер и временных ограничений на отдельных объектах, участках местности, в населенных пунктах, а также на территориях, граничащих с территорией, на которой введены правовые режимы чрезвычайного положения и контртеррористической операции, может вводиться правовой режим террористической опасности.

На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим террористической опасности, в порядке, определенном законодательством государства, на период действия режима в дополнение к основным мерам и временным ограничениям допускается применение следующих мер и временных ограничений:

а) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

б) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах подготовки террористического акта и о лицах, его подготавливающих;

в) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

г) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим противодействия террористической угрозе, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств.

Срок действия правового режима террористической опасности не может превышать 30 суток.

Статья 21. Ведение переговоров с террористами

1. При проведении контртеррористической операции в целях сохранения жизни и здоровья людей, материальных ценностей, а также изучения возможности пресечения акта терроризма без применения силы допускается ведение переговоров с террористами. К ведению переговоров с террористами допускаются только лица, специально уполномоченные на то руководителем оперативного штаба.

2. При ведении переговоров с террористами в качестве условия прекращения ими акта терроризма не должны рассматриваться вопросы о выдаче террористам каких бы то ни было физических лиц, передаче террористам оружия и иных средств и предметов, применение которых может создать угрозу жизни и здоровью людей, а также вопросы о выполнении политических требований террористов.

3. Ведение переговоров с террористами не может служить основанием или условием их освобождения от ответственности за совершенные деяния.

В целях сохранения жизни и здоровья людей возможно ведение переговоров с террористами лицами, специально уполномоченными на то руководителем контртеррористической операции. При ведении переговоров с террористами не должны рассматриваться выдвигаемые ими политические требования.

Нередко единственным средством предотвращения тяжких последствий при захватах заложников являются переговоры – диалоговое общение с преступниками и их представителями с целью достижения приемлемых соглашений, направленных на снижение общественной опасности и возможного вреда, получение необходимой оперативной информации.

При захвате транспортных средств из террористических, корыстных и иных намерений, похищении людей с целью выкупа, массовых беспорядках и других опасных противоправных акциях приходится вступать в переговоры для предупреждения преступлений ради сохранения жизни и здоровья людей, материальных и других ценностей, решать задачи предупреждения, раскрытия и расследования преступлений.

Переговоры с террористами считаются за рубежом вынужденной, но допустимой мерой, направленной на освобождение заложников, и не рассматриваются как отступление от принципиального курса на жесткое противодействие терроризму. Жесткой позиции придерживаются Израиль, Иордания, Сирия, Ирак, Аргентина, Колумбия, Уругвай, считающие, что ни в какие переговоры с террористами вступать не следует, и предпочитающие незамедлительное проведение полицейских или войсковых операций. Достаточно принципиальную позицию в вопросе ведения переговоров с террористами занимают Великобритания, Франция, Италия и Нидерланды. В этих странах, как и в большинстве других западных государств, переговоры рассматриваются как оптимальная форма разрешения кризисной ситуации, особенно в случаях, когда в инцидент вовлечено несколько государств.

За рубежом на основе многолетней практики борьбы с терроризмом выработан ряд основополагающих принципов организационно-тактического плана, которым противостоящая террористам сторона должна следовать, чтобы добиться реального успеха в деле освобождения заложников. Это использование в критических ситуациях, связанных с захватом заложников, специально подготовленных групп и отдельных квалифицированных специалистов; выбор соответствующего конкретным обстоятельствам переговорщика (переговорщиков); определение наиболее рационального в данных условиях способа общения с террористами; организация информационно-аналитической работы по оценке ситуации и ее различных аспектов в целях использования поступающей информации и результатов ее анализа для направления хода событий в благоприятном для освобождающей стороны освещении событий; постоянное взаимодействие переговорщиков с подразделениями, нацеленными на силовое подавление террористов, с тем чтобы выбрать наиболее подходящий момент для их нейтрализации (ликвидации); посто-

янная фиксация всех аспектов обстановки для последующего объективного и детального анализа и выводов и рекомендаций на будущее.

Таким образом, в практику деятельности большинства государств в «ситуации заложника» прочно вошли переговоры с преступниками, основной целью которых является сохранение жизни и здоровья сограждан.

Тем не менее позиции в переговорах, занимаемые конкретными людьми, могут быть различными. Абсолютно жесткая позиция («Никаких уступок террористам!») в большинстве случаев приводит к смерти заложников. Другая позиция – безоговорочное исполнение всех требований преступника – ведет к эскалации желаний, которая может достичь такого уровня, что его требования окажутся невыполнимыми, а резкий переход от уступчивости к отказу вызовет у него такую же реакцию, как и в случае абсолютно жесткой позиции. Необходимо помнить, что переговоры – это не только наука, но и искусство.

В связи с этим в специальной литературе ученые отмечают некоторые стратегические приемы ведения переговоров, которыми переговорщик должен уметь пользоваться на протяжении всего процесса.

Существуют различные виды переговоров, которые требуют особой дополнительной подготовки: переговоры лицом к лицу, переговоры с помощью технических средств связи (по телефону, через мегафон, при помощи портативного радиопередатчика или в письменном виде), ведение переговоров голосом при отсутствии контакта глаз (при бытовых конфликтах, при преследовании убегающего преступника, при попытках освободиться из-под стражи).

Статья 22. Информирование общественности об акте терроризма и об обстановке в зоне проведения контртеррористической операции

1. При проведении контртеррористической операции информирование общественности об акте терроризма осуществляется в формах и объеме, определяемых руководителем оперативного штаба или представителем указанного штаба, ответственным за поддержание связи с общественностью.

2. Не допускается распространение информации:

а) способной затруднить проведение контртеррористической операции и создать угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения контртеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны;

б) о лицах, привлекаемых к проведению контртеррористической операции, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции;

в) раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения контртеррористической операции.

Информирование представителей СМИ и общественности о деятельности оперативного штаба при проведении КТО относится исключительно к его компетенции. Основными целями информирования СМИ и общественности являются:

– доведение до представителей СМИ и общественности информации о террористической угрозе (совершении террористического акта), ходе и результатах проводимых в рамках КТО мероприятий;

- незамедлительное обнародование решений о введении правового режима КТО (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, перечня применяемых мер и временных ограничений), а также об отмене правового режима КТО;

- создание в сфере массовых коммуникаций благоприятной информационной обстановки относительно деятельности оперативного штаба при проведении КТО;

- противодействие распространению в сфере массовых коммуникаций искаженной или недостоверной (ложной) информации о террористической угрозе (совершении террористического акта), деятельности оперативного штаба и ходе проведения КТО.

Мероприятия по взаимодействию оперативного штаба с представителями СМИ и общественности при проведении КТО проводятся в форме отдельных информационных действий или информационных акций.

Отдельные информационные действия включают в себя:

- подготовку и распространение в сфере массовых коммуникаций по решению оперативного штаба официальных заявлений, информационных сообщений, а также организацию встреч, пресс-конференций и брифингов для представителей СМИ и общественности о ходе и результатах проводимых в рамках КТО мероприятий;

- оказание содействия представителям СМИ в подготовке печатных и видеорепортажей, радиопередач, основанных на информации и материалах, предоставленных оперативным штабом в ходе проведения КТО, а также в привлечении общественных экспертов по указанной тематике.

Информационная акция представляет собой единовременное действие по подготовке и распространению информационных материалов в сфере массовых коммуникаций для оперативного штаба в целях упреждающего и контрпропагандистского реагирования на возникающие информационные угрозы.

Для организации взаимодействия оперативного штаба с представителями СМИ и общественности, информирования населения о деятельности оперативного штаба и ходе проведения КТО формируется группа взаимодействия со СМИ (далее – группа). Группа по указанию руководителя КТО при необходимости создает временный пресс-центр.

Непосредственное руководство группой и организация деятельности временного пресс-центра возлагаются на представителя оперативного штаба, ответственного за поддержание связи с представителями СМИ и общественности (далее – официальный представитель оперативного штаба), назначаемого решением руководителя КТО. Группа формируется из числа специально подготовленных сотрудников органов государственной службы безопасности и (или) органов внутренних дел государства.

Члены оперативного штаба, сотрудники аппарата оперативного штаба, иные лица, привлеченные к участию в КТО в качестве консультантов, направляют (передают) в группу необходимые справочные и информационные материалы о ходе проведения КТО. Основными задачами группы являются:

- подготовка по решению оперативного штаба проектов официальных заявлений, информационных сообщений и оказание содействия представителям СМИ в подготовке печатных публикаций, видео- и аудиосюжетов;
- участие в специальных информационных мероприятиях, направленных на решение оперативных задач оперативного штаба, в том числе оказание необходимого психологического воздействия на террористов и их сообщников;
- реализация мер по недопущению огласки сведений, способных воспрепятствовать плановому проведению КТО и поставить под угрозу жизнь и безопасность населения, а также участвующих в КТО лиц;
- подготовка и проведение контрпропагандистских мероприятий;
- мониторинг материалов СМИ и изучение поступающей информации о реакции представителей СМИ и общественности на ход КТО и распространенную ранее информацию;
- оценка имеющихся информационных угроз и прогноз возможных последствий их реализации;
- разработка и согласование с оперативным штабом предложений о внесении необходимых коррективов в мероприятия по взаимодействию с представителями СМИ и общественности;
- осуществление по указанию руководителя КТО видеодокументирования мероприятий КТО.

Субъектами взаимодействия с представителями СМИ и общественности при проведении КТО по решению руководителя КТО могут выступать члены оперативного штаба и официальный представитель оперативного штаба.

Официальный представитель оперативного штаба:

- организует формирование и осуществляет непосредственное руководство группой;
- организует создание и обеспечивает функционирование временного пресс-центра;
- по согласованию с руководителем КТО определяет порядок информирования представителей СМИ и общественности о ходе и результатах проведения КТО;
- организует подготовку информационных материалов, предназначенных для распространения в сфере массовых коммуникаций, и представляет их для утверждения руководителю КТО;
- определяет сроки развертывания временного пресс-центра, место его дислокации, отвечающее требованиям безопасности, порядок работы, состав, а также необходимое организационно-техническое обеспечение его функционирования (автомобильный транспорт, оргтехника, видео- и фотоаппаратура, средства связи и иные средства);
- лично доводит до представителей СМИ и общественности информационные сообщения, организует выступления членов оперативного штаба перед представителями СМИ и общественности;

– осуществляет контроль за соблюдением выступающими перед представителями СМИ и общественности установленных требований по обеспечению конспирации проводимых в рамках КТО мероприятий;

– принимает меры по недопущению распространения информации, затрудняющей проведение КТО и способной поставить под угрозу жизнь и здоровье участников КТО и мирных граждан.

На время проведения КТО временный пресс-центр использует для информирования населения имеющиеся средства связи, оповещения и интернет-ресурсы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти государства, органов местного самоуправления и организаций.

Порядок сбора информации журналистами на территории (объекте) проведения контртеррористической операции определяется руководителем контртеррористической операции. При подготовке выступлений и сообщений для представителей СМИ и общественности учитываются их политическая, оперативная и (или) информационно-пропагандистская целесообразность, а также их правовые последствия; тексты выступлений и сообщений должны исключать возможность вольной трактовки и искажения их смыслового содержания.

При осуществлении взаимодействия оперативного штаба с представителями СМИ и общественности во время проведения КТО запрещается распространение сведений:

– о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения операции, если их распространение может препятствовать проведению КТО или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей;

– сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, а также о членах семей указанных лиц.

Не допускается информирование журналистов и представителей общественности о ходе и результатах проведения КТО неуполномоченными должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе по телефонам их дежурных служб. В случае обращения к ним представителей СМИ и общественности следует рекомендовать обращаться во временный пресс-центр или в группу взаимодействия со СМИ.

По окончании КТО по решению руководителя КТО официальный представитель оперативного штаба передает информацию о ходе проведения и результатах КТО в антитеррористическую комиссию государства для возможного дальнейшего использования.

В целях недопущения распространения искаженной или недостоверной (ложной) информации о террористической угрозе (совершении террористического акта) время первичного информирования представителей СМИ и общественности не должно превышать 30 минут с момента получения сведений о произошедшем.

Первичная информация может содержать только общие данные о событии и мерах, принимаемых органами государственной власти по предупреждению (пресечению) теракта и минимизации (ликвидации) его последствий.

Задача первичного информирования – завладеть информационной инициативой, своевременно проинформировать общественность и СМИ о произошедшем, показать, что органы государственной власти владеют ситуацией и контролируют ее, предотвратить возможную панику среди населения, довести до граждан, оказавшихся в зоне КТО, алгоритм их первичных действий.

После первичного информационного сообщения, исходя из складывающейся оперативной обстановки, допускается период (не более 1 часа) информационного молчания, необходимый для проведения начальных мероприятий по развертыванию оперативного штаба и созданию группировки сил и средств, выработки согласованной позиции всех задействованных в КТО подразделений.

В целях снятия остроты ситуации, локализации последствий возможных негативных заявлений представителей общественности и СМИ, обеспечения регулярной подачи информации о ходе КТО и деятельности оперативного штаба с санкции его руководителя группа (или временный пресс-центр) первые 12 часов не реже чем один раз в два часа доводит до представителей СМИ и общественности следующую официальную информацию:

- о террористической угрозе (совершении террористического акта) и принятии решения о проведении КТО;
- о введении правового режима КТО, границах его действия и временных ограничениях (осуществляется через СМИ, руководство предприятий и организаций, средства громкоговорящей связи и т. п.);
- о создании временного пресс-центра (при необходимости);
- о ходе КТО (содержание определяется штабом в зависимости от развития оперативной обстановки);
- обращение к населению;
- о телефонах «горячей линии» и пунктах помощи населению.

По истечении 12 часов после начала проведения КТО периодичность информирования представителей СМИ и общественности, исходя из развития оперативной обстановки, определяет руководитель КТО.

По окончании КТО решение об отмене правового режима КТО подлежит незамедлительному обнародованию (осуществляется через СМИ, руководство предприятий и организаций, средства громкоговорящей связи и т. п.).

Как и любая другая деятельность, имеющая стратегические цели, осуществляемая комплексно, на концептуальной основе, информирование общественности об акте терроризма и об обстановке в зоне проведения контртеррористической операции должно проводиться на базе научно обоснованных принципов. С учетом его специфики в качестве таковых могут быть названы следующие принципы: сочетание интересов личности, общества и государства; уважительное отношение к различным культурам, идеологическим воззрениям, религиозным верованиям, традициям, кроме тех, которые предполагают использование насилия или его пропаганду; декларация недопустимости использования нелегитимного насилия под любым политическим, социальным или идеологическим обоснованием; тесное сотрудничество государства, общественных организаций, политических партий, религиозных объединений, предпринимательского сообщества, средств мас-

совой информации; комплексное использование всех имеющихся сил, средств, форм и методов; активность, наступательность.

Главной целью информирования общественности об акте терроризма и об обстановке в зоне проведения контртеррористической операции является формирование в обществе антитеррористического мировоззрения в интересах привития населению иммунитета к попыткам вовлечения в террористическую деятельность, сокращения социальной базы поддержки террористов и решительного осуждения применения террористических методов под любыми лозунгами и идеологическими установками.

Для достижения главной цели информирования общественности об акте терроризма и об обстановке в зоне проведения контртеррористической операции необходимо осуществлять комплексное решение ряда задач, к которым относятся:

- совершенствование правового обеспечения всех направлений противодействия террористическим угрозам с одновременным повышением уровня правовой антитеррористической культуры населения;

- разъяснение гражданам, особенно тем слоям и категориям населения, которые наиболее подвержены воздействию террористической и в целом экстремистской идеологии, разрушительной противоправной человеконенавистнической сущности терроризма;

- внедрение в общественное сознание граждан убеждения в бесперспективности и деструктивности использования устрашающего насилия для достижения каких бы то ни было целей под какими бы то ни было лозунгами;

- доведение до населения на конкретных убедительных примерах стратегической государственной позиции о неотвратимости и жесткости наказания за совершение актов терроризма;

- формирование положительного имиджа органов исполнительной власти и сотрудников специализированных подразделений спецслужб и правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, а также мотивации у гражданского населения по оказанию помощи государству в противодействии терроризму;

- разоблачение мифов, героизирующих террористическую и в целом экстремистскую деятельность, демонстрация лицемерия организаторов и спонсоров терроризма, развенчание их внешне привлекательных лозунгов и пропагандистских приемов;

- воспитание среди населения законопослушности, уважительного отношения к представителям органов власти, правам и свободам всех членов общества;

- формирование у граждан готовности оказать активное противодействие экстремистам, поддержать действия государства, направленные на подавление нелегитимного насилия;

- внедрение в общественное сознание толерантности, уважения и правильного понимания многообразия культур, форм самовыражения и способов проявления человеческой индивидуальности;

- формирование и поддержание стимулов в среде творческой интеллигенции и представителей средств массовой информации к созданию художествен-

ных, публицистических, документальных и иных произведений, направленных на формирование антитеррористического сознания в обществе, а также другие задачи, решаемые в политической, социальной, правовой, идеологической, духовной и иных сферах, для достижения главной цели – информирования общественности об акте терроризма и об обстановке в зоне проведения контртеррористической операции.

К решению перечисленных выше задач информирования общественности об акте терроризма и об обстановке в зоне проведения контртеррористической операции с учетом их разнообразия и широкого спектра сфер общественных отношений, в которых они реализуются, необходимо привлечение такого же представительного списка субъектов. В первую очередь к ним относятся те государственные органы, которым в рамках их компетенции вменено в обязанность организовывать и осуществлять мероприятия по противодействию терроризму.

Например, в Российской Федерации создана общегосударственная система противодействия терроризму и нормативных правовых актов, регулирующих деятельность по выявлению, предупреждению (профилактике), пресечению, раскрытию и расследованию террористической деятельности, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма. Субъектами противодействия терроризму являются уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму, негосударственные организации и объединения, а также граждане, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий. Координацию деятельности по противодействию терроризму, организацию планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также управление контртеррористическими операциями обеспечивает Национальный антитеррористический комитет, Федеральный оперативный штаб, антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации. Возглавляет указанную общегосударственную систему противодействия терроризму Президент Российской Федерации. Национальный антитеррористический комитет (НАК) создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму». По мнению руководства Аппарата НАК, в целом Национальный антитеррористический комитет, включив в себя представителей 17 государственных министерств и ведомств (в том числе Федеральной службы безопасности, Федеральной службы охраны, Министерства внутренних дел, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства здравоохранения и социального развития, Министерства транспорта, а также заместителя руководителя Администрации Президента Российской Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и заместителя Председателя Правительства – руководителя Аппарата Правительства) стал действительно коллективным ин-

струментом противодействия терроризму, позволяя на практике осуществлять эффективную межведомственную координацию деятельности и совместное решение всех наиболее важных проблем в сфере противодействия терроризму. Именно НАК, непрерывно контролирующей уровень террористической активности во всех регионах России, формирует политику профилактики терроризма, разрабатывая и реализуя специальные средне- и долгосрочные программы, в рамках которых с использованием возможностей различных министерств и ведомств, а также органов исполнительной власти и антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации необходимо осуществлять широкий комплекс профилактических мероприятий, направленных на снижение террористической активности в стране.

При этом следует осознавать, что реализация профилактических мер только силами государственных структур будет малоэффективной, если к этой деятельности не будут привлечены общественность, СМИ, политические партии, религиозные авторитеты. Для организации антитеррористической профилактической работы необходимо привлечение всех здоровых сил общества, заинтересованных в стабильности, поддержании гражданского мира, поступательном развитии государств.

В соответствии с планом проведения КТО из сотрудников подразделений группировки сил и средств могут формироваться следующие функциональные группы:

- группа организации управления и взаимодействия;
- информационно-аналитическая группа.

Руководитель КТО по прибытии в район совершения террористического акта оценивает обстановку в конкретный момент времени, при необходимости уточняет задачи членам оперативного штаба и привлекаемым к проведению КТО силам и средствам.

При необходимости в район совершения террористического акта предварительно могут быть направлены сотрудники группы организации управления и взаимодействия, информационно-аналитической группы и группы ведения переговоров, которые до прибытия оперативного штаба и основных сил и средств оценивают сложившуюся обстановку и результаты первоочередных мероприятий, осуществляют сбор необходимой информации для подготовки КТО, организуют переговорный процесс, готовят предложения по уточнению плана проведения КТО.

В целях ситуационного реагирования на террористические проявления необходимо на регулярной основе осуществлять корректировку следующих сведений:

- состава сил и средств, предназначенного для задействования в КТО;
- образцов документов, подготавливаемых аппаратом оперативного штаба при подготовке и проведении КТО;
- сведений по объекту террористической атаки (если здание – поэтажный план в трехмерном исполнении; если местность – в видеоизображении с особенностями рельефа и всеми искусственными сооружениями; если транспортное

средство или его часть – со всеми особенностями конструкции, которые можно использовать для штурма; если промышленный объект (гидротехническое сооружение) – кроме инженерно-строительных особенностей – подробных сведений о возможных последствиях технологической аварии или разрушения. То есть требуется наиболее полная информация для принятия решений по пресечению террористического акта, спасению населения и ликвидации последствий;

- сведений о представителях СМИ, которых целесообразно задействовать в интересах доведения информации до общественности;

- информации для переговоров, которая могла бы служить основой для составления легенд, определения переговорной линии, аргументации предложений и т. д.;

- сведений о представителях общественности, религиозных авторитетах, которых можно задействовать в переговорах, способах экстренной связи с ними;

- сведений о каналах и средствах связи (для быстрой идентификации личности, получения информации о связях террористов, включая близких родственников и т. д.).

При проведении долговременных КТО возникает необходимость активизации информационно-идеологической широкомасштабной акции, которая обусловлена:

- расширением масштабов распространения идеологии терроризма и экстремизма по всему миру (меняется социальный состав террористов, среди них все чаще появляются молодые люди из обеспеченных семей; Интернет стал «академией терроризма»);

- сохранением повышенного уровня социальной напряженности в обществе, вызванной распространением радикальных религиозных и иных течений, глубоким социальным расслоением, засильем культа жестокости на телевидении и т. д.;

- наличием двойных стандартов в подходах к антитеррористической деятельности у различных государств мира; попытками отдельных стран сделать борьбу с терроризмом «разменной монетой» в достижении своих политических целей.

Статья 23. Окончание контртеррористической операции

1. Контртеррористическая операция считается оконченной, когда акт терроризма пресечен (прекращен) и ликвидирована угроза жизни и здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся в зоне проведения контртеррористической операции.

2. Решение об окончании контртеррористической операции принимает руководитель оперативного штаба.

Современный практический опыт показывает, что контртеррористическая операция считается оконченной в случае, если террористический акт пресечен (прекращен) и ликвидирована угроза жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах кото-

рой она проводилась.

Лицо, принявшее решение о проведении контртеррористической операции, по предложению ее руководителя объявляет контртеррористическую операцию оконченной.

С окончанием контртеррористической операции на территории ее проведения прекращается осуществление специальных мер и снимаются временные ограничения, установленные на основании комментируемого закона.

Законодатель позволил принимать решение об окончании контртеррористической операции в случае, когда:

- террористический акт пресечен (прекращен);
- ликвидирована угроза жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция.

Пресечение террористического акта означает его «остановку силой, резким вмешательством» с помощью предусмотренных законодательством сил и средств.

Под прекращением террористического акта следует понимать такие обстоятельства, при которых лица, проводящие террористическую акцию, добровольно откажутся от достижения поставленной цели под воздействием внешних обстоятельств.

Ликвидация угрозы жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция, означает полное восстановление состояния защищенности нарушенных интересов людей, попавших в зону проведения контртеррористической организации.

Порядок прекращения проведения КТО основан на строгом соблюдении принципов законности, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности, гуманизма, тесной информационной связи с общественностью, конфиденциальности сведений о тактике действий, технических приемах, применяемых специальных средствах, а также о составе участников КТО.

Глава VI. ПРАВОВАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ, И ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ ОТ АКТА ТЕРРОРИЗМА

Статья 24. Возмещение вреда, причиненного в результате акта терроризма

1. Государство осуществляет в порядке, установленном главой государства или правительством государства, компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате акта терроризма. Компенсация морального вреда, причиненного в результате акта терроризма, осуществляется за счет лиц, его совершивших.

2. Возмещение вреда, причиненного при пресечении акта терроризма правомерными действиями, осуществляется за счет средств бюджета государства

и (или) бюджета административно-территориального образования, на территории которого совершен акт терроризма и (или) проведена контртеррористическая операция, в соответствии с законодательством государства в порядке, установленном главой государства или правительством государства.

3. Вред, причиненный при пресечении акта терроризма правомерными действиями здоровью и имуществу физического лица, участвующего в акте терроризма, а также вред, вызванный смертью этого лица, возмещению не подлежит.

4. Средства, полученные в результате конфискации имущества физических и юридических лиц, используемого в террористических целях либо полученного в результате террористической деятельности, также могут направляться на возмещение вреда пострадавшим от акта терроризма или членам их семей.

Статья 24 комментируемого Модельного закона определяет общие (базовые) подходы к порядку и условиям возмещения вреда, причиненного в результате акта терроризма, совершенного на территории государства – участника СНГ. Статья прямо указывает, за счет средств какого именно бюджета должны осуществляться компенсационные выплаты лицам, пострадавшим от акта терроризма. При этом Закон закрепляет обязанность компетентных органов государства (главы государства либо правительства государства) установить конкретный порядок указанных выплат, соответствующий положениям внутреннего отраслевого законодательства.

Одновременно подчеркивается, что компенсация морального вреда, причиненного в результате акта терроризма, осуществляется за счет лиц, его совершивших. Данное положение Модельного закона, по сути, связывает возмещение морального вреда с необходимостью самостоятельной реализации права пострадавшего на возбуждение гражданско-правовой претензии по отношению к правонарушителю (террористу). В связи с этим следует отметить, что предъявление указанной претензии может иметь место как в рамках уголовного судопроизводства и главным образом по его итогам, так и на основании обвинительного приговора суда в порядке гражданского судопроизводства с учетом особенностей национального законодательства государства.

В комментируемой норме также определяется общий подход стран Содружества к возмещению причиненного правомерными действиями вреда здоровью (включая вред, причиненный смертью) и имуществу лица, участвующего в акте терроризма. Его суть состоит в закреплении позиции государств, согласно которой ни при каких обстоятельствах возмещение вреда указанным лицам не может быть произведено ни за счет государственных средств, ни за счет средств, поступающих из иных (негосударственных) источников. Более того, в статье закрепляется право государств – участников СНГ направлять средства, полученные в результате конфискации имущества физических и юридических лиц, используемого в террористических целях либо полученного в результате террористической деятельности, на возмещение вреда пострадавшим от акта терроризма или членам их семей. Данное правовое установление не является обязательным для всех случаев, связанных с последствиями терроризма. Его реализация предусматривается лишь

тогда, когда актом терроризма причинен конкретный вред (физический, имущественный, моральный) физическому лицу (лицам), а в случае смерти пострадавшего – членам его семьи. Во всех остальных случаях конфискованное имущество обращается в доход государства и используется для устранения последствий террористической деятельности.

Представляется, что право на возмещение вреда, предусмотренного статьей 24, возникает при наличии деяний, подпадающих под формулировку понятия «терроризм», содержащегося в уголовных законах стран Содружества, а также в комплексных законах, регулирующих вопросы противодействия терроризму. Практически это означает, что для юридического установления акта терроризма необходимо осуществить выделение состава данного преступления (квалифицирующих признаков) на основе известных обстоятельств, при которых оно было совершено, и провести соотношение полученной информации с содержанием закреплённого в национальном законе (законах) понятием акта терроризма. Таким образом, для установления акта терроризма необходимо выделить объект и объективную сторону терроризма, субъект и субъективную сторону, где в качестве объекта терроризма как раз и будут выступать урегулированные в национальных уголовных законах общественные отношения, на которые посягнуло лицо, осуществляющее террористическую деятельность (в большинстве государств – участников СНГ в качестве объекта посягательства выступают общественные отношения, связанные с общественной безопасностью, а также имущественные отношения, здоровье и жизнь человека). Вместе с тем в уголовном законодательстве отдельных стран Содружества понятия «терроризм» и «террористический акт» различаются по содержанию, что служит основой для закрепления в их уголовных законах двух самостоятельных составов преступлений, относящихся к разным разделам и соответственно имеющих различия в объекте посягательства. Так, в Уголовном кодексе Республики Беларусь статья 289 «Акт терроризма» помещена в раздел X «Преступления против общественной безопасности и здоровья населения», а статья 359 «Акт терроризма в отношении государственного или общественного деятеля» – в раздел XIII «Преступления против государства и порядка осуществления власти и управления». Соответственно объектом преступного посягательства в статье 289 выступают общественная безопасность, имущественные отношения и здоровье граждан, в статье 359 – установленный порядок управления государственной властью, жизнь государственного и общественного деятеля, общественный порядок.

Одновременно под актом терроризма в большинстве стран Содружества понимается захват заложников, похищение человека, создание опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы создания такой опасности; иные действия, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно-опасных последствий.

Комментируемая статья, как уже отмечалось, предусматривает как возмещение материального вреда (ущерба), причиненного актом терроризма, так и взыскание материального эквивалента (компенсации) морального вреда.

Под возмещением материального вреда в гражданских законах государств – участников СНГ понимается реальная компенсация уменьшения имущества (как в натуре, так и в стоимости), принадлежащего собственнику, в результате порчи, уничтожения и т. п. В свою очередь под возмещением морального вреда понимается денежная компенсация за причиненные физические или нравственные страдания, понесенные физическим лицом в результате посягательства на принадлежащие ему личные имущественные права либо иные нематериальные блага. Основаниями обращения с гражданским иском о компенсации морального вреда, вытекающим из уголовного судопроизводства, являются: факт совершения преступления (акта терроризма); причинение материального ущерба и претерпевание морального вреда; производство по уголовному делу; наличие процессуально оформленного решения органа расследования государства – участника СНГ о признании потерпевшим.

Статья 25. Социальная реабилитация физических лиц, пострадавших от акта терроризма, и физических лиц, участвующих в борьбе с терроризмом

1. Социальная реабилитация физических лиц, пострадавших от акта терроризма, а также лиц, перечисленных в статье 26 настоящего Закона, проводится за счет средств бюджета государства и (или) бюджета административно-территориального образования, на территории которого совершен этот акт терроризма, а также из других источников, предусмотренных законодательством государства, и включает в себя психологическую, медицинскую и профессиональную реабилитацию, правовую помощь, содействие в трудоустройстве, предоставление жилья, проводится в целях социальной адаптации физических лиц, пострадавших от акта терроризма.

2. Порядок осуществления социальной реабилитации физических лиц, пострадавших от акта терроризма, определяется главой государства или правительством государства.

3. Для лиц, указанных в статье 26 настоящего Закона, законодательством государства помимо социальной реабилитации могут быть предусмотрены реабилитационные мероприятия иного характера.

В числе основных принципов противодействия терроризму в пунктах «в» и «м» статьи 2 комментируемого Закона закреплены соответственно принципы приоритета защиты прав и законных интересов физических лиц, подвергающихся террористической опасности, и минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма.

Смысловое наполнение данных принципов непосредственно указывает на то, что права лиц, пострадавших от действий террористов, гарантированно защищаются всей силой государственно-властного воздействия на создаваемые в государстве – участнике СНГ источники социально-бытового, материального, меди-

цинского и иного обеспечения нормальной жизнедеятельности населения. В то же время буквальное прочтение этих принципов в контексте положений, закрепленных в части 1 статьи 25 Закона, определяет обязанность государства – участника СНГ обеспечить первоочередную и преимущественную защиту прав физических лиц, пострадавших от акта терроризма, и физических лиц, участвующих в борьбе с терроризмом.

Под социальной реабилитацией физических лиц, пострадавших в результате акта терроризма, и физических лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, понимается комплекс социально-экономических, медицинских, психологических, педагогических и правовых мер по восстановлению нарушенных прав человека, функций его организма, трудоспособности, по устранению негативных последствий, связанных с пережитыми негативными обстоятельствами и факторами, причиной которых явились результаты террористической деятельности.

Основным назначением социальной реабилитации является создание надлежащих благоприятных условий для обеспечения пострадавшим от акта терроризма достойного уровня жизни и максимальной компенсации понесенных материальных и моральных потерь.

Для практического решения задачи социальной реабилитации, т. е. возвращения к нормальной, социально активной жизни физических лиц, пострадавших в результате акта терроризма, в государствах – участниках СНГ должны предусматриваться достаточные и эффективные механизмы, создающие возможность оказания правовой помощи, психологической, медицинской, профессиональной реабилитации, а также содействия в вопросах трудоустройства, вплоть до восстановления на работе и в предоставлении жилого помещения.

Предусмотренная настоящим Законом правовая помощь физическим лицам, пострадавшим в результате акта терроризма, и физическим лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, может оказываться в виде различных юридических консультаций, а также предоставления льгот и преимуществ при обращении в органы государственной власти, общественные организации и частные организации. Так, например, по законодательству ряда стран Содружества (Республика Армения, Республика Беларусь, Российская Федерация и др.) не исключается возможность оказания бесплатной юридической помощи со стороны юридических консультаций.

Психологическая реабилитация является важной составляющей социальной реабилитации физических лиц, пострадавших в результате акта терроризма, и физических лиц, участвующих в борьбе с терроризмом. Она осуществляется квалифицированными специалистами в области психологии. Осуществляя комплекс мероприятий, нацеленных на психологическую поддержку лиц, пострадавших от акта терроризма, специалисты-психологи обеспечивают улучшение состояния психики человека, минимизируют отрицательные результаты произошедшего события на его морально-волевые и поведенческие качества, способствуют восстановлению адекватного осознания истинных социокультурных ценностей, помогают преодолеть негативные эмоции и психологически восстановиться от пережитого.

По сложившейся практике привлечение специалистов-психологов к участию в работе по защите пострадавших от акта терроризма имеет место сразу же после его совершения путем непосредственного общения специалиста-психолога с пострадавшим. В дальнейшем общение специалиста-психолога с пострадавшим может быть продолжено в той мере, в какой это окажется необходимым для процесса выздоровления пострадавшего.

Положительный эффект психологической реабилитации достигается в результате применения соответствующих научно обоснованных методик, а также достижения психологического контакта специалиста с пострадавшим.

Главное решающее значение для восстановления жизненного потенциала пострадавшего имеет медицинская реабилитация. Ее суть состоит в комплексном системном применении медицинских мер, обеспечивающих восстановление в той мере, в какой это представляется возможным, утраченного в результате акта терроризма физического здоровья. Как правило, реализация квалифицированной медицинской помощи пострадавшим начинается сразу же после совершения акта терроризма и текущей оценки специалистом-медиком полученных человеком физических повреждений организма.

В последующем медицинская помощь состоит в оказании как амбулаторных, так и стационарных услуг физическим лицам, пострадавшим в результате акта терроризма, и физическим лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, за счет государства – участника СНГ, либо средств административно-территориального образования государства-участника, на территории которого совершен акт терроризма, либо из других предусмотренных национальным законодательством источников. В число мер медицинской реабилитации обычно включается обеспечение физических лиц, пострадавших в результате акта терроризма, и физических лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, необходимым санаторно-курортным лечением.

Профессиональная реабилитация означает восстановление у лиц, ставших жертвами терроризма, навыков выполнения профессиональных обязанностей по трудовой (служебной) специальности. Она состоит в восстановлении профессиональных знаний, навыков и умений и позволяет пострадавшим вернуться к привычной для них работе. Не исключается и возможность приобретения пострадавшим новой профессии, в большей степени соответствующей состоянию его здоровья и психики. В период, необходимый для профессиональной реабилитации, пострадавший не может быть уволен по инициативе работодателя, за исключением случаев ликвидации предприятия либо по взаимной договоренности работодателя и пострадавшего.

Предоставление жилого помещения лицам, пострадавшим от акта терроризма, является одной из важнейших социальных гарантий в странах Содружества. Право на ее использование возникает в случае, когда в результате акта терроризма пострадавший лишается своего жилья. Государство – участник СНГ устанавливает порядок и нормы предоставления жилья, которые должны соответствовать общепринятым подходам к восстановлению жилищных прав, утрачен-

ных в результате актов терроризма, и обеспечения жильем льготных категорий граждан государства-участника.

До предоставления постоянного жилого помещения физические лица, пострадавшие от акта терроризма, и физические лица, участвовавшие в борьбе с терроризмом, должны обеспечиваться временным жильем в гостиницах, общежитиях, на базах отдыха и др. Органы исполнительной власти государства – участника СНГ вправе решить вопрос о внеочередном предоставлении жилого помещения лицу, пострадавшему от акта терроризма.

Следует отметить, что успешное проведение комплекса мероприятий социальной защиты физических лиц, пострадавших от акта терроризма, и физических лиц, участвовавших в борьбе с терроризмом, невозможно без выделения им денежных средств с целью создания надлежащих условий для удовлетворения жизненно необходимых, естественных потребностей в период, когда они лишены возможности самостоятельного привлечения указанных средств. Такие средства иногда называют единовременными выплатами. Их размер и порядок начисления устанавливаются в соответствии с законодательством государства – участника СНГ.

Статья 26. Категории физических лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, подлежащих правовой и социальной защите

1. Физические лица, участвующие в борьбе с терроризмом, находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите. К указанным лицам относятся:

а) военнослужащие, сотрудники и специалисты государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом;

б) физические лица, содействующие на постоянной или временной основе органам государственной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании актов терроризма и минимизации их последствий;

в) члены семей лиц, указанных в пунктах «а» и «б» настоящей части, если необходимость в обеспечении их защиты вызвана участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

2. Физическим лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, оказывающим содействие борьбе с терроризмом, а также членам их семей в случае угрозы их жизни и здоровью может осуществляться по их просьбе изменение облика, фамилии, имени и отчества, а также места работы и жительства за счет средств, выделяемых на содержание государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом.

3. Социальная защита физических лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого законодательством государства, в порядке, установленном главой государства или правительством государства.

В соответствии со статьей 26 государства – участники СНГ приняли на себя обязанности по правовой и социальной защите лиц, участвующих в борьбе с терроризмом. При этом комментируемая статья Модельного закона устанавливает исчерпывающий перечень категорий таких лиц.

К первой категории лиц закон относит военнослужащих, сотрудников и специалистов государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, так как именно они подвергаются наибольшему воздействию негативных факторов в силу специфики реализуемой профессиональной деятельности.

Военнослужащие, выполняя возложенные на них задачи в сфере борьбы с терроризмом, действуют от имени и в интересах своего государства, с одной стороны, и всех государств – участников СНГ – с другой. Взаимоотношения между военнослужащими во всех странах Содружества строятся исходя из требований воинской дисциплины, закрепленных, как правило, в специальных уставах, имеющих силу закона, и основываются на подчинении младших по должности и званию военнослужащих старшим. Правовое положение военнослужащих, порядок прохождения ими военной службы определяются законодательством государства – участника СНГ.

Военная служба – особый вид государственной службы, исполняемый гражданами стран Содружества, проходящими ее в национальных вооруженных силах, а также в государственных органах государств, в которых она предусматривается.

Гражданин государства – участника СНГ приобретает статус военнослужащего с началом прохождения военной службы и утрачивает его с ее окончанием. Моментом начала и окончания военной службы является издание приказа органа государственной власти государства-участника, в котором предусмотрена военная служба (по отношению к отдельным категориям военнослужащих – нормативного правового акта главы государства), о призыве и соответственно об увольнении гражданина с военной службы.

Следует отметить, что комментируемая статья гарантирует право на социальную и правовую защиту не всем военнослужащим, сотрудникам и специалистам органов государства – участника СНГ, а лишь тем, которые непосредственно участвуют либо участвовали в борьбе с терроризмом. Пункт «б» части первой статьи 4 Модельного закона устанавливает, что глава государства или правительство государства определяют перечень и компетенцию органов исполнительной власти в области противодействия терроризму, в том числе органов, осуществляющих борьбу с терроризмом. Соответственно, право на социальную помощь и правовую защиту возникает лишь у тех военнослужащих, которые проходят действительную военную либо иную специальную государственную службу в органах исполнительной власти государства – участника СНГ, включенных в установленный перечень и при этом непосредственно участвующих в решении конкретных задач по противодействию терроризму. В число таких органов исполнительной власти могут включаться органы, реализующие задачи в сфере обороны, безопасности, внутренних дел, пограничной охраны и ряд других.

В качестве физического лица, содействующего на постоянной или временной основе органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом (вторая категория лиц), выступает дееспособное лицо, привлекаемое указанным органом к предупреждению, выявлению, пресечению террористической деятельности и минимизации ее последствий. Следует отметить, что к такого рода субъектам может относиться гражданин государства – участника СНГ, либо лицо без гражданства, либо иностранный гражданин. К физическим лицам, оказывающим содействие на постоянной или временной основе, как правило, относят отдельных лиц, давших согласие на оказание гласной и негласной помощи в борьбе с преступлениями террористического характера. Указанная помощь в основном осуществляется в рамках законодательных актов стран Содружества, регулирующих общественные отношения в сфере оперативно-разыскной деятельности в условиях соблюдения принципов конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности. С лицами, оказывающими содействие на постоянной или временной основе органам власти государства – участника СНГ, как правило, оформляются отношения сотрудничества в порядке и формах, установленных национальным законодательством, регулирующим вопросы оперативно-разыскной деятельности. Важнейшими правами таких лиц при этом являются: право на вознаграждение; право на получение компенсации за ущерб, причиненный их здоровью либо имуществу в процессе оказания содействия органам государственной власти, и ряд других.

На указанных лиц в соответствии с законодательством государства – участника СНГ могут возлагаться и специфические обязанности. Среди них: соблюдение условий заключенного с органами государственной власти соглашения об оказании содействия; недопущение умышленного предоставления неполной, необъективной, ложной или клеветнической информации; неразглашение сведений, составляющих государственную тайну, и иных сведений, ставших известными в процессе оказания содействия органам государственной власти, и др.

Сведения о лицах, оказывающих или оказывавших содействие органам государственной власти на постоянной или временной конфиденциальной основе, во всех государствах – участниках СНГ составляют государственную тайну и не могут быть рассекречены без согласия указанных лиц, полученного в установленном национальным законодательством порядке.

Комментируемая статья закрепляет две формы сотрудничества: на постоянной и на временной основе. Сотрудничество на постоянной основе представляет собой форму взаимодействия между государственным органом, осуществляющим борьбу с терроризмом, и лицом, привлеченным к сотрудничеству, при которой характер сношений между указанными субъектами является систематическим, регулярным и не ограничен временными рамками. Как правило, они регулярно предоставляют информацию о замыслах, планах и действиях террористов, а также о лицах, являющихся пособниками террористов.

Лица, содействующие противодействию терроризму на временной основе, привлекаются для выполнения разовых поручений. Как правило, от них требуется предоставить разовую информацию об ожидаемом появлении где-либо террори-

стов, подготовке террористических актов, используемых террористами средствах террора и др.

Третья категория лиц, подлежащих правовой и социальной защите, – это члены семей лиц, указанных в пунктах «а» и «б» комментируемой статьи. В соответствии с законодательством большинства стран Содружества, регулирующим семейные отношения, иные общественные отношения, под членами семей понимаются супруг (супруга), несовершеннолетние дети, лица, находящиеся на иждивении (например, немощные родители; лица, состоящие в кровном родстве и являющиеся инвалидами; усыновленные до достижения совершеннолетия).

Физическим лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, оказывающим содействие противодействию терроризму, а также членам их семей, в случае угрозы их жизни и здоровью могут по их просьбе осуществляться в порядке, определяемом специальными нормативными актами государства – участника СНГ, изменение облика, фамилии, имени и отчества, а так же места работы и жительства. Указанные мероприятия осуществляются уполномоченным на то государственным органом после всесторонней и объективной оценки степени и характера угроз безопасности лицам, содействующим в борьбе с терроризмом, а также их родственникам. Правовым основанием для применения мер безопасности является постановление органа государства-участника, уполномоченного на применение мер безопасности. На данный государственный орган возлагается и вся полнота ответственности за адекватность реальной угрозе применяемых мер безопасности, а также за их результативность.

Статья 27. Возмещение вреда физическим лицам, участвующим в борьбе с терроризмом

Вред, причиненный здоровью или имуществу лиц, перечисленных в статье 26 настоящего Закона, в связи с их участием в борьбе с терроризмом, возмещается в порядке, определяемом законодательством государства.

Комментируемая статья, с одной стороны, закрепляет обязанность государства – участника СНГ по возмещению вреда здоровью или имуществу лиц, перечисленных в статье 26 Модельного закона, а с другой – устанавливает, что порядок возмещения указанного вреда определяется национальным законодательством.

Данная статья закрепляет как возможность возмещения вреда причиненному здоровью, т. е. нематериальным благам, так и имуществу лица, пострадавшего от акта терроризма. Следует отметить, что в комментируемой норме речь по всей вероятности идет не только о здоровье, но и о жизни пострадавшего от акта терроризма лица, ввиду того, что утрата жизни является результатом вреда, причиненного именно здоровью. Таким образом, утрата жизни в контексте данной статьи вполне может рассматриваться как объект причинения вреда и соответственно должна являться предметом специальных компенсационных выплат, осуществляемых государством, родственникам погибшего. Размер компенсационных выплат

пострадавшим от акта терроризма, включая утрату жизни, определяется исключительно законодательством государства – участника СНГ.

Применительно к проблеме возмещения вреда, причиненного преступлением (актом терроризма), следует отличать компенсационные выплаты, осуществляемые государством в целях материальной поддержки, на текущий период пострадавшим лицам от собственно возмещения причиненного вреда. Общий подход стран Содружества к решению данного вопроса, нашедший отражение в их национальном законодательстве, заключается в следующих тезисах:

а) вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред;

б) лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что не оно причинило вред;

в) вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законодательством.

Следует отметить, что возмещение вреда виновным в совершении преступления происходит не автоматически. В силу действия на территории всех государств – участников СНГ принципа презумпции невиновности, закрепленного в статье 11 Всеобщей декларации прав человека, принятой на III сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года, ни одно лицо, обвиняемое в совершении преступления, не может считаться виновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком. Соответственно, обязанность возместить вред возлагается на лицо, признанное виновным в совершении акта терроризма по итогам гласного судебного разбирательства, проведенного в установленном государством – участником СНГ порядке.

Статья 28. Правомерное причинение вреда

Лишение жизни физического лица, совершающего акт терроризма, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства при пресечении акта терроризма либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством государства, являются правомерными.

В ходе проведения специальных операций против лиц, осуществляющих террористическую деятельность, допускается правомерное (вынужденное) причинение вреда их жизни (включая лишение жизни), здоровью и имуществу, а также иным охраняемым законом интересам.

Следует обратить внимание на то, что комментируемая норма связывает обстоятельство правомерности вреда с определенными условиями. В качестве таковых в статье закрепляются действия, осуществляемые субъектами борьбы с терроризмом, установленные законодательством государства – участника СНГ. То есть вред правомерным является лишь тогда, когда он был причинен в ходе реализации дозволенных (разрешенных) законом мер борьбы с терроризмом.

Необходимо также отметить, что вред, причиняемый лицам, осуществляющим террористическую деятельность, должен быть вынужденным, т. е. причиненным субъектом борьбы с терроризмом не по своей воле и к тому же в условиях, исключающих иную альтернативу. Таким образом, причинение вреда не должно зависеть от воли и желания его причинителя. Кроме того, юридическая наука выделяет еще несколько условий, при наличии которых причинение вреда можно рассматривать как правомерное: достижение цели проведения специальной операции по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности сопровождалось риском причинения вреда; лицо, причинившее вред, действовало с целью достижения общественно полезного результата в борьбе с терроризмом; лицо, причинившее вред жизни, здоровью или имуществу террористов, а также иному охраняемому законом государства – участника СНГ личному и общественному интересу, действовало во благо иному охраняемому законом интересу (например, причинение вреда здоровью террористов для спасения жизни заложников).

Основания и пределы причинения вреда при проведении специальных операций, направленных на предупреждение, выявление и пресечение терроризма, устанавливаются законодательством государства – участника СНГ.

В уголовных законах стран Содружества закрепляются специальные обстоятельства, при наличии которых не наступает ответственность за причинение морального, материального либо физического вреда. Среди них:

- необходимая оборона;
- причинение вреда при задержании подозреваемого в совершении одного из преступлений, отнесенных национальным законодательством государства к категории террористических;
- крайняя необходимость;
- обоснованный риск;
- исполнение приказа или распоряжения старшего начальника.

Статья 29. Льготное исчисление выслуги лет

1. Военнослужащим, сотрудникам и специалистам государственных органов, проходящим (проходившим) службу в подразделениях, непосредственно осуществляющих (осуществлявших) борьбу с терроризмом, в выслугу лет (трудовой стаж) для назначения пенсий засчитывается один день службы за два дня, а во время непосредственного участия в проведении контртеррористической операции – один день службы за три дня.

2. Периоды непосредственного участия военнослужащих и сотрудников государственных органов в контртеррористических операциях для льготного исчисления выслуги лет (трудового стажа) для назначения пенсий устанавливаются в порядке, определяемом главой государства или правительством государства.

3. Военнослужащим и сотрудникам государственных органов, непосредственно участвующим в борьбе с терроризмом, главой государства или правительством государства устанавливаются оклады по воинским должностям

(должностные оклады) с учетом повышения, а также могут устанавливаться дополнительные гарантии и компенсации.

Военнослужащим, сотрудникам и специалистам государственных органов, проходящим (проходившим) службу в подразделениях, непосредственно осуществляющих (осуществлявших) борьбу с терроризмом, в соответствии с комментируемой статьей в выслугу лет (трудовой стаж) для назначения пенсий один день службы засчитывается за два дня, а во время непосредственного участия в проведении контртеррористической операции – один день службы за три дня.

Данный правовой подход к регулированию вопросов, связанных с исчислением выслуги лет (трудового стажа) указанных лиц, имеет целью обеспечение надлежащего уровня их социальной защищенности и, соответственно, повышение качества и результативности в работе по предупреждению, выявлению и пресечению терроризма. По своей сути комментируемые установления представляют собой разновидность льгот, применяемых к военнослужащим, сотрудникам и специалистам государственных органов, проходящим (проходившим) службу в подразделениях, непосредственно осуществляющих (осуществлявших) борьбу с терроризмом, посредством которых обеспечивается их преимущественное положение по отношению к иным государственным служащим (военнослужащим), на которых реализация такого рода задач не возлагается. Определение подразделений государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, непосредственно осуществляющих (осуществлявших) борьбу с терроризмом, производится государством – участником СНГ в предусмотренных национальным законодательством правовых формах.

Следует подчеркнуть, что законодатель устанавливает различие между осуществлением борьбы с терроризмом и непосредственным участием в контртеррористической операции. Указанное, соответственно, является основанием для установленных в комментируемой норме Закона различий относительно засчитываемого в выслугу лет (трудовой стаж) времени. Например, к непосредственному участию в проведении контртеррористической операции следует относить действия военнослужащего (военнослужащих) по выявлению, преследованию, блокированию и задержанию (уничтожению) террористов. Такого рода мероприятия могут иметь длительный характер, особенно когда они связаны с протяженными по времени оперативно-боевыми (войсковыми) действиями специального подразделения в условиях сильно пересеченной местности против крупного террористического бандформирования. В свою очередь, к борьбе с терроризмом следует относить все виды служебной деятельности военнослужащего, специалиста государственных органов, проходящих службу в подразделениях, осуществляющих борьбу с терроризмом, которая не связана с непосредственным участием в конкретной контртеррористической операции.

Периоды непосредственного участия военнослужащих и сотрудников государственных органов в контртеррористических операциях для льготного исчисления выслуги лет (трудового стажа) для назначения пенсии устанавливаются в порядке, который определяется главой государства – участника СНГ. Как правило,

такой период определяется нормативным правовым актом главы государства (указом) и приказом (инструкцией) соответствующего уполномоченного органа исполнительной власти.

Комментируемая статья закрепляет, что военнослужащим и сотрудникам государственных органов, непосредственно участвующим в борьбе с терроризмом, главой государства или правительством государства устанавливаются оклады по воинским должностям (должностные оклады) с учетом повышения, а также могут устанавливаться дополнительные гарантии и компенсации. Данная позиция Закона направлена на создание максимально благоприятных условий для обеспечения государством – участником СНГ противодействия терроризму. Она создает правовые основания для применения мер, обеспечивающих преимущественное положение военнослужащих и сотрудников государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, которые прямо не предусмотрены настоящим Законом и могут применяться государством – участником СНГ в зависимости от степени, глубины и характера имеющейся террористической угрозы, а также реальных потребностей указанных категорий лиц.

Глава VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УЧАСТИЕ В ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 30. Ответственность физических лиц за участие в террористической деятельности

Физические лица, участвующие в террористической деятельности в любой форме, несут ответственность, предусмотренную законодательством государства.

В соответствии с выработанными международным сообществом подходами и сложившейся многолетней практикой органов правосудия, правоохранительных органов и специальных служб в области противодействия террористической деятельности деяния террористической направленности квалифицируются как преступления против общественной безопасности, представляющие повышенную опасность для личности, общества и государства, дестабилизирующие политическую, социально-экономическую обстановку в мире и препятствующие мирному и прогрессивному развитию человечества.

Анализируемая рекомендательная норма взаимосвязана с нормами различных международных правовых актов, регулирующих конкретные вопросы противодействия террористической деятельности. К их числу относятся: Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (Нью-Йорк, 14 сентября 2005 года), Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (Варшава, 16 мая 2005 года), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 года), Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 года) и другие акты. Указанные конвенции содержат

нормы, обязывающие государства, подписавшие данные акты, предусмотреть в своем национальном законодательстве ответственность физических лиц за осуществление террористической деятельности или участие в ней.

Норма комментируемой статьи носит отсылочный характер и предполагает обращение к национальному, прежде всего уголовному, законодательству государств – участников СНГ, а также законодательным актам, регулирующим деятельность органов государственной власти, правоохранительных органов и специальных служб по противодействию терроризму.

Например, статья 17 Закона Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 года № 687-ІГ «О борьбе с терроризмом» содержит норму, согласно которой лица, совершающие террористические действия или являющиеся участниками совершения подобных действий, независимо от места планирования или осуществления этих действий, на основании законодательства Азербайджанской Республики, а также межгосударственных договоров, поддерживаемых Азербайджанской Республикой, привлекаются к уголовной ответственности. Указанная норма в свою очередь отсылает к Уголовному кодексу Азербайджанской Республики.

Соответственно, глава двадцать пятая Уголовного кодекса Азербайджанской Республики содержит статьи, предусматривающие ответственность за совершение преступлений террористической направленности: терроризма (статья 214), захвата заложника (статья 215), заведомо ложного сообщения об акте терроризма (статья 216) и др.

Норма об ответственности физических лиц за участие в террористической деятельности содержится в статье 20 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму». В свою очередь Уголовным кодексом Республики Казахстан предусмотрена ответственность за терроризм (статья 233), пропаганду терроризма либо экстремизма или публичные призывы к совершению акта терроризма (статья 233-1), создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности (статья 233-2) и др.

Подобные нормы закреплены в уголовном законодательстве других государств – участников СНГ и в той или иной мере соответствуют модельному Уголовному кодексу для государств – участников СНГ (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 17 февраля 1996 года, с изменениями и дополнениями, внесенными постановлениями № 27-6 от 16 ноября 2006 года, № 33-19 от 3 декабря 2009 года).

Модельным Уголовным кодексом для государств – участников СНГ предусматривается ответственность за следующие преступления террористической направленности:

- нападение на лиц или учреждения, пользующиеся международной защитой (статья 110);
- акт терроризма (статья 177);
- склонение, вербовку или иное вовлечение в совершение преступлений террористического характера либо иное содействие осуществлению террористической деятельности (статья 177¹);
- финансирование преступлений террористического характера или терро-

ристической организации (статья 177²);

– публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (статья 177³);

– захват заложника (статья 178);

– захват зданий, сооружений, средств сообщения и связи (статья 179);

– угон или захват воздушного судна, водного судна либо железнодорожного подвижного состава (статья 181);

– заведомо ложное сообщение об акте терроризма (статья 182);

– возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды (статья 187);

– хищение либо вымогательство радиоактивных материалов или устройств (статья 193);

– посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (статья 298) и др.

Статья 31. Ответственность организаций за террористическую деятельность

1. В государстве запрещаются создание и деятельность организаций, цели или действия которых направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма или совершение преступлений террористического характера, предусмотренных уголовным кодексом государства.

2. Организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность – запрещению) по решению суда на основании заявления генерального прокурора государства или подчиненного ему прокурора в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений террористического характера, а также в случае, если указанные действия осуществляет физическое лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей. Решение суда о ликвидации организации (запрете ее деятельности) распространяется на региональные и другие структурные подразделения организации.

3. Основанием для признания судом иностранной или международной организации (ее отделения, филиала, представительства) террористической являются имеющиеся либо предоставленные соответствующим государством на основании международного договора государства или на условиях взаимности материалы, подтверждающие причастность организации к террористической деятельности.

4. В случае признания судом иностранной или международной организации (ее отделения, филиала, представительства) террористической запрещается деятельность данной организации на территории государства, ее национальное отделение (филиал, представительство) ликвидируется, а имущество, принадлежащее данной организации либо находящееся под прямым или косвенным управлением данной организации, конфискуется и обращается в доход государства. Подлежит конфискации также имущество, используемое для оказания со-

действия указанной иностранной или международной организации в террористической деятельности.

5. Уполномоченный орган государства ведет единый перечень организаций, в том числе иностранных и международных, признанных судами государства террористическими. Указанный перечень подлежит опубликованию в официальных периодических изданиях, определенных правительством государства.

В соответствии с пунктом 2 раздела II Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма (утверждена Решением Совета глав государств СНГ 26 августа 2005 года) обеспечение неотвратимости ответственности как физических, так и юридических лиц за участие в террористической и экстремистской деятельности является одним из основных принципов, которым руководствуются государства – участники СНГ в достижении целей и решении задач сотрудничества в борьбе с терроризмом и экстремизмом. Как показала практика противодействия терроризму, достаточно редко террористической деятельностью занимаются отдельные физические лица. Напротив, в большинстве своем террористические акты и иные преступления террористического характера совершаются хорошо организованными, тщательно законспирированными преступными группами и организациями. При этом для прикрытия своей противоправной деятельности, распространения идеологии терроризма террористы зачастую используют официальные организации. Официальное запрещение деятельности таких организаций подрывает прежде всего их финансовую составляющую, кроме того, публичное обнародование списка террористических организаций имеет мощный профилактический эффект, позволяет предупредить распространение идеологии терроризма в средствах массовой информации, вводит дополнительный барьер к положительному восприятию деятельности ее членов.

Ликвидация организации, деятельность которой связана с терроризмом, является специфическим видом ответственности. Для признания организации террористической необходимо вступившее в законную силу решение суда. Анализ национального законодательства государств – участников СНГ показал, что для возбуждения производства о ликвидации организации как террористической необходимо обращение прокурора в суд. Так, в соответствии с частью 2 статьи 24 Федерального закона Российской Федерации от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность – запрещению) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора. Схожая норма содержится в части 3 статьи 24 Закона Туркменистана от 15 августа 2003 года № 190-П «О борьбе с терроризмом», согласно которой заявление о привлечении организации к ответственности за террористическую деятельность направляется в казыет Генеральным прокурором Туркменистана или подчиненными ему прокурорами.

Норма, содержащаяся в части 3 комментируемой статьи Модельного закона, определяющая возможность признания международной организации террористи-

ческой, направлена на всестороннее противодействие международному терроризму. Как следует из Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, страны Содружества считают, что международное сотрудничество должно стать эффективным инструментом борьбы с терроризмом и экстремизмом, и выступают за укрепление его правовых основ в соответствии с Уставом ООН, резолюциями Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН. В соответствии с резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1996 года «Меры по ликвидации международного терроризма» государства – члены ООН берут на себя обязательства по активизации обмена информацией о фактах, связанных с терроризмом, а также проведению расследования случаев незаконного использования террористами для прикрытия своей собственной деятельности организаций, групп или ассоциаций, в том числе тех, которые преследуют благотворительные, общественные или культурные цели.

Норма, содержащаяся в части 4 комментируемой статьи Модельного закона, направлена на предотвращение использования имущества организации для продолжения террористической деятельности. Реализация данной нормы способствует подрыву экономической основы функционирования террористических организаций. По этой причине во всех государствах – участниках СНГ в национальном законодательстве предусмотрены соответствующие нормы о конфискации имущества террористических организаций.

Для эффективного обмена информацией о террористических организациях, а также информирования населения государств об их противоправной деятельности формируются соответствующие списки. Ведение соответствующих списков осуществляется уполномоченными органами государства. К примеру, в Украине таким органом является Межведомственная координационная комиссия Антитеррористического центра при Службе безопасности Украины, в Российской Федерации – Национальный антитеррористический комитет.

Статья 32. Ответственность за финансирование террористической деятельности

1. Физические лица, виновные в финансировании террористической деятельности, несут уголовную ответственность, предусмотренную законодательством государства.

2. Юридические лица, а также организации, не зарегистрированные в установленном порядке, хотя бы одно из подразделений которых финансирует (финансировало) террористическую деятельность, подлежат ликвидации (их деятельность – запрещению) по решению суда, а принадлежащее им имущество обращается в доход государства.

3. Порядок регулирования отношений граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства и организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, а также государственных органов, осуществляющих контроль на территории государства за проведением операций с денежными средствами или иным имуществом в целях противодействия финан-

сированию террористической деятельности, определяется законодательством государства.

Комментируемая норма взаимосвязана со статьей 14 модельного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (новая редакция) (опубликован в Информационном бюллетене МПА СНГ, 2008 год, № 42), где сказано, что лица, виновные в нарушении вышеуказанного закона, несут административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством государства. Кроме того, необходимость установления ответственности за финансирование терроризма предусмотрена в таких международных нормативных правовых актах, как Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (Варшава, 16 мая 2005 года), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 года).

В соответствии со статьей 3 модельного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (новая редакция) финансирование терроризма – это предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования, организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, признаваемых национальным законодательством террористическими, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений.

В соответствии со статьей 177² модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ в национальное законодательство рекомендуется включить норму об уголовной ответственности за финансирование преступлений террористического характера или террористической организации.

Модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ под финансированием преступлений террористического характера или террористической организации понимает предоставление прямо или косвенно средств или их сбор, а равно предоставление финансовых или иных соответствующих услуг либо льгот в целях использования их полностью или частично.

В той или иной мере комментируемая норма нашла отражение и в национальном законодательстве государств – участников СНГ.

К примеру, статья 24 Закона Республики Узбекистан № 660-II от 26 августа 2004 года «О противодействии легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма» устанавливает, что лица, виновные в нарушении законодательства о противодействии легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма, несут ответственность в установленном порядке. При этом для физических лиц Уголовный кодекс Республики Узбекистан предусматривает ответственность за деятельность,

направленную на обеспечение существования, функционирования, финансирования террористической организации, подготовку и совершение террористических актов, прямое или косвенное предоставление или сбор любых средств, ресурсов, иных услуг террористическим организациям либо лицам, содействующим или участвующим в террористической деятельности.

Статья 15 Закона Республики Молдова № 190 от 26 июля 2007 года «О предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма» содержит норму, согласно которой нарушение положений настоящего закона влечет в зависимости от обстоятельств дисциплинарную, административную, гражданскую или уголовную ответственность, предусмотренную действующим законодательством Республики Молдова. При этом статья 279 Уголовного кодекса Республики Молдова предусматривает ответственность за финансирование терроризма, под которым понимается умышленное предоставление или сбор любым лицом любыми методами прямо или косвенно любого имущества, добытого любым путем, либо оказание финансовых услуг с намерением, чтобы это имущество или услуги использовались, или при осознании того, что они будут использованы частично или полностью: а) для организации, подготовки или совершения преступления террористического характера; б) организованной преступной группой, преступной организацией или отдельным лицом, которые совершают или предпринимают попытку совершения преступления террористического характера или организуют, руководят, объединяются, вступают в предварительный сговор, подстрекают или участвуют в совершении данного преступления в качестве пособника.

Следует отметить, что ответственность за финансирование терроризма наступает как у физических лиц, так и у юридических. Помимо уголовной ответственности за финансирование терроризма в некоторых государствах – участниках СНГ предусмотрена и административная ответственность. Так, статья 168-3 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность, в том числе и физических лиц, за нарушение субъектами финансового мониторинга законодательства Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма в части документального фиксирования и предоставления информации об операциях, подлежащих финансовому мониторингу.

Как следует из части 2 статьи 32 Модельного закона, организации и их филиалы, которые финансируют террористическую деятельность, подлежат ликвидации по решению суда, а принадлежащее им имущество обращается в доход государства. Указанная норма дополняет статью 31 комментируемого закона и введена в целях устранения финансовой основы террористической деятельности. Более подробно о порядке ликвидации организаций, участвующих в террористической деятельности (в том числе посредством финансирования), см. комментарий к статье 31.

Часть 3 статьи 32 взаимосвязана со статьей 5 модельного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и

финансированию терроризма» (новая редакция), согласно которой к организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, относятся:

- кредитные организации;
- профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- страховые организации и лизинговые компании;
- организации почтовой связи и иные организации, осуществляющие переводы (в том числе электронные) денежных средств;
- ломбарды;
- организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий;
- организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы, а также организующие и проводящие лотереи, тотализаторы (взаимное пари) и иные основанные на риске игры, в том числе в электронной форме;
- организации, осуществляющие управление инвестиционными фондами или негосударственными пенсионными фондами;
- организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества;
- организации, не являющиеся кредитными организациями, осуществляющие прием от физических лиц наличных денежных средств в случаях, предусмотренных законодательством о банках и банковской деятельности;
- иные организации в случаях, предусмотренных законодательством государства.

Кроме того, для целей контроля за операциями с денежными средствами или иным имуществом в государствах – участниках СНГ могут создаваться соответствующие уполномоченные органы. В соответствии со статьей 9 модельного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (новая редакция) уполномоченный орган при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или с финансированием терроризма, направляет соответствующую информацию и материалы в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.

Права и обязанности, ведомственная компетенция уполномоченных органов устанавливаются в соответствии с национальным законодательством. К примеру, Указом Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2003 г. № 408 «Об образовании Департамента финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь» в Республике Беларусь создан соответствующий уполномоченный орган. В соответствии с пунктом 5 Положения о Департаменте финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь, утвержденного Указом, основными задачами Департамента являются:

- принятие эффективных мер по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем, и финансирования террористической деятельности;

– создание и обеспечение функционирования автоматизированной системы учета, обработки и анализа информации о финансовых операциях, подлежащих особому контролю;

– осуществление международного сотрудничества по вопросам предотвращения легализации доходов, полученных незаконным путем, и финансирования террористической деятельности.

Статья 33. Особенности уголовного и гражданского судопроизводства по делам о террористической деятельности

Дела о преступлениях террористического характера, а также дела о возмещении вреда, причиненного в результате акта терроризма или проведения контртеррористической операции, по решению суда могут рассматриваться в закрытых судебных заседаниях с соблюдением всех правил судопроизводства.

Проведение закрытого судебного заседания связано с особой общественной опасностью терроризма. Во-первых, при проведении открытого судебного заседания участники судопроизводства могут быть подвергнуты опасности вследствие мести не выявленных правоохранительными органами участников террористической деятельности либо родственников (близких лиц) подсудимых. Во-вторых, широкое общественное обсуждение судебного заседания, в котором рассматриваются вопросы привлечения к ответственности за террористическую деятельность либо возмещения вреда, причиненного актом терроризма или проведенной контртеррористической операцией, дают дополнительную рекламу идеологии терроризма. При этом при надлежащей обработке информации цели судопроизводства могут быть не достигнуты, а даже напротив, привести к очередному насилию.

Анализ модельного Уголовно-процессуального кодекса для государств – участников СНГ показал отсутствие в его нормах прямого указания на возможность проведения судебного заседания по делам о террористической деятельности в закрытом режиме. Национальное уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательство также не содержит таких положений. В то же время национальное законодательство о противодействии терроризму некоторых государств – участников СНГ содержит такие нормы. Так, в соответствии со статьей 18 Закона Республики Таджикистан от 16 ноября 1999 года № 845 «О борьбе с терроризмом» уголовные дела о преступлениях террористического характера, а также гражданские дела о возмещении вреда, причиненного в результате террористической деятельности, по решению суда могут быть рассмотрены в закрытых судебных заседаниях. В то же время судебная практика свидетельствует, что судьи в мотивировочной части определений о проведении закрытых судебных заседаний по делам о террористической деятельности изначально ссылаются на соответствующую норму уголовно-процессуального закона и используют антитеррористическое законодательство лишь как дополнительное основание для этого.

Статья 34. Порядок погребения террористов, погибших в ходе пресечения акт терроризма

Тела террористов, умерших в ходе пресечения акта терроризма, родственникам не выдаются. Их погребение осуществляется в особом порядке, установленном правительством государства.

Норма комментируемой статьи является отсылочной и предусматривает установление особого порядка правительствами государств – участников СНГ погребения террористов, умерших в ходе пресечения акта терроризма.

Установленная комментируемой статьей норма о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, является, по сути, определенным ограничением прав и свобод.

Из пункта 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 года) следует, что право на свободу религии подлежит лишь таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод право на свободу мысли, совести и религии (а следовательно, свобода соблюдения религиозных и ритуальных обрядов) подлежит лишь таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

В соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1624 (2005) от 14 сентября 2005 года «Осуждение подстрекательства к террористическим актам» и резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 60/158 от 16 декабря 2005 года «Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом» государства в борьбе с терроризмом должны соблюдать обязательства по международному праву, касающемуся прав человека, международному беженскому и гуманитарному праву и прилагать усилия по обеспечению уважения и защиты достоинства людей и их основных свобод, а также демократической практики и законности.

Вместе с тем интересы противодействия терроризму, общей и специальной превенции, ликвидации последствий террористических актов, сопряженных с возможностью возникновения массовых беспорядков, столкновений различных этнических групп, эксцессов между родственниками лиц, причастных к террористическим актам, населением и правоохранительными органами, угрозой жизни и здоровью людей, могут обуславливать в определенных конкретно-исторических условиях установление особого правового регулирования погребения террористов, умерших в результате пресечения террористического акта, как это предусматривается комментируемой нормой Модельного закона.

Минимизация информационного и психологического воздействия, оказанного на население террористическим актом, в том числе ослабление его агитационно-пропагандистского эффекта, являются одними из необходимых способов

защиты общественной безопасности, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, т. е. преследуют именно те цели, с которыми международно-правовые документы связывают допустимость ограничения соответствующих прав и свобод.

Захоронение лица, принимавшего участие в террористическом акте, в непосредственной близости от могил жертв его действий, совершение обрядов захоронения и поминовения с отдаванием почестей как символу, как объекту поклонения, с одной стороны, служат пропаганде идей террора, а с другой – оскорбляют чувства родственников жертв террористического акта и создают предпосылки для нагнетания межнациональной и религиозной розни.

В сложившихся условиях, когда акты терроризма влекут многочисленные человеческие жертвы, вызывают широкий негативный общественный резонанс и оказывают огромное влияние на массовое общественное сознание, выдача родственникам для захоронения тел лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, способна создать угрозу общественному порядку и общественному спокойствию, правам и законным интересам других лиц, их безопасности, в том числе привести к разжиганию ненависти, спровоцировать акты вандализма, насильственные действия, массовые беспорядки и столкновения, что может повлечь за собой новые жертвы, а места захоронений участников террористических актов могут стать местами культового поклонения отдельных экстремистски настроенных лиц, будут использоваться ими в качестве средства пропаганды идеологии терроризма и вовлечения в террористическую деятельность.

При таких обстоятельствах государства – участники СНГ рекомендовали ввести особый порядок погребения лиц, чья смерть наступила в результате пресечения террористического акта, участниками которого они являлись. Такая мера сама по себе обоснована, поскольку в сложившихся условиях противодействия терроризму является необходимой для обеспечения общественной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности, защиты прав и свобод других лиц².

Глава VIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

Статья 35. Правовая основа международного сотрудничества в области противодействия терроризму

Правовую основу международного сотрудничества в области противодействия терроризму составляют международные антитеррористические конвенции, резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, меж-

² При подготовке комментария к статье 34 использовано Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К. И. Гузиева и Е. Х. Кармовой».

дународные договоры государства, а также законодательство государства.

Международное сотрудничество между государствами – участниками Содружества Независимых Государств основывается на положениях Глобальной контртеррористической стратегии ООН (ГКС ООН), которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 2006 году. В ГКС ООН определены основные направления международного сотрудничества, в том числе по обмену информацией и опытом о наилучших практиках в сфере противодействия терроризму, по оказанию технической помощи в данной сфере и по другим направлениям в анти-террористической деятельности. Основным положением ГКС является задача по выполнению норм антитеррористических конвенций ООН и резолюций Совета Безопасности ООН и имплементация их норм в национальном законодательстве³.

³ На современном этапе международное сотрудничество в сфере противодействия терроризму в глобальных масштабах ведется под эгидой Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН (создан в соответствии с резолюцией СБ ООН 1373 в 2001 году) и специализированных организаций ООН, таких как Морская международная организация (ИМО), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), и на основе тринадцати универсальных конвенций и протоколов о борьбе с различными явлениями терроризма на суше, на море и в воздухе и т. д.

Международное сообщество разработало основополагающие принципы сотрудничества в борьбе с терроризмом. Важнейшие среди них – неуклонно следовать в борьбе с терроризмом общепризнанным принципам и нормам международного права, добиваться всеобщего осуждения и признания противоправности терроризма во всех его проявлениях. При этом необходимо отметить, что ООН принадлежит заслуга принятия принципа международного осуждения терроризма и признания его во всех случаях независимо от политических мотивов. (См.: резолюция ГА ООН 40/61 от 9 декабря 1985 года).

В последние годы ООН было принято более 30 резолюций, посвященных борьбе с терроризмом.

В рамках современного международного права выработан целый ряд международных конвенций универсального и регионального характера, которые на основе четких критериев устанавливают в качестве предмета своего правового регулирования взаимное сотрудничество государств в борьбе с международным терроризмом. К актам универсального характера относятся: Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, подписанная в Токио 14 сентября 1963 года; Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов от 16 декабря 1970 года; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанная в Монреале 23 сентября 1971 года; Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, принятую в Монреале 23 сентября 1971 года (подписан в Монреале 24 февраля 1998 года); Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, от 14 декабря 1973 года; Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (Нью-Йорк, 17 декабря 1979 года); Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок от 26 октября 1979 года (редакция 2005 года); Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 10 марта 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, принятая

Кроме того, базой для международного сотрудничества также являются подписанные и ратифицированные государствами – участниками СНГ конвенции, соглашения, протоколы, разработанные в рамках других международных организаций – Шанхайской организации сотрудничества, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также национальное законодательство о противодействии терроризму.

Следует отметить, что международные конвенции в сфере противодействия терроризму, как указывалось выше, затрагивают большинство направлений в данной области. В частности, международными конвенциями определены такие направления, как противодействие терроризму на морском и воздушном транспорте, обеспечение безопасности дипломатических представительств, противодействие ядерному терроризму и т. д. Кроме того, большинство стран Содружества ратифицировали Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма и придерживаются ее положений.

Необходимо подчеркнуть, что большинство государств – участников СНГ в целях противодействия терроризму имплементировали в своем национальном законодательстве большинство норм общепринятых антитеррористических конвенций с учетом национальных особенностей и традиций, что подтверждается многочисленными проверками, проводимыми по линии Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН.

Законодатели стран Содружества, исходя из норм международного права, разработали и внесли в свое национальное законодательство поправки, более жестко определяющие меры по противодействию терроризму⁴. В то же время принятые нормы в антитеррористической нормативной базе соответствуют требованиям гуманитарного международного права и основным правам человека.

В целях более тесного международного сотрудничества руководством государств – участников СНГ было принято решение о формировании организационной структуры по противодействию терроризму. В соответствии с Решением Совета глав государств СНГ от 21 июня 2000 года был создан Антитеррористиче-

в Монреале на дипломатической конференции, проведенной ИКАО 12 февраля – 1 марта 1991 года; Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма от 9 декабря 1994 года; Декларация, дополняющая Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 года (17 декабря 1996 года); Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом от 16 декабря 1997 года; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года.

⁴ См: Закон Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 года № 687-П «О борьбе с терроризмом»; Закон Республики Армения от 22 марта 2005 года «О борьбе с терроризмом»; Закон Республики Беларусь от 3 января 2002 года № 77-3 «О борьбе с терроризмом»; Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 416-І «О противодействии терроризму»; Закон Кыргызской Республики от 21 октября 1999 года № 116 «О борьбе с терроризмом»; Закон Республики Молдова от 12 октября 2001 года № 539-ХV «О борьбе с терроризмом»; Закон Российской Федерации от 6 марта 2006 года № 35ФЗ «О противодействии терроризму»; Закон Республики Узбекистан от 15 декабря 2000 года № 167-ІІ «О борьбе с терроризмом»; Закон Украины от 20 марта 2003 года № 638-ІV «О борьбе с терроризмом»; Закон Республики Таджикистан от 16 ноября 1999 года № 845 «О борьбе с терроризмом»; Закон Туркменистана от 15 августа 2003 года № 190-ІІ «О борьбе с терроризмом».

ский центр государств – участников СНГ (АТЦ СНГ). Положение о порядке комплектования штата Центра и исполнения служебных обязанностей его сотрудниками утверждено Решением Совета руководителей органов безопасности и специальных служб (СОРБ) от 9 сентября 2000 года. Положение об Антитеррористическом центре государств – участников СНГ утверждено Решением Совета глав государств СНГ от 1 декабря 2000 года.

Несколько ранее, 10 марта 2000 года, решением Совета министров внутренних дел государств – участников СНГ (СМВД) был утвержден проект Программы государств – участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года. Таким образом, была создана нормативная правовая основа деятельности АТЦ, подтверждено намерение стран Содружества сформировать единую стратегию борьбы с международным терроризмом, достигнут консенсус относительно целей и задач организации.

Необходимо подчеркнуть, что Антитеррористический центр стал самостоятельным отраслевым органом СНГ, предназначенным для координации взаимодействия спецслужб и правоохранительных органов стран Содружества в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

АТЦ осуществляет свою деятельность под руководством СОРБ, при этом решения о наиболее важных вопросах деятельности Центра принимаются СГГ СНГ.

При формировании АТЦ было принято концептуально важное решение о его комплектовании на основе долевого представительства органов безопасности, специальных служб и правоохранительных органов всех стран Содружества. Заместители руководителя Центра являются представителями СМВД (первый заместитель), Совета министров обороны (СМО) и Совета командующих Пограничными войсками (СКПВ). Кандидатуры на эти должности утверждаются Советом глав правительств СНГ и предварительно согласовываются с СОРБ.

Успешно функционирует отделение АТЦ в Центрально-Азиатском регионе, созданное в октябре 2002 года в соответствии с решением Совета глав государств СНГ. Статус Отделения и условия его пребывания в Кыргызстане (Бишкек) утверждены Законом Кыргызской Республики № 52 от 21 марта 2005 года.

АТЦ организовал тесное сотрудничество с Исполнительным комитетом СНГ, уставными органами Содружества (Межпарламентской Ассамблеей (МПА), СКПВ, СМО), органами отраслевого сотрудничества (СМВД, Советом руководителей таможенных служб (СРТС), Координационным советом генеральных прокуроров (КСГП), Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ (БКБОП)).

Сотрудники АТЦ непосредственно участвуют в подготовке и принятии нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы деятельности Центра, а также разработке и правовом сопровождении проектов ряда важных международных и иных нормативных актов, направленных на совершенствование международно-правовой базы борьбы с терроризмом и иными проявлениями экстре-

мизма. АТЦ активно участвует в разработке среднесрочных специализированных программ и соглашений по вопросам борьбы с терроризмом на пространстве Содружества.

Ведется работа по гармонизации и сближению законодательства государств – участников СНГ в области борьбы с терроризмом, а также по активизации процесса присоединения стран Содружества к основным международным договорам и конвенциям в этой сфере.

Центром налажены тесные контакты с Постоянной комиссией Межпарламентской Ассамблеи (МПА) СНГ по вопросам обороны и безопасности. Сотрудники Центра принимают участие в ее заседаниях по вопросам, касающимся борьбы с терроризмом. Представитель АТЦ входит в состав Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ, являясь руководителем рабочей группы.

АТЦ принимает активное участие в работе заседаний СОРБ, внося на рассмотрение членов СОРБ актуальные вопросы взаимодействия специальных служб стран Содружества в борьбе с международным терроризмом.

Центр располагает эффективным аналитическим аппаратом, обеспечивает информационный обмен со специальными службами и правоохранительными органами государств-участников, органами отраслевого сотрудничества стран Содружества.

В рамках противодействия террористической угрозе на пространстве Содружества проводятся регулярные межмидовские консультации на базе Исполнительного комитета СНГ, а также двусторонние консультации на уровне директоров профильных департаментов министерств иностранных дел.

На постоянных заседаниях СМЖД постоянно рассматриваются результаты реализации программ сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, обсуждаются вопросы экономического наполнения принятых пунктов программ⁵.

Важнейшее значение в организации международного сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом для компетентных органов государств – участников СНГ имеют решения СОРБ, направленные на реализацию конкретных задач в сфере противодействия терроризму. В частности, решениями СОРБ были определены основные этапы создания АТЦ СНГ, формирование банка данных АТЦ СНГ и порядок обмена информацией по вопросам борьбы с терроризмом. На заседаниях СОРБ обсуждаются вопросы по противодействию идеологии терроризма, в том числе в информационной среде и т. д., организации межгосударственного розыска лиц, причастных к террористической деятельности, и т. д.

Правовую основу международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму и насильственному экстремизму также составляют национальные нормативные правовые акты, в которых закреплены нормы, позволяющие обеспечивать эффективное взаимодействие в антитеррористической борьбе.

⁵ 10 декабря 2011 года на заседании Совета глав государств СНГ утверждена Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2011–2013 годы.

Статья 36. Цели международного сотрудничества в области противодействия терроризму

Целями международного сотрудничества в области противодействия терроризму являются:

- а) защита личности, общества и государства, мирового сообщества в целом от террористических угроз;*
- б) укрепление международного антитеррористического сотрудничества;*
- в) выработка согласованных подходов в противодействии терроризму, в том числе по вопросам предупреждения террористической деятельности;*
- г) выявление и устранение причин распространения террористических угроз, а также условий, способствующих осуществлению террористической деятельности;*
- д) предупреждение, выявление, пресечение террористической деятельности в отношении одного или нескольких государств и минимизация последствий совершенных актов терроризма;*
- е) обеспечение неотвратимости ответственности как физических, так и юридических лиц за участие в террористической деятельности;*
- ж) исключение практики применения двойных стандартов в борьбе с терроризмом;*
- з) совершенствование правовой базы сотрудничества в противодействии терроризму, развитие и гармонизация законодательства государства в соответствии с принципами и нормами международного права;*
- и) повышение эффективности взаимодействия государственных органов по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений террористического характера, выявлению и пресечению деятельности организаций и физических лиц, причастных к осуществлению террористической деятельности, а также по борьбе с финансированием терроризма.*

В соответствии с положениями Глобальной контртеррористической стратегии ООН, другими нормативными правовыми актами законодатель в рамках комментируемого Модельного закона основными задачами определил следующие:

- а) защита личности, общества и государства, мирового сообщества в целом от террористических угроз.*

Указанная задача относится к общепризнанным нормам международного права, является основной, закрепленной в конституционных законах государств – участников СНГ. Для защиты личности, общества и государства от террористических посягательств странами Содружества созданы национальные системы мер по противодействию терроризму во всех его проявлениях. В рамках международного сотрудничества для защиты личности, общества и государства на пространстве СНГ сформирована и развивается также система межгосударственных мер по противодействию терроризму и насильственным проявлениям экстремизма, направленная на защиту граждан, находящихся на пространстве Содружества, обществ, в том числе идентифицируемых по национальному и этническому при-

знакам, и самих государств. Во всех странах Содружества терроризм и другие преступления террористической направленности признаны с криминологической точки зрения как особо тяжкие преступления независимо от мотивов их совершения, так как они несут угрозу развитию общества, суверенитету государств, приводят к межнациональной и межрелигиозной розни.

Следует отметить, что противодействие терроризму ведется с использованием мер открытого и специального (закрытого) характера. В рамках мер открытого характера в государствах – участниках СНГ для защиты своих граждан, а также объектов экономики от террористических посягательств в рамках международного сотрудничества предпринимаются меры по объявлению лиц, подозреваемых в террористической деятельности, в международный или межгосударственный розыск, формируются единые стандарты по антитеррористической защищенности объектов критической инфраструктуры, вырабатываются меры по противодействию актам терроризма с использованием информационных технологий и т. д.;

б) укрепление международного антитеррористического сотрудничества.

Укрепление международного антитеррористического сотрудничества государств – участников СНГ осуществляется как на многосторонней, так и на двусторонней основе, на различных направлениях и в различных формах. В рамках укрепления многостороннего сотрудничества в сфере противодействия терроризму на базе Исполнительного комитета СНГ (г. Минск) ежегодно проводятся консультации по указанной проблематике с участием представителей министерств иностранных дел, компетентных органов государств – участников СНГ, соответствующих организационных структур Содружества. В ходе консультаций вырабатываются совместные шаги на международных площадках (ООН, ОБСЕ) по проблематике терроризма, рассматриваются вопросы разработки конкретных мероприятий в законотворческой области, в том числе по подготовке конвенций, соглашений, других международных правовых документов, которые могут выноситься от имени государств – участников СНГ для обсуждения на международном уровне.

В рамках постоянно действующих консультаций активно обсуждаются вопросы практического наполнения антитеррористической деятельности, в том числе по профилактике терроризма и экстремизма, обеспечения антитеррористической безопасности различных объектов, оказания технической помощи, подготовки кадров. В рамках консультаций ведется работа по формированию различных целевых антитеррористических программ;

в) выработка согласованных подходов в противодействии терроризму, в том числе по вопросам предупреждения террористической деятельности.

Как указывалось выше, государства – участники СНГ вырабатывают единые подходы по противодействию терроризму, которые основываются на нормах международного права, в том числе положениях Глобальной контртеррористической стратегии ООН. При этом выработка совместных мер не должна ущемлять

национальные интересы, в том числе и в рамках имеющегося национального законодательства. В частности, отдельные страны Содружества имеют определенный подход к конфискации имущества лиц, осужденных за преступления различного характера, в том числе террористического. Так, в Республике Узбекистан с учетом национальных традиций вместо конфискации имущества применяется институт оплаты ущерба. В отдельных государствах – участниках СНГ в качестве меры пресечения, которая действует как предупредительная мера, в уголовном законодательстве в качестве исключительной меры наказания за преступления террористического характера включена смертная казнь. При этом на ее применение не наложен мораторий. В то же время данные различия в определенной мере способствуют расширению возможностей компетентных органов стран Содружества варьировать совместные оперативно-разыскные мероприятия, вырабатывать консолидированные предупредительные меры различного характера.

Необходимо отметить, что выработка согласованных подходов государств – участников СНГ по противодействию терроризму позволила в целом снизить уровень террористической угрозы по сравнению с рядом стран, прежде всего арабских и африканских.

Особое значение в выработке согласованных мер имеют меры по организации межгосударственного розыска, существующего в СНГ с 1992 года, которые позволяют эффективно осуществлять розыск террористов и экстремистов, собирать доказательную базу в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступлений террористического и экстремистского характера;

г) выявление и устранение причин распространения террористических угроз, а также условий, способствующих осуществлению террористической деятельности.

В рамках комплексных целевых программ по противодействию терроризму во всех государствах – участниках СНГ ведется систематическая работа по выявлению и устранению причин распространения террористических угроз.

Данная работа нацелена прежде всего на выявление социальных источников возникновения террористических угроз, в первую очередь связанных с возникновением социальных конфликтов различной направленности. Причинами возникновения угроз террористического характера являются социальное неравенство, обнищание отдельных слоев населения, межнациональные и межконфессиональные противоречия и конфликты. Странами Содружества постоянно ведется мониторинг развития социально-политической ситуации, осуществляется в рамках имеющихся соглашений обмен информацией по развитию чрезвычайных ситуаций различного характера. Важное значение государства – участники СНГ уделяют анализу информации о вероятных угрозах, исходящих с территории стран, не входящих в Содружество, прежде всего Афганистана.

В целях устранения угроз террористического характера государствами – участниками СНГ разработан механизм проведения взаимных мероприятий организационного, политико-дипломатического, экономического и специального характера, направленных на устранение причин, способствующих террористической

деятельности. В данном контексте страны СНГ активно задействуют потенциал СОРБ, АТЦ СНГ, других организационных структур (СКПВ, БКБОП) для выработки конкретных мер. В случае крайней необходимости используются механизмы Совета министров иностранных дел, Совета глав правительств, Совета глав государств СНГ.

Для устранения отдельных причин возникновения терроризма в последнее время все шире используются возможности гражданского общества, культурного и межцивилизационного диалога. В государствах – участниках СНГ положительный опыт получила практика проведения совместных мероприятий представителей различных религиозных конфессий.

Особое внимание в странах Содружества уделяется углублению экономического сотрудничества, в том числе и в рамках оказания гуманитарной помощи, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, грозящих повышению террористической активности;

д) предупреждение, выявление, пресечение террористической деятельности в отношении одного или нескольких государств и минимизация последствий совершенных актов терроризма.

Государствами – участниками СНГ ведется планомерная работа, направленная на предупреждение, выявление и пресечение террористической деятельности. По линии компетентных органов ведется постоянный обмен информацией о лицах, подозреваемых в совершении преступлений террористической и экстремистской направленности. В этих целях используются возможности АТЦ СНГ, систем Интерпол и Европол.

В странах Содружества в соответствии с национальным законодательством определены террористические организации, деятельность которых запрещена на их территории. При этом государства – участники СНГ имеют консолидированный подход к внесению террористических организаций в запретительные списки, между тем есть определенные различия в перечне запрещенных организаций⁶.

В соответствии с указанной позицией по большинству запрещенных террористических организаций ведется планомерная оперативная и иная работа, в том числе по лицам, входящим в их состав. С позиций компетентных органов государств – участников СНГ данная работа также осуществляется совместно с правоохранительными органами государств – членов Евросоюза.

Отдельным направлением является пресечение террористической деятельности. Следует отметить, что на пространстве Содружества уголовные преступления террористического характера имеют схожие трактовки, в связи с чем в законодательстве большинства государств – участников СНГ отсутствуют серьезные противоречия. В рамках пресечения террористической деятельности страны Содружества пользуются положениями Договора государств – участников Со-

⁶ В отдельных странах Содружества списки террористических организаций, деятельность которых запрещена, носят индикативный характер, так как судебных решений или иных распорядительных документов органов исполнительной или законодательной власти по ним нет в связи с положениями национального законодательства.

дружества Независимых Государств о межгосударственном розыске лиц (Москва, 10 декабря 2010 года), а также двусторонними соглашениями о правовой помощи.

Необходимо отметить, что отдельные государства – участники СНГ присоединились к Европейской конвенции о выдаче (1957 год), позволяющей осуществлять выдачу лиц, совершивших преступления террористического характера, с территории европейских государств. Данное обстоятельство позволяет организовывать взаимодействие по пресечению деятельности преступников из стран, не подписавших указанную Конвенцию;

е) обеспечение неотвратимости ответственности как физических, так и юридических лиц за участие в террористической деятельности.

Это одно из основных положений в рамках международного сотрудничества, позволяющее применять меры административного и уголовно-процессуального воздействия в отношении лиц, причастных к террористической деятельности. Во исполнение данного положения государства – участники СНГ используют механизмы оказания правовой помощи и выдачи преступников, а также механизмы международного и межгосударственного розыска.

Отдельной новеллой Модельного закона является неотвратимость наказания юридических лиц за участие в террористической деятельности. Необходимо подчеркнуть, что данная новелла в определенной степени дублирует подход к наказанию юридических лиц за участие в террористической деятельности, прописанный в Конвенции Шанхайской организации сотрудничества против терроризма (г. Екатеринбург, 2009 год). При этом данный подход прежде всего направлен на противодействие финансированию терроризма с использованием методов, заложенных в резолюциях Совета Безопасности ООН (1267) и рекомендациях Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), которые предусматривают замораживание счетов юридических лиц, причастных к террористической деятельности, их закрытие, в отдельных случаях арест имущества юридических лиц, которое может быть использовано для террористической деятельности.

В то же время следует отметить, что с точки зрения уголовного законодательства государств – участников СНГ уголовное преследование юридических лиц до настоящего времени не предусмотрено, что в определенной степени требует дальнейшего совершенствования уголовно-процессуального, административного и гражданского законодательства;

ж) исключение практики применения двойных стандартов в борьбе с терроризмом.

Наличие двойных стандартов в противодействии терроризму в рамках международного сотрудничества способствует ряду объективных и субъективных факторов.

На применение в практике противодействия терроризму двойных стандартов со стороны государств и их компетентных органов прежде всего влияет от-

существование юридически обоснованного и принятого всем мировым сообществом понятия «терроризм». Наличие понятия «терроризм» в ряде международных правовых документов, в частности в Конвенции Шанхайской организации сотрудничества против терроризма, не может оказать воздействия на принятие данного понятия всеми государствами – членами ООН. Более того, кроме Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, остальные антитеррористические конвенции ООН даже в своих названиях не содержат понятие «терроризм». Следует подчеркнуть, что в научной литературе существует более тысячи определений терроризма, предлагающих трактовку данного явления с политологических, философских, юридических, психологических точек зрения. Указанное обстоятельство является основной причиной применения двойных стандартов в деле противодействия терроризму со стороны отдельных государств, которые под предлогом отсутствия единого понятия терроризма, с одной стороны, применяют жесткие меры, в том числе и в отношении целых государств, с другой – отказываются от согласованных антитеррористических и уголовно-процессуальных действий в отношении отдельных фигурантов, ссылаясь на отсутствие в их деянии состава преступления.

Другой проблемой, которая ведет к использованию двойных стандартов, является разница в подходах по противодействию терроризму с точки зрения применения различных форм и методов, а также имеющейся системы наказаний за преступления, связанные с терроризмом. В отдельных странах, прежде всего европейских, терроризм рассматривается как отдаленная угроза, больше навязанная отдельными государствами для формирования мирового общественного мнения в целях реализации своих геополитических интересов, и прежде всего в борьбе за энергоресурсы. Отдельные государства с политической точки зрения рассматривают терроризм как угрозу, в то же время в их уголовном законодательстве до последнего времени отсутствовали статьи за террористические преступления. В большинстве стран Евросоюза отсутствует и такое понятие, как экстремизм, который в государствах – членах СНГ также трактуется по-разному. Это дает возможность использовать двойные стандарты при определении террористических преступлений и связанной с ними экстремистской деятельности.

На применение двойных стандартов по противодействию терроризму большое влияние оказывает фактор защиты прав человека. Отделение терроризма от законных прав народов противодействовать тоталитаризму, авторитарным режимам, по мнению многих политиков, юристов, не вполне резонно. Более того, все народно-освободительные движения связаны с террористическими методами борьбы.

В то же время террористическими методами для достижения своих целей активно пользуются в настоящее время и организованные преступные группы, в том числе занимающиеся наркоторговлей и торговлей человеческими органами и людьми. В определенной степени терроризм стал методом добывания финансовых средств для целых транснациональных преступных групп, которые иногда прикрываются религиозной идеологией.

Нельзя не отметить, что террористические формы и методы являются мощ-

ным инструментом для проведения агрессивной политики отдельных государств, которые не могут вести открытую борьбу, а используют террористические формы и методы для достижения политических и экономических целей. Следует подчеркнуть, что террористические формы и методы являются основными в тактике всех специальных подразделений развитых государств, предназначенных для действий за рубежом.

В этом контексте с целью противодействия такому явлению, как двойные стандарты, государства – участники СНГ вырабатывают единую позицию, прежде всего на площадке ООН, по выработке единых подходов в антитеррористической борьбе, отлаживают единые механизмы в сфере противодействия террористическим угрозам на пространстве Содружества, применяют меры по гармонизации национального законодательства с точки зрения выработки единых стандартов по противодействию терроризму с учетом соблюдения прав человека;

з) совершенствование правовой базы сотрудничества в противодействии терроризму, развитие и гармонизация законодательства государства в соответствии с принципами и нормами международного права.

Начиная с 1992 года государства – участники СНГ проводят целенаправленную единую политику по формированию правовой базы Содружества, а также гармонизации национального законодательства. Следует отметить, что еще во времена СССР, несмотря на единое политическое и экономическое пространство, каждая из республик имела собственное республиканское законодательство, в том числе и уголовное, которое имело определенные отличия с учетом национальных особенностей и традиций. В то же время в вопросах обеспечения безопасности страны нормы законодательства республик были едины, в том числе и в вопросах борьбы с терроризмом. Данная тенденция проявилась и в формировании национального законодательства государств – участников СНГ, в том числе антитеррористического. За последние годы страны Содружества создали серьезную нормативную правовую базу, опирающуюся на положения Глобальной контртеррористической стратегии ООН, конвенций ООН и резолюций Совета Безопасности ООН в данной сфере. Более того, исходя из положений Глобальной контртеррористической стратегии ООН, во всех государствах – участниках СНГ созданы координирующие органы по противодействию терроризму, запрещена деятельность отдельных международных террористических организаций, созданы органы финансовых разведок и т. д.

Необходимо отметить, что в рамках противодействия терроризму странами Содружества подписаны многочисленные соглашения, в том числе и отраслевые, направленные на предупреждение террористических актов. К ним прежде всего относятся соглашения по воздушному движению и железнодорожному сообщению, по обеспечению безопасности судоходства. Отдельные соглашения нацелены на решение задач по обеспечению взаимодействия при возникновении чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с актами терроризма.

Большое внимание в сфере противодействия терроризму государства – участники СНГ уделяют формированию единых регламентов и стандартов,

направленных на повышение антитеррористической устойчивости объектов экономики, транспорта, связи и финансовой системы.

Важнейшим элементом в обеспечении антитеррористической устойчивости является сохранение на пространстве Содружества единой системы госрезерва, предназначенной для действий в кризисных ситуациях, в том числе террористического характера.

Благодаря совместным усилиям, на пространстве СНГ решена задача по подготовке сотрудников антитеррористических подразделений.

Помимо общих задач по формированию нормативной базы Содружества, закрепляющих основные направления сотрудничества, в рамках СНГ отработаны нормативные документы, позволяющие организовывать розыск преступников, обмениваться информацией в сфере противодействия терроризму. Важной вехой в рамках совершенствования нормативной базы Содружества является разработка Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств, Соглашения государств – участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в материально-техническом обеспечении компетентных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма.

Дальнейшее совершенствование нормативной базы государств – участников СНГ может быть направлено на гармонизацию национального законодательства, в том числе с учетом модельных законов, развитие отраслевого законодательства в области безопасности, в том числе пограничной, транспорта, связи, включая проблему информационной безопасности, и т. д. Важным в рамках международного сотрудничества в данной области будет являться совершенствование нормативной базы АТЦ СНГ, соответствующих других специализированных структур Содружества.

Необходимым условием для противодействия терроризму станет совершенствование нормативной базы, обеспечивающей совместную оперативно-розыскную деятельность, в том числе с использованием последних достижений науки и техники, создание новейших специализированных информационно-поисковых систем и т. д.;

и) повышение эффективности взаимодействия государственных органов по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений террористического характера, выявлению и пресечению деятельности организаций и физических лиц, причастных к осуществлению террористической деятельности, а также по борьбе с финансированием терроризма.

Практической стороной международного сотрудничества в области противодействия терроризму является совместная работа компетентных органов государств – участников СНГ, направленная на выявление, пресечение деятельности террористических организаций. Компетентные органы стран Содружества как на основе многосторонних, так и двусторонних соглашений ведут работу по межгосударственному розыску лиц, причастных к террористической деятельности, про-

водят совместные оперативно-разыскные мероприятия, осуществляют целенаправленный обмен информацией. Важным направлением в совместной деятельности стало проведение совместных операций, в том числе в приграничных областях, на транспортных потоках. К ним привлекаются не только правоохранительные органы стран Содружества, но и ведомства несилового блока. В последние годы для решения совместных задач государства – участники СНГ все чаще используют возможности международных правоохранительных структур, в том числе Интерпола, Европола, Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества.

Ведущую роль в координации деятельности компетентных органов стран Содружества играет постоянно действующий орган в сфере противодействия терроризму – Антитеррористический центр государств – участников СНГ.

Статья 37. Формы международного сотрудничества в области противодействия терроризму

Основными формами международного сотрудничества в области противодействия терроризму являются:

- а) обмен информацией;*
- б) создание специализированных банков данных;*
- в) сотрудничество в выявлении, замораживании или аресте любых средств, используемых или предназначенных для совершения преступлений террористического характера, а также в конфискации имущества, полученного в результате совершения таких преступлений;*
- г) выдача физических лиц, совершивших преступления террористического характера или подозреваемых в совершении таких преступлений;*
- д) организация розыска, задержания и привлечения к уголовной ответственности физических лиц, находящихся в международном розыске за совершение преступлений террористического характера и участие в террористической деятельности;*
- е) оказание взаимной правовой, оперативной, методической, технической, военной и иной помощи;*
- ж) проведение совместных и (или) скоординированных оперативных и иных мероприятий, следственных действий, а также антитеррористических учений;*
- з) выполнение запросов о проведении оперативных, следственных и иных мероприятий;*
- и) подготовка кадров, обмен опытом работы и проведение совместных научных исследований в области противодействия терроризму;*
- к) сотрудничество в военной области;*
- л) разработка нормативных правовых актов в области противодействия терроризму;*
- м) совместная работа по предотвращению и устранению причин и условий, способствующих совершению актов терроризма;*
- н) выработка согласованной политики и взаимодействие в информационно-пропагандистском обеспечении противодействия терроризму.*

Законодатель, исходя из целей международного сотрудничества, положений Глобальной контртеррористической стратегии ООН, возможностей государств – участников СНГ, определил следующие формы международного сотрудничества:

а) обмен информацией.

Обмен информацией по вопросам противодействия терроризму ведется между странами Содружества на двусторонней основе, исходя из имеющихся соглашений и протоколов между компетентными органами. При этом государства – участники СНГ осуществляют обмен как оперативной информацией с учетом имеющихся соглашений о защите сведений, составляющих государственную тайну, так и открытой информацией по актуальным вопросам противодействия терроризму и экстремизму.

Многосторонний обмен информацией в рамках функционирования АТЦ СНГ осуществляется на основе соответствующих программ стран Содружества по противодействию терроризму и другим проявлениям насильственного экстремизма, которые разрабатываются на трехлетний период и утверждаются главами государств. При этом в указанных программах предусматривается как постоянный обмен информацией по антитеррористической и антиэкстремистской проблематике, так и целевой обмен информацией в рамках отдельных пунктов программ.

Необходимо подчеркнуть, что на эффективность многостороннего обмена информацией по проблемам противодействия терроризму и экстремизму, другим вызовам и угрозам негативно влияет отсутствие соглашения по защите информации и соглашения о порядке обмена информацией на пространстве Содружества. Вместе с тем следует отметить, что в рамках Региональной антитеррористической структуры ШОС такая нормативная база имеется. В настоящее время государствами – участниками СНГ возобновлена работа по подготовке указанных соглашений;

б) создание специализированных банков данных.

Государства – участники СНГ в рамках национальных систем по противодействию терроризму сформировали специализированные банки данных, в которых накапливается различная информация по антитеррористической проблематике. Более того, в информационных системах компетентных органов и прокуратур выделены отдельные массивы по антитеррористической проблематике. Необходимо отметить, что в отдельных национальных межведомственных антитеррористических органах стран Содружества в рамках их информационных систем формируются банки данных, предназначенные для обмена информацией с зарубежными партнерами. В частности, в Национальном антитеррористическом комитете (Российская Федерация) создан банк данных по антитеррористической проблематике, в котором участвуют и партнеры по СНГ, осуществляется обмен информацией с рядом компетентных органов европейских государств. С указанным банком поддерживает связь и АТЦ СНГ на основе имеющихся договоренностей.

Следует отметить, что создан Специализированный банк данных АТЦ СНГ

на основании Положения об Антитеррористическом центре государств – участников СНГ. В банке накапливается различная информация по антитеррористической проблематике, включая нормативную базу по антитеррору, аналитические материалы, специальную информацию для координации межгосударственного розыска и т. д. АТЦ СНГ заключены соглашения и подписаны протоколы по обмену информацией с различными организациями, в том числе международными, и ведомствами стран Содружества.

В дальнейшем планируется расширение сотрудничества в данной области, в том числе с применением новейших информационных технологий;

в) сотрудничество в выявлении, замораживании или аресте любых средств, используемых или предназначенных для совершения преступлений террористического характера, а также в конфискации имущества, полученного в результате совершения таких преступлений.

Сотрудничество в выявлении, замораживании или аресте любых средств, используемых или предназначенных для совершения преступлений террористического характера, а также в конфискации имущества, полученного в результате совершения таких преступлений, основывается на соответствующих положениях Глобальной контртеррористической стратегии ООН, резолюциях Совета Безопасности ООН, в том числе по противодействию финансированию терроризма, и т. н. санкционных резолюций. Кроме того, сотрудничество в данной сфере определяется и рекомендациями таких международных институтов, как ФАТФ и аналогичные ей ЕАГ, Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (МАНИВЭЛ), в которых страны Содружества принимают участие в той или иной мере.

При этом следует отметить, что проблема противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма является крайне сложной в связи с различием в финансовых системах государств – участников СНГ, различными подходами к контролю за финансовыми потоками, отмыванием денежных средств, полученных преступным путем. В то же время большинство стран Содружества намерены активно включиться в процесс противодействия финансированию терроризму.

В число основных проблем, стоящими перед государствами – участниками СНГ, входят разработка механизмов, позволяющих контролировать финансовые потоки, проходящие не через банковские системы, а также создание финансовых систем, позволяющих резко снизить незаконный наличный оборот финансовых средств.

Что касается замораживания финансовых средств, ареста счетов, принадлежащих террористам или террористическим организациям, то полный механизм прописан в соответствующих санкционных резолюциях Совета Безопасности ООН в отношении членов «Аль-Каиды» и движения «Талибан». Применение санкций с арестом/замораживанием счетов в отношении других физических и юридических лиц, не принадлежащих к указанным организациям, определяется национальным законодательством, и в большинстве стран требуется соответ-

ствующее решение судов. Необходимо отметить, что институт замораживания счетов в законодательстве государств – участников СНГ отсутствует, т. е. требует соответствующей разработки. Более того, возникают и другие коллизии по применению указанных мер в отношении счетов физических и юридических лиц, находящихся за рубежом. И если в случае наличия возбужденного уголовного дела имеется механизм ареста счета физического лица в рамках правовой помощи между государствами, то в отношении применения санкционных механизмов для юридических лиц данный механизм отсутствует. В связи с этим требуется разработка соответствующих соглашений с учетом национального законодательства.

В данной плоскости лежит и вопрос конфискации имущества лиц, причастных к террористической деятельности. В отдельных странах Содружества институт конфискации имущества отсутствует, что связано с национальными традициями и обычаями. В других он ограничен по составам преступлений. В связи с этим комментируемая норма, прописанная в Модельном законе, направлена прежде всего на обеспечение сотрудничества на двусторонней основе между государствами, у которых в соглашениях об оказании правовой помощи прописаны механизмы конфискации имущества по решениям судов. В то же время с учетом требований времени возможно дальнейшее рассмотрение вопроса о разработке механизма конфискации имущества осужденных за террористическую деятельность физических лиц.

Что касается конфискации имущества юридических лиц, то она связана с механизмами запрета деятельности юридического лица за террористическую деятельность, в том числе пособническую, и возможного осуществления гражданско-процессуальных действий, связанных с применением административных и гражданско-процессуальных мер, направленных на банкротство юридического лица и полное или частичное изъятие соответствующих средств, которые используются для террористической деятельности. Данный механизм требует глубокой проработки с учетом конституционных норм, уголовно-процессуального, гражданского и гражданско-процессуального кодексов государств – участников СНГ;

г) выдача физических лиц, совершивших преступления террористического характера или подозреваемых в совершении таких преступлений.

Механизм выдачи лиц, совершивших преступления, в том числе террористического характера, достаточно хорошо отработан на пространстве СНГ. Данный механизм закреплен во множестве соглашений о правовой помощи и выдаче преступников. Сам механизм основывается на многочисленных нормах международного права, в том числе соответствующих европейских конвенциях.

В то же время механизм выдачи имеет ряд ограничений. В частности, в большинстве стран Содружества конституционно закреплена норма, определяющая, что граждане своих государств не выдаются другому государству за преступления, совершенные на территории другой страны, в том числе и террористические. В связи с этим возникает множество коллизий по невыдаче граждан, особенно если уголовно преследуемое лицо получило гражданство другой страны, куда пришел запрос о выдаче. При этом наличие гражданства страны, откуда при-

ходит запрос о выдаче, принципиального значения не имеет, если между странами не существует отдельного соглашения.

В данном контексте важнейшее значение для государств – участников СНГ имеет выработка механизмов получения гражданства стран Содружества или его лишения по террористическим основаниям. Это потребует внесения изменений в конституционные законы государств – участников СНГ.

Проблемой является и определение статуса беженцев. В большинстве европейских стран получение статуса беженца физическим лицом является индульгенцией на его выдачу государству, на территории которого он совершил преступления. В определенной степени данная ситуация складывается и в странах Содружества. В этом контексте целесообразно в рамках межгосударственного взаимодействия рассмотреть вопрос о порядке признания лица беженцем на пространстве СНГ.

При рассмотрении проблемы взаимодействия по выдаче лиц, подозреваемых в совершении преступлений террористического характера, следует отметить необходимость создания строгого механизма запросов и предоставляемых сведений. Особенно это касается лиц, разыскиваемых как свидетели или подозреваемые в пособничестве терроризму, но не совершавшие террористических актов.

Следует подчеркнуть, что проблема выдачи лиц, совершивших преступления террористического характера, является общемировой. В частности, отдельные страны не выдают преступников в связи с тем, что в их уголовном законодательстве отсутствуют нормы по определенным составам преступлений, в частности по распространению идеологии терроризма и насильственного экстремизма.

В данном контексте совместная деятельность государств – участников СНГ по разработке новых международных документов по данной тематике на международных площадках будет крайне актуальной;

д) организация розыска, задержания и привлечения к уголовной ответственности физических лиц, находящихся в международном розыске за совершение преступлений террористического характера и участие в террористической деятельности.

Государства – участники СНГ, исходя из положений Европейской конвенции о пресечении терроризма, а также положений Глобальной контртеррористической стратегии ООН, активно участвуют в системе международного розыска лиц, совершивших преступления террористического характера, по линии Интерпола и Европола. При этом, как правило, в международный розыск объявляются лица, непосредственно совершившие террористические преступления, в отношении которых возбуждены уголовные дела и которые скрылись от правосудия за рубежом.

Кроме того, с 1992 года в рамках СНГ осуществляется межгосударственный розыск лиц, который предусматривает проведение оперативно-разыскных мероприятий в отношении лиц, подозреваемых в совершении террористических преступлений и вышедших из-под контроля компетентных органов. В отношении данных лиц проводятся мероприятия проверочного характера или оперативная

разработка. При этом на стадии оперативной проверки уголовные дела обычно не возбуждаются. Следует подчеркнуть, что в данном контексте на пространстве СНГ ведется т. н. оперативный розыск, в ходе которого при установлении местонахождения лица компетентными органами Содружества в соответствии с имеющимися соглашениями проводятся оперативные мероприятия, а само разыскиваемое лицо необязательно задерживается. Более того, компетентными органами государств – участников СНГ проводятся совместные оперативно-розыскные мероприятия для получения доказательной базы о преступной деятельности лица. Созданная система межгосударственного розыска стран Содружества показала свою эффективность, в том числе в рамках тщательной разработки преступных и террористических организаций.

Что касается вопросов международного сотрудничества по пресечению противоправной деятельности лиц, то в СНГ данная работа осуществляется в рамках соглашений о правовой помощи; задержание и экстрадиция лиц, совершивших преступления, проводится на основании решений судов и запросов прокуратур.

Необходимо отметить очень высокий уровень взаимодействия между субъектами оперативно-розыскной деятельности государств – участников СНГ, что позволяет консолидированно использовать весь оперативный, оперативно-технический, разведывательный потенциал их компетентных органов.

С 2000 года для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении лиц, участвующих в террористической деятельности, активно используется организационный, научный и информационно-аналитический потенциал АТЦ СНГ;

е) оказание взаимной правовой, оперативной, методической, технической, военной и иной помощи.

В целях эффективного противодействия терроризму государства – участники СНГ, в рамках имеющихся соглашений оказывают друг другу правовую помощь, прежде всего по уголовным делам, связанным с терроризмом и насильственными проявлениями экстремизма. Налажена система запросов по уголовным делам, осуществляются различные экспертизы, по соответствующим запросам проводятся опросы свидетелей. Как указывалось выше, в рамках правовой помощи осуществляются задержание и выдача лиц, преследуемых одной из сторон в уголовном порядке за преступления террористического характера.

Кроме того, в рамках межведомственного взаимодействия между компетентными органами проводятся совместные оперативные мероприятия в отношении лиц, проходящих по делам оперативного учета с квалифицирующими признаками терроризма. При этом в отношении отдельных международных террористических организаций такие мероприятия могут осуществляться на многосторонней основе при активном участии АТЦ СНГ как координирующего органа Содружества в сфере борьбы с терроризмом.

Одной из форм международного сотрудничества является оказание методической помощи в сфере противодействия терроризму. На пространстве Содруже-

ства на базе крупнейших гражданских вузов проводятся методические семинары и конференции. Специализированные учебные заведения правоохранительных органов и специальных служб проводят международные методические семинары по конкретной антитеррористической тематике.

Наблюдается тенденция к организации совместных методических семинаров, научных конференций с другими региональными специализированными центрами, в том числе с Региональной антитеррористической структурой ШОС.

Оказание методической помощи осуществляется и в рамках распространения специализированной литературы, различных информационных материалов по антитеррористической проблематике. На данном направлении ведущую роль занимает АТЦ СНГ.

Противодействие терроризму не может осуществляться без широкого применения современных достижений науки и техники, а также специальных криминалистических методик по розыску террористов, закреплению доказательной базы. По данному направлению между компетентными органами государств – участников СНГ подписаны соответствующие соглашения. В результате оказания технической помощи в странах Содружества раскрыт ряд резонансных преступлений террористического характера, связанных с взрывами, убийствами.

Государства – участники СНГ, их специализированные предприятия постоянно участвуют в тематических выставках, в частности в международной выставке средств обеспечения безопасности государства «Интерполитех», на которых представляют новые образцы вооружения и техники, заключают контракты на поставку отдельных образцов, а также оговаривают вопросы совместного производства.

Важной вехой в вопросах технического обеспечения антитеррористических подразделений стран Содружества стали разработка и подписание 5 декабря 2012 года Соглашения государств – участников Содружества Независимых государств о сотрудничестве в материально-техническом обеспечении компетентных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, определяющего основные положения взаимодействия в данной области.

Ведущую роль в координации технического обеспечения играет АТЦ СНГ.

Содружество Независимых Государств не является военно-политической организацией, в связи с чем военная составляющая в его деятельности занимает минимальное место. В то же время противодействие терроризму не может осуществляться без использования вооруженных сил. Более того, тенденции последнего десятилетия показывают, что войсковые формирования все больше задействуются в решении антитеррористических задач, и прежде всего в рамках поддержания отдельных правовых режимов, в том числе КТО, эвакуации населения, обеспечения провоза грузов и т. д. Важнейшей задачей вооруженных сил стран Содружества при проведении антитеррористических мероприятий является обеспечение безопасности воздушного движения, воздушных судов. С учетом этого активно проводится работа по созданию единой системы ПВО государств – участников СНГ и ОДКБ.

Важнейшим компонентом антитеррористической безопасности является обеспечение надежной связью субъектов, осуществляющих контртеррористические мероприятия.

Военный компонент также имеется в действиях пограничных сил и совместных действиях пограничных структур на случай вооруженного перехода границы террористическими бандгруппами. В данном направлении по линии СКПВ проводятся совместные тренировки и учения;

ж) проведение совместных и (или) скоординированных оперативных и иных мероприятий, следственных действий, а также антитеррористических учений.

Как указывалось выше, одной из основных форм международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму является проведение совместных скоординированных оперативных и иных мероприятий, а также следственных действий, которые на пространстве Содружества ведутся компетентными органами на основе отдельных двусторонних соглашений. Важнейшим направлением в данной области является разработка Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств, которое позволит более четко определить порядок работы оперативных и следственных работников.

В целях повышения эффективности антитеррористической работы, отработки новых методик и приемов под эгидой АТЦ СНГ ежегодно проводятся антитеррористические учения и специальные командно-штабные тренировки. На учениях отрабатываются весь комплекс организационно-управленческих задач, схемы взаимодействия сил и средств компетентных органов государств – участников СНГ и других ведомств, решаются задачи по использованию сил и средств при проведении КТО и оперативно-боевых мероприятий на различных объектах. Во время специальных командно-штабных тренировок руководителями разных уровней подразделений компетентных органов отрабатываются различные варианты по совместному розыску террористов, предотвращению террористических актов, ликвидации их последствий и т. д. Как правило, специальные командно-штабные тренировки проводятся с использованием новейших разработок в области информационных технологий с возможностью использования реальных и учебных банков данных;

з) выполнение запросов о проведении оперативных, следственных и иных мероприятий.

Выполнение запросов о проведении оперативных, следственных и иных мероприятий является одной из основных форм международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму. Большинство запросов по данным направлениям осуществляется на основе двусторонних соглашений между компетентными органами государств – участников СНГ. В последние годы при проведении оперативных и следственных мероприятий активно задействуется информационно-аналитический потенциал АТЦ СНГ;

и) подготовка кадров, обмен опытом работы и проведение совместных научных исследований в области противодействия терроризму.

Подготовка кадров для антитеррористических подразделений государств – участников СНГ является одной из наиболее эффективных форм международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму. Она ведется как на двусторонней, так и многосторонней основе. При подготовке кадров широко используется потенциал высших учебных заведений органов безопасности и министерств внутренних дел. При этом следует отметить, что подготовка кадров в рамках СНГ осуществляется как на безвозмездной, так и платной (льготной) основе. При этом учитываются потребности стран Содружества в тех или иных специалистах, в связи с чем ведется подготовка как специалистов широкого профиля, так и узких специалистов. Так, функционируют краткосрочные курсы по отдельным направлениям антитеррористической деятельности. В частности, готовятся специалисты в области организации управления штабами, проводится обучение специалистов-взрывотехников. Широкое распространение получили краткосрочные сборы специалистов из разных стран, в ходе которых проводятся ролевые игры и соревнования. В данном направлении координирующую роль играет АТЦ СНГ.

Терроризм как социально-политическое явление требует научного осмысления, а меры борьбы с ним – глубокой научной проработки. В связи с этим по линии АТЦ СНГ, других региональных структур постоянно проходят международные конференции по проблемам противодействия терроризму. За последние годы проводились конференции по защите критически опасных объектов от террористических актов, по противодействию распространения идеологии терроризма и т. д.

Особое значение уделяется подготовке научных кадров. За последние 10 лет более 50 граждан государств – участников СНГ защитили кандидатские и докторские диссертации по проблематике противодействия терроризму, в которых рассматриваются и вопросы взаимодействия государств на постсоветском пространстве;

к) сотрудничество в военной области.

Современные террористические организации в своей практике широко используют современные методы воздействия, в том числе нельзя отрицать возможность применения ими оружия массового поражения. Как показала практика, крупные террористические группировки способны вести т. н. террористические войны, что является нововведением в области конфликтологии. В этих условиях применение вооруженных сил вполне адекватно современной террористической угрозе.

В то же время, как указывалось выше, в силу складывающихся обстоятельств, Содружество Независимых Государств не является военно-политической организацией, в связи с чем военное сотрудничество в его рамках ограничено. Несмотря на это, применение вооруженных сил, порядок использования войсковых частей и формирований в ходе антитеррористических мероприятий постоянно находятся в поле зрения руководящих органов Содружества и его специализиро-

ванных подразделений. В данном направлении руководящие органы СНГ и специализированные подразделения (АТЦ СНГ, СКПВ, БКБОП) тесно работают с ОДКБ и другими региональными игроками (ШОС, Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), НАТО, ОБСЕ), вместе рассматривают вопросы использования вооруженных сил и их строительства в связи с возрастающей террористической угрозой.

При этом следует отметить, что во многих совместных оперативно-разыскных мероприятиях и КТО, проводимых компетентными органами СНГ, войсковой компонент задействуется для обеспечения режимных, охранных мероприятий, а также с целью проведения авиационной, космической и технической разведок, обеспечения защищенной связи.

Важную роль войсковой компонент будет играть в случае совершения террористических актов с применением оружия массового уничтожения, когда потребуется применение сил гражданской обороны;

л) разработка нормативных правовых актов в области противодействия терроризму.

Важнейшим элементом в системе мер по противодействию терроризму является нормативная правовая база. Страны Содружества активно участвуют в ее формировании как на площадке ООН, так и на региональных площадках (ШОС, ОБСЕ, ЕС и т. д.). Что касается совместной нормотворческой работы на площадке ООН, то необходимо отметить, что государства – участники СНГ выступают единым фронтом в рамках подготовки конвенций ООН и заявлений на Генеральной Ассамблее ООН и ее профильных комитетах. Большая работа странами Содружества ведется по подготовке проекта Всемирной конвенции по борьбе с международным терроризмом.

В рамках Содружества государства – участники СНГ постоянно формируют нормативную базу с учетом принятия новых международных нормативных актов, имплементируя их нормы в национальном законодательстве, и вносят изменения, определяющие меры по противодействию терроризму, в совместную нормативную базу. В частности, за последние годы внесены изменения в технические регламенты на транспорте, на объектах энергетики, которые учитывают вопросы антитеррористической защиты, исходя из нормативных документов, принятых в ООН.

Что касается правоохранительной деятельности в сфере противодействия терроризму, то законодатели стран Содружества стараются вносить изменения в национальное законодательство с учетом требований по обеспечению прав человека. Также изменения направлены на повышение эффективности проводимых совместных оперативно-разыскных мероприятий.

В настоящее время для законодателей государств – участников СНГ наиболее сложной проблемой является разработка совместной нормативной базы, направленной на противодействие распространению идеологии терроризма, защиты личности, общества и государства от террористических атак с использованием информационных технологий, а также террористических атак с использова-

нием оружия массового уничтожения и оружия, основанного на новых физических принципах, которое может попасть в руки террористов.

Кроме того, совместная законодательная деятельность ведется на площадке Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, в частности по выработке рекомендаций в сфере противодействия терроризму и экстремизму;

м) совместная работа по предотвращению и устранению причин и условий, способствующих совершению актов терроризма.

Причины возникновения терроризма обусловлены множеством факторов, и прежде всего лежат в плоскости социально-экономических отношений. Как правило, террористические проявления возникают в результате различных конфликтов, обусловленных социальной несправедливостью, обнищанием населения, разногласиями на религиозной и национальной почве, действием преступных групп и т. д.

Другой причиной возникновения террористических проявлений является деятельность различных террористических групп, действующих под прикрытием спецслужб иностранных государств, решающих свои геополитические задачи террористическими методами.

В этих условиях государства – участники СНГ проводят целенаправленную работу по выявлению внутренних причин и условий возникновения террористических проявлений. Для их ликвидации на уровне Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел принимаются решения, направленные прежде всего на политико-экономическое разрешение конфликтов. Кроме того, АТЦ СНГ постоянно не только проводит анализ развития обстановки на территории Содружества, но и оценивает общую международную обстановку с выявлением террористических угроз для государств-участников. На основе выявленных угроз руководящими органами СНГ принимаются решения по предотвращению и ликвидации террористических угроз различными методами, включая политико-дипломатические, специальные, информационные, военные и т. д.;

н) выработка согласованной политики и взаимодействие в информационно-пропагандистском обеспечении противодействия терроризму.

Важнейшим направлением в международном сотрудничестве по противодействию терроризму является согласованная политика в области информационно-пропагандистской работы.

На данном направлении государства – участники СНГ активно проводят работу по распространению материалов, описывающих негативную деятельность террористов, адептов различных религиозных и националистических организаций, а также наемников, действующих под патронатом спецслужб иностранных государств. В рамках указанного сотрудничества постоянно проводится обмен информационными и пропагандистскими материалами, создаются видеофильмы, появляются печатные издания. В целях противодействия возникновению террористической угрозы, исходящей из материалов в Интернете, широко внедряются новейшие методы, позволяющие осуществлять блокировку вредоносных сайтов и

препятствовать широкой пропаганде в Интернете. Следует отметить, что пять государств – участников СНГ в 2009 году подписали Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности, которое позволяет проводить ряд мероприятий в этом направлении, включая противодействие т. н. компьютерному терроризму.

Статья 38. Международное сотрудничество в вопросах выдачи физических лиц, совершивших преступления террористического характера или обоснованно подозреваемых в совершении таких преступлений

1. В рамках исполнения международных обязательств по международным договорам государства в области противодействия терроризму и в порядке, предусмотренном законодательством государства, уполномоченные органы государства рассматривают и разрешают запросы других государств о выдаче физических лиц, совершивших преступления террористического характера или обоснованно подозреваемых в совершении таких преступлений.

2. В случае отказа в выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства, совершившего преступления террористического характера или обоснованно подозреваемого в совершении таких преступлений, другому государству в связи с тем, что этому лицу предоставлено политическое убежище, либо по причине преследования его по политическим, расовым или религиозным мотивам такое лицо подлежит привлечению к уголовной ответственности на основаниях и в порядке, предусмотренных уголовным законодательством государства.

3. Предоставление статуса беженца лицу, совершившему преступления террористического характера или обоснованно подозреваемому в совершении таких преступлений, не является законным основанием для отклонения просьбы о выдаче его другому государству.

До предоставления статуса беженца уполномоченные органы государства обеспечивают принятие надлежащих мер согласно соответствующим положениям законодательства государства и международного права с целью удостовериться в том, что лица, ищущие убежища, не планировали актов терроризма, не содействовали им и не участвовали в их совершении.

Убежище не может быть предоставлено лицу, которое участвует (участвовало) в террористической деятельности либо оказывает (оказывало) содействие в ее осуществлении.

Международное сотрудничество в вопросах выдачи физических лиц, совершивших преступления террористического характера или обоснованно подозреваемых в совершении таких преступлений, имеет крайне важное значение в противодействии терроризму. Вместе с тем институт выдачи (экстрадиции) в настоящее время крайне политизирован. Кроме того, в ряде европейских государств, несмотря на подписанные конвенции, он практически не работает, что позволяет преступникам использовать отдельные юридические пробелы и оставаться на свободе.

В этих условиях законодатель постарался определить нормы, которые позволяли бы повысить эффективность процедуры выдачи лиц, совершивших преступления террористического характера или обоснованно подозреваемых в их совершении.

Данное положение связано прежде всего с проведением комплекса мероприятий в области пограничной безопасности и миграционной политики, создания информационных баз данных по лицам, причастным к террористической деятельности, решения вопросов экстренного информирования.

Кроме того, учитывая, что гражданство государств – участников СНГ может быть получено за счет фиктивных браков, целесообразно рассмотреть вопрос о лишении гражданства лиц, заключивших фиктивный брак, что потребует изменений в национальном законодательстве.

Глава IX. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

Статья 39. Контроль противодействия терроризму

Контроль противодействия терроризму осуществляют высшие органы государственной власти, а также иные уполномоченные органы государства в соответствии с их компетенцией.

Основным субъектом обеспечения безопасности в сфере противодействия терроризму является государство, осуществляющее свои функции через органы законодательной, исполнительной, судебной власти, а также президент, парламент в пределах установленных законом полномочий.

Органы, осуществляющие противодействие терроризму, решают стоящие перед ними задачи самостоятельно и во взаимодействии со специально уполномоченными органами, иными министерствами, ведомствами, организациями, учреждениями, входящими в структуру исполнительной власти (правительство), гражданами.

Успешное противодействие терроризму возможно лишь при условии единой консолидированной позиции органов государственной власти, правоохранительных и иных ведомств и структур, институтов гражданского общества.

В формировании такой позиции немаловажное значение имеют вопросы контроля, под которым необходимо понимать осуществляемое различными государственными органами, организациями, иными структурами наблюдение с целью проверки результативности, эффективности мероприятий, направленных на противодействие терроризму.

Механизм, принципы и формы взаимодействия определяются соответствующими нормативными правовыми актами, в которых находят отражение и вопросы контроля.

Контроль предполагает установление конкретных сроков разрешения задач, исполнения поручений, заданий, проведения мероприятий, лиц, ответственных за их исполнение и достижение эффективных результатов.

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение поручений, равно как и их своевременное добросовестное исполнение, влекут применение соответствующих мер воздействия и поощрения в порядке, установленном законодательством государств.

Целями контроля являются не только укрепление межведомственного взаимодействия, но и объективная оценка происходящих процессов, своевременное прогнозирование и информирование органов власти, разработка рекомендаций, обеспечение безопасности и стабильности в обществе.

Немаловажное значение имеет так называемый общественный контроль со стороны различных институтов гражданского общества, средств массовой информации.

Комплексный, системный мониторинг этих институтов способствует также решению задач противодействия терроризму, в числе которых формирование антитеррористического сознания, сокращение социальной базы поддержки терроризма и др.

Статья 40. Надзор за законностью противодействия терроризму

Надзор за исполнением законодательства о противодействии терроризму осуществляют генеральный прокурор государства и подчиненные ему прокуроры в пределах своей компетенции.

Осуществляя государственный надзор, органы прокуратуры руководствуются нормами международного права, конституцией государства, законами, иными нормативными правовыми актами, которые составляют правовую основу их деятельности.

Органы прокуратуры представляют собой единую централизованную систему органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, и решения прокуроров, принятые в пределах компетенции, обязательны к исполнению всеми органами, должностными лицами и гражданами, которым они адресованы.

Никто не вправе вмешиваться в деятельность прокуратуры.

Прокуратура играет важную роль в охране, защите интересов общества и государства, прав и свобод человека и гражданина, укреплении законности и правопорядка.

Вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму актуальны и имеют приоритетный характер.

Необходимо выделить следующие основные принципы деятельности прокуратуры на этом направлении: обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность; неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности; приоритетность мер предупреждения, профилактики терроризма; сотрудничество с международными, государственными, правоохранительными, общественными, иными структурами и гражданами в противодействии терроризму.

Достаточно эффективны и результативны координационные совещания правоохранительных органов, в которых нередко принимают участие представи-

тели органов исполнительной власти, военного управления, средств массовой информации.

На заседаниях коллегий органов прокуратуры, межведомственных совещаниях руководителей правоохранительных органов и органов государственной власти рассматриваются вопросы соблюдения законности, профилактики терроризма.

Сотрудники органов прокуратуры принимают активное участие на уровне экспертов в деятельности рабочих экспертных групп, в том числе и международного характера.

Осуществляя надзор за деятельностью антитеррористических структур, прокуроры в пределах компетенции выявляют пробелы и проблемы в их деятельности, принимая меры прокурорского реагирования.

Совместно с контролирующими органами, с участием специалистов прокуроры систематически проводят проверки защищенности критически важных объектов, объектов повышенной опасности, соблюдения правил пожарной, промышленной безопасности, обеспечения безопасности мест массового скопления граждан. В случае обнаружения нарушений законов в каждом конкретном случае принимаются акты прокурорского реагирования.

В центре внимания прокуроров – вопросы совершенствования надзора за выявлением, пресечением источников финансирования террористических организаций.

При участии органов прокуратуры разрабатываются программы, направленные на борьбу с организованной преступностью, терроризмом.

Важными являются вопросы укрепления международного сотрудничества в рамках реализации совместных соглашений, программ, рабочих встреч.

Основными целями международного сотрудничества являются выработка основных подходов в предупреждении, пресечении терроризма, обеспечение неотвратимости ответственности и наказания физических, юридических лиц за участие в террористической деятельности, совершенствование правовой базы сотрудничества, оказание взаимной правовой, методической, оперативной, технической и иной помощи.

В большинстве государств органы прокуратуры осуществляют надзор за органами предварительного расследования, которые ведут дела о преступлениях террористического характера.

Работники прокуратуры поддерживают государственное обвинение по делам этой категории.

Основной задачей прокуратуры на стадии досудебного производства, предварительного расследования и судебного разбирательства является обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства, разумных сроков рассмотрения обращений, предварительного и судебного следствия, полноты и всесторонности исследования фактических обстоятельств преступного деяния, надлежащей оценки собранных доказательств, неотвратимости ответственности и наказания за совершение деяний террористического характера.

Вопросы правовой и социальной защиты физических лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, и физических лиц, пострадавших от актов терроризма, также значимы для прокуратуры.

Глава IX. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 41. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Законом

Законы и иные нормативные правовые акты государства подлежат приведению в соответствие с настоящим Законом со дня вступления его в силу в порядке, установленном законодательством государства.

В соответствии с ранее достигнутой договоренностью между государствами – участниками СНГ законы и иные нормативные правовые акты подлежат приведению в соответствие с принятыми модельными законами. Не является исключением и настоящий Модельный закон.

Будучи актом, носящим рекомендательный характер, Модельный закон по своей правовой природе и содержанию включил в себя все лучшие достижения национального законодательства и международного права в части юридической техники и правоприменительной практики. Не устанавливая конкретных сроков приведения нормативных правовых актов стран Содружества в соответствие с настоящим Модельным законом, он дает широкие возможности государствам самим принимать решения по гармонизации и унификации действующего национального законодательства в соответствии со складывающейся в сфере противодействия терроризму обстановкой. При этом правовой механизм приведения отечественного законодательства в соответствие с нормами Модельного закона устанавливается законодательством самого государства – участника СНГ.

КОММЕНТАРИЙ

к модельному Уголовному кодексу для государств – участников СНГ (в части, касающейся системы мер по противодействию терроризму)

Вопросы общественной безопасности достаточно очевидны и актуальны.

В целях обеспечения безопасности личности, общества и государства, укрепления сотрудничества стран, входящих в межгосударственное объединение – Содружество Независимых Государств, в сфере противодействия новым вызовам и угрозам, в том числе терроризму, Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ (далее – МПА СНГ) разработан ряд модельных законов. К их числу можно отнести модельный закон «О противодействии терроризму» (постановление МПА СНГ от 3 декабря 2009 года № 33-18), модельный закон «О противодействии финансированию терроризма» (постановление МПА СНГ от 16 ноября 2006 года № 27-6), модельный закон «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств» (постановление МПА СНГ от 4 декабря 2004 года № 24-5), модельный закон «О контроле за оборотом радиоактивных материалов» (постановление МПА СНГ от 4 декабря 2004 года № 24-5) и др.

Помимо норм, направленных на обеспечение международной и общественной безопасности путем создания правовых механизмов по перекрытию каналов и ликвидации источников финансирования терроризма, обозначенное модельное законодательство содержит также определение понятия «терроризм», основных принципов противодействия терроризму, раскрывает правовые и организационные основы его профилактики, выявления и пресечения деятельности организаций и физических лиц по осуществлению актов терроризма на территории других государств.

Одним из основных принципов противодействия терроризму, в соответствии с перечисленными модельными законами, является принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности (пункт «г» статьи 2 модельного закона «О противодействии терроризму»), неотвратимости наказания за деятельность, связанную с финансированием терроризма, независимо от мотивов ее осуществления (пункт 1 статьи 3 Модельного закона «О противодействии финансированию терроризма»), за подготовку и осуществление актов терроризма (статья 4 модельного закона «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств»).

Модельное законодательство содержит нормы, устанавливающие ответственность физических и юридических лиц.

Согласно статье 14 модельного закона «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств» «лица, признанные виновными в деятельности, имеющей целью осуществление актов терроризма на территории других государств, включая граждан государства, лиц без гражданства и иностранных граждан»

дан, несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством государства».

Ответственность за финансирование терроризма предусмотрена статьей 17 модельного закона «О противодействии финансированию терроризма».

Модельным законом «О противодействии терроризму» установлена ответственность физических лиц за участие в террористической деятельности (статья 30), ответственность организаций за террористическую деятельность (статья 31), ответственность за финансирование террористической деятельности (статья 32), статьей 33 этого же Закона установлены особенности уголовного и гражданского судопроизводства по делам о террористической деятельности.

Статья 13 Модельного закона «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств» содержит определение понятия лиц, причастных к деятельности, имеющей целью осуществление актов терроризма на территории других государств.

Согласно этой статье «лицо признается причастным к деятельности, имеющей целью осуществление актов терроризма на территории других государств, при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о совершенных или готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки подобной деятельности, в соответствии с законодательством государства».

Отдельные общие положения модельного законодательства о противодействии терроризму нашли отражение в нормах модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ и модельного Уголовно-процессуального кодекса для государств – участников СНГ.

В соответствии с примечанием ¹ к статье 177² модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ (далее – МУК-СНГ, модельный Уголовный кодекс, Кодекс) «под преступлениями террористического характера в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса понимаются преступления, предусмотренные статьями 110, 177, 178, 181 и 298 настоящего Кодекса. К преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные настоящим Кодексом, если они сопряжены с актом терроризма».

Статья 110. Нападение на лиц или учреждения, пользующиеся международной защитой

(1) Нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, или на проживающих вместе с ним членов его семьи, а равно на служебные или жилые помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, – тяжкое преступление.

(2) Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, если оно совершено с целью провокации войны или осложнения международных отношений, – особо тяжкое преступление.

(3) Угроза совершения деяния, предусмотренного частью первой настоящей статьи, – преступление средней тяжести.

Данное преступление относится к числу международных, угрожающих международному миру, безопасности, посягающих на основы существования государств и народов.

Объектом преступления являются международные отношения, международный дипломатический порядок, обеспечивающие сотрудничество между государствами.

Непосредственным объектом посягательства являются жизнь, здоровье представителей иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, и проживающих вместе с ним членов его семьи, а также их имущество.

Потерпевшие – это лица, которые в соответствии с нормами международного права имеют право на международную защиту от любого нападения.

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятая резолюцией 3166 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 октября 1973 года (вступила в силу для СССР 20 февраля 1977 года, сохраняет силу для правопреемника – Российской Федерации) и Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, принятая резолюцией 49/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1994 года, дают перечень лиц, которые имеют право на специальную защиту от любого нападения.

Согласно статье 1 Конвенции о предотвращении и наказаниях преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов «лицо, пользующееся международной защитой, есть:

а) глава государства, в том числе каждый член коллегиального органа, выполняющего функции главы государства согласно конституции соответствующего государства, глава правительства или министр иностранных дел, находящиеся в иностранном государстве, а также сопровождающие члены его семьи;

б) любой представитель или должностное лицо государства, или любое должностное лицо, или иной агент межправительственной международной организации, который во время, когда против него, его официальных помещений, его жилого помещения или его транспортных средств было совершено преступление, и в месте совершения такого преступления имеет право в соответствии с международным правом на специальную защиту от любого нападения на его личность, свободу и достоинство, а также проживающие с ним члены его семьи».

К лицам и учреждениям, пользующимся международной защитой, относятся не только работники дипломатической, консульской или внешнеторговой службы, но и сами службы, а также представители, сотрудники международных организаций, благотворительных обществ, участники миротворческих операций ООН (исключая комбатантов), сотрудники неправительственных организаций, оказывающих гуманитарную помощь.

К членам семьи относятся близкие родственники: муж, жена, родители, дети указанных лиц, проживающие совместно с ними.

Преступление может быть совершено лишь в отношении лиц и имущества, находящегося на территории иностранного государства.

К числу охраняемых объектов относятся также служебные или жилые помещения, транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой.

Объективная сторона преступления выражается в совершении активных действий, причиняющих физические, психические, моральные страдания, а также направленных на завладение документами, уничтожение имущества, выражающихся в погромах, поджогах, иных разрушениях.

Нападение может быть сопряжено с угрозой немедленного применения насилия.

Нападение на транспортное средство может осуществляться не только с целью уничтожения, но и с целью угона.

Предмет преступления включает в себя помещения, жилище, транспортные средства, имеющие статус официальных.

Под провокацией следует понимать подстрекательские либо агрессивные действия с целью вызвать военный конфликт, либо развязать войну, либо осложнить международные отношения, например расторгнуть договор, разорвать дипломатические отношения.

Данный состав является квалифицированным: под угрозой нападения следует понимать действия, направленные на создание у лиц, пользующихся международной защитой, и членов их семей ощущения, осознания реальной опасности причинения вреда жизни, здоровью, имуществу.

Угроза может быть выражена письменно, устно, посредством совершения конклюдентных действий, например жестами, предупреждающими взрывами, поджогами.

Преступление считается оконченным с момента совершения действий, свидетельствующих об угрозе, при этом наступления опасных последствий не требуется.

Субъективная сторона данного состава преступления характеризуется прямым умыслом и наличием специальной цели – провокации войны или осложнения международных отношений, которая имеет значение для квалификации состава преступления, предусмотренного частью 2 статьи 110 МУК-СНГ.

Субъектом преступления является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности.

Статья 177. Акт терроризма

(1) Акт терроризма, то есть совершение действия, создающего опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если это действие совершено в целях устрашения населения либо оказания воздействия на принятие ре-

шений органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанного действия в тех же целях, – тяжкое преступление.

(2) Те же деяния, совершенные:

а) группой лиц по предварительному сговору, – тяжкое преступление;

б) с применением огнестрельного оружия, взрывных устройств и взрывчатых веществ – тяжкое преступление.

(3) Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены организованной группой либо повлекли по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, а равно сопряжены с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием или угрозой использования оружия массового поражения, радиоактивных материалов или устройств, либо совершение иных деяний, способных повлечь массовую гибель людей, – особо тяжкое преступление.

Примечание. Лицо, участвовавшее в подготовке акта терроризма, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно добровольно заявило органам власти о совершенном деянии, активно способствовало раскрытию, возместило причиненный ущерб или иным образом загладило причиненный вред и если в деяниях этого лица не содержится состава иного преступления.

Терроризм относится к числу конвенционных преступлений, общественная опасность которых выражается в особых способах его совершения в целях достижения результатов устрашения, создания обстановки насилия, атмосферы постоянного страха, нарушения порядка, дезорганизации.

Объектом преступления является общественная безопасность, в качестве непосредственного объекта посягательств могут выступать жизнь, здоровье граждан, имущество.

В комментируемой статье не приведен перечень конкретных действий, между тем совершение действия взаимосвязано с созданием опасности гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если это действие (угроза совершения указанного действия) совершено в целях устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями.

Под совершением действия (угрозой совершения действия) следует понимать активное проявление физической и психической энергии, выразившееся в конкретном акте поведения физического лица, направленном на достижение определенного противоправного результата, связанного с наступлением общественно-опасных последствий, в целях устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями.

Действия могут совершаться путем поджога, взрыва, затопления, использования механизмов, предметов, объектов, обладающих значительной разрушительной силой; важно, чтобы эти действия создавали опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба или наступления иных обще-

ственно опасных последствий, либо чтобы имела место угроза совершения действия в тех же целях.

Причинение значительного имущественного ущерба предполагает не только и не столько его стоимостное выражение, сколько степень влияния на население в целях его устрашения, оказания давления на принятие решений органами власти или международными организациями.

Под иными общественно опасными последствиями следует понимать причинение вреда (как физического, так и морального) здоровью людей, нарушение деятельности объектов жизнеобеспечения (транспорт, связь, здравоохранение, жилищно-коммунальный сектор и др.), создание обстановки хаоса, дезорганизация деятельности органов власти и управления либо международных организаций.

Совершение противоправных действий влечет наступление общественно опасных последствий, в связи с чем в каждом конкретном случае необходимо устанавливать наличие причинной связи как одного из обязательных признаков объективной стороны акта терроризма.

Модельное законодательство не содержит определения понятия «органы власти».

В статье 7 модельного закона «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств» установлено, что к органам исполнительной власти, участвующим в противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств в пределах своей компетенции, установленной конституцией, законами государства и иными нормативным правовыми актами, относятся: органы безопасности, органы внешней разведки, органы внутренних дел, органы юстиции, органы таможенного контроля, министерство иностранных дел, министерство обороны.

Принимая во внимание изложенное, очевидно, что под органами власти следует понимать вид государственных органов, осуществляющих координацию и контроль деятельности в подведомственных учреждениях, организациях, либо непосредственное управление предприятиями, учреждениями, организациями в пределах предоставленных государственно-властных полномочий.

Правовой статус органов власти определяется на основании конституции и иных нормативных правовых актов, составляющих правовую основу законодательства государств.

Под международными организациями следует понимать «...добровольные постоянные объединения правительственного или неправительственного характера, образуемые на основе учредительного акта для достижения общих целей в политической, экономической, социальной, научно-технической, культурной и других сферах. В зависимости от статуса международных организаций и субъектного состава их участников различают две формы международных организаций – международные межправительственные организации и международные неправительственные организации»⁷.

⁷ Юридическая энциклопедия. М., 2006. С. 486.

Угроза может быть выражена в различной форме: устно, письменно, жестами, демонстрацией оружия, с помощью использования технических средств, средств массовой информации.

Содержание угрозы составляет не только высказывание намерений лишить жизни, или причинить вред, или применить насилие в отношении конкретного лица или неопределенного круга лиц, но и создать обстановку, опасную для жизни человека, людей, дезорганизовать работу учреждений, организаций в целях устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями.

О серьезности намерений могут свидетельствовать действия, связанные с производством так называемых «предупреждающих» взрывов, поджогов, приобретением оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, их демонстрацией.

С субъективной стороны, высказывая угрозу, виновный осознает неправомерный характер своих действий и желает, чтобы эта угроза была воспринята потерпевшим(и) в качестве реальной, имелись опасения ее осуществления.

При оценке реальности осуществления угрозы необходимо учитывать все обстоятельства конкретного(ых) действия(й), оценивать собранные доказательства в совокупности.

Преступление признается оконченным с момента высказывания угрозы либо ее выражения в иной форме; ответственность наступает независимо от ее исполнения, когда у населения, органов власти имелись достаточные основания опасаться ее осуществления.

Вследствие особой законодательной конструкции состав формален, моментом окончания преступления является совершение действия, создающего опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, либо угроза совершения действия в целях устрашения населения либо оказания давления на принятие решения органами власти или международными организациями, при этом фактического наступления общественно опасных последствий не требуется.

Субъективная сторона акта терроризма характеризуется прямым умыслом, когда виновный осознает общественно-опасный характер своих действий и желает наступления общественно-опасных последствий (на это же указывает и обозначенная в статье 177 МУК-СНГ цель).

Целью является устрашение населения или оказание воздействия на принятие решения органами власти.

Воздействие на принятие решения органами власти может выражаться, например, в требовании принять решение в пользу участников террористической группировки, освободить ее членов либо лиц, находящихся в местах лишения свободы, предоставить денежные, транспортные средства, оружие, отменить чрезвычайное положение, выполнить иные незаконные действия в интересах террористов.

Кроме антигосударственных, которые влекут ответственность по иным статьям Кодекса, мотивы действий могут быть другими.

Согласно статье 21 МУК-СНГ субъектом преступления может быть только вменяемое физическое лицо, достигшее возраста, установленного настоящим Кодексом.

В случае совершения преступления в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического) лицо не освобождается от уголовной ответственности, и наряду с наказанием к нему могут быть применены принудительные меры медицинского характера (статья 25 МУК-СНГ).

Акт терроризма является квалифицированным составом преступления.

В части 2 статьи 177 МУК-СНГ речь идет о совершении деяния группой лиц по предварительному сговору, а также с применением огнестрельного оружия, взрывных устройств и взрывчатых веществ.

Совершение преступления группой лиц по предварительному сговору означает участие в преступлении двух и более лиц, заранее договорившихся о его совершении.

«Заранее» означает, что договоренность о совместных действиях состоялась до начала совершения преступления и могла быть выраженной в устной, письменной форме либо посредством совершения конклюдентных действий: обмена жестами, знаками.

Договоренность означает соглашение о совместном совершении преступления, при этом конкретизация, детализация действий лицами, вступившими в сговор, может и не разрабатываться с особой тщательностью.

Предварительный сговор возможен в любое время, но до начала совершения преступных действий соисполнителями.

Вопросы оборота оружия и основных частей огнестрельного оружия, оборота радиоактивных материалов, материалов и изделий, которые могут быть использованы для совершения актов терроризма, регламентируются нормами модельного закона «Об оружии» (постановление МПА СНГ от 6 декабря 1997 года № 10-11), модельного закона «О контроле за оборотом радиоактивных материалов» (постановление МПА СНГ от 4 декабря 2004 года № 24-5), модельного закона «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств» (постановление МПА СНГ от 4 декабря 2004 года № 24-5).

Под огнестрельным оружием понимаются все виды боевого, служебного и гражданского оружия, в том числе самодельного, предназначенного для поражения цели снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда.

Под применением огнестрельного оружия понимается использование его поражающих свойств для причинения вреда здоровью, жизни человека, либо когда создается реальная возможность наступления таких последствий.

В аналогичных целях используются взрывные устройства и взрывчатые вещества, под которыми понимаются промышленные или самодельные изделия, функционально объединяющие взрывчатое вещество и приспособление для инициирования взрыва (запал, взрыватель, детонатор), а также химические соединения или механические смеси веществ, способные к быстрому самораспространя-

ющемся химическому повреждению – взрыву (пластиды, аммониты, тротил, дымный и бездымный порох и т. д.).

Не относятся к огнестрельному оружию, боеприпасам и взрывчатым веществам изделия, сертифицированные в качестве изделий хозяйственно-бытового и производственного назначения и не предназначенные для поражения цели, а также не содержащие взрывчатых веществ и смесей, имитационно-пиротехнические и осветительные средства.

В качестве одного из квалифицирующих признаков в части 3 статьи 177 МУК-СНГ указано совершение преступления организованной группой.

Под организованной группой следует понимать устойчивую группу из двух и более лиц, объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений.

Устойчивость, как правило, сопряжена с намерением совершения преступлений, требующих особой подготовки.

Как правило, такие группы заранее тщательно готовят, планируют совершение одного или нескольких преступлений, распределяют роли, оснащаются материально и технически.

Причинение смерти (кроме причинения смерти по неосторожности) при террористических действиях влечет дополнительную квалификацию по совокупности преступлений.

Понятие иных тяжких последствий является оценочным и в каждом конкретном случае уточняется с учетом конкретных обстоятельств (например, причинение тяжкого и средней тяжести вреда здоровью, значительного материального ущерба, нарушение технологических, производственных циклов).

Под объектами использования атомной энергии необходимо иметь в виду ядерные установки (атомные станции, сооружения и комплексы с ядерными реакторами, установки и устройства с ядерными зарядами, предназначенные для использования в мирных целях), а также пункты хранения ядерных материалов, радиоактивных материалов или хранилища радиоактивных отходов.

Вопросы, касающиеся оружия массового поражения, регламентируются нормами международного права и национального законодательства.

К оружию массового поражения относятся ядерное, химическое, бактериологическое⁸.

Под бактериологическим оружием понимаются бактерии, вирусы, риккетсии, грибы и токсичные продукты их жизнедеятельности, используемые с помощью живых зараженных переносчиков заболеваний (насекомых, грызунов и др.) или в виде суспензий и порошков в боеприпасах, приборах с целью вызвать массовое заболевание людей, животных и растений. Запрещено Протоколом о запрещении применения на войне удушающих, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств (Женева, 17 июня 1925 года) (далее – Женевский протокол 1925 года) и Конвенцией о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении (10 апреля 1972 года).

⁸ Большой энциклопедический словарь. М.; СПб, 2002. С. 93, 853–854, 1313, 1426.

Под химическим оружием понимаются боевые отравляющие вещества и средства их применения (ракеты, снаряды, мины, авиационные бомбы и др.). Применение химического оружия запрещено Женевским протоколом 1925 года.

Ядерное оружие – совокупность ядерных боеприпасов, средств их доставки к цели и средств управления. Относится к оружию массового поражения, обладает громадной разрушительной силой. По мощности зарядов и дальности действия ядерное оружие делится на тактическое, оперативно-тактическое и стратегическое. Применение ядерного оружия в войне губительно для всего человечества.

В соответствии со статьей 3 модельного закона «О контроле за оборотом радиоактивных материалов» «... устанавливаются следующие категории радиоактивных материалов:

- первая категория – ядерные материалы (за исключением руды, природного и обедненного урана и изделий из них);
- вторая категория – высокоактивные радиоактивные материалы;
- третья категория – прочие радиоактивные материалы, на которые распространяется действие настоящего Закона.

Перечень радиоактивных материалов, оборот которых подлежит контролю, перечень радиоактивных материалов, отнесенных к высокоактивным, а также условия и порядок вывода радиоактивных материалов из-под контроля устанавливаются правительством государства в соответствии с рекомендациями Международного агентства по атомной энергии».

Под массовой гибелью людей следует понимать гибель большого числа людей.

Статья 177 МУК-СНГ содержит примечание, в соответствии с которым лицо, участвовавшее в подготовке акта терроризма, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно добровольно заявило органам власти о совершенном деянии, активно способствовало раскрытию, возместило причиненный ущерб или иным образом загладило причиненный вред, и если в деяниях этого лица не содержится состава иного преступления.

Сообщение может быть как открытым, так и анонимным, сделано в устной или письменной форме, лично либо с помощью других лиц. Важно, чтобы оно было сделано без принуждения и сообщивший об акте терроризма был убежден в том, что органы власти узнают о нем своевременно. Добровольный отказ означает отказ от совершения преступления до момента его окончания.

Своевременность означает такое предупреждение, когда органы власти имеют возможность предотвратить готовящийся акт терроризма.

В случае если акт терроризма готовится группой лиц, отказ одного из них от участия в преступлении должен выражаться в активных действиях.

Активное содействие раскрытию может выражаться в различных действиях, связанных, например, с разглашением числа участников, целей, объектов нападения, используемых средств, способов совершения преступления. Лицо может заградить причиненный вред, совершив действия, направленные на предотвращение акта терроризма, например разрядив боеприпасы, предупредив людей о взрыве, уведя их с места совершения преступления.

Если лицо участвовало в совершении нескольких актов терроризма, то от уголовной ответственности освобождается за те из них, о подготовке которых сообщило добровольно заранее органам власти, предотвратив их.

В случае если в деянии лица содержится состав иного преступления, ответственность наступает на общих основаниях при отсутствии добровольного отказа от совершения преступления либо явки с повинной.

Статья 177¹. Склонение, вербовка или иное вовлечение в совершение преступлений террористического характера либо иное содействие осуществлению террористической деятельности

(1) Склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение преступления террористического характера, а равно вооружение, обучение лица либо иное содействие в совершении указанного преступления – тяжкое преступление.

(2) Создание террористической организации, а равно руководство такой организацией – особо тяжкое преступление.

Примечание. Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно добровольным и своевременным сообщением органам власти или иным способом способствовало предотвращению осуществления акта терроризма либо пресечению указанного в настоящей статье преступления террористического характера и если в деяниях этого лица не содержится иного состава преступления.

Объектом преступления является общественная безопасность, непосредственным объектом – физическое, психическое здоровье, жизнь людей, человека.

С объективной стороны склонение выражается только в активных умышленных действиях, направленных на формирование у склоняемого лица желания совершения преступления террористической направленности или содействия осуществлению террористической деятельности.

Вербовка – это действия, заключающиеся в найме, наборе, подборе, поиске кандидатов для совершения преступлений террористического характера или содействия осуществлению террористической деятельности.

Иное вовлечение лица предполагает совершение активных действий, которые могут выражаться в уговорах, угрозах, обещаниях вознаграждения, при этом необязательным является совершение этим лицом хотя бы одного или нескольких преступлений террористической направленности.

Под вооружением понимается предоставление боеприпасов, взрывчатых, радиоактивных веществ, холодного, огнестрельного оружия.

Обучение предполагает проведение террористических, практических занятий, изучение правил вождения транспортных средств, приобретение навыков обращения с оружием, боеприпасами.

Иное содействие может выражаться в выполнении любых действий, имеющих целью совершение указанного преступления.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом. Лицо осознает общественно опасный характер своих действий и желает наступления общественно опасных последствий.

Создание террористической организации, а равно руководство такой организацией составляет содержание части 2 статьи 177¹ МУК-СНГ.

Преступная организация – это определенная система, состоящая из подсистем в виде организованных групп, совершающих преступления, либо являющихся структурно-функциональными подразделениями, либо совмещающими в себе и то и другое.

Системность нередко предполагает наличие иерархических связей, неписаного кодекса поведения его участников.

Сплоченность может проявляться в единстве умысла участников террористической организации на совершение преступлений, осознании ими общих целей. О сплоченности могут свидетельствовать особая структура, подчинение участников одному или нескольким руководителям, наличие общей материально-финансовой базы, планирование преступной деятельности на длительный период. Сплоченность характеризует четкость и слаженность действий групп, лиц, выполняющих задание организации.

В качестве руководителей террористической организации и входящих в нее структурных подразделений могут выступать одно или несколько лиц.

Под руководством следует понимать разработку планов, определение целей, задач, распределение ролей между участниками, выполнение иных организационно-распорядительных действий.

Ответственность руководителя террористической организации наступает независимо от того, участвовал ли он непосредственно в совершении конкретного преступления, поскольку совершение преступления другими участниками охватывалось его умыслом.

В случае если участником преступления оно не было доведено до конца по не зависящим от руководителя или иных участников обстоятельствам, его действия, в зависимости от конкретных обстоятельств, квалифицируются как приготовление или покушение на совершение преступления.

Преступление признается оконченным с момента фактического создания террористической организации, а равно со времени начала руководства такой организацией независимо от того, были ли совершены участниками преступления террористической направленности.

В случае объединения нескольких групп в единую террористическую организацию необходимо устанавливать конкретные обстоятельства, свидетельствующие о направленности умысла входящих в нее лиц на совершение преступлений террористической направленности.

С субъективной стороны преступление совершается с прямым умыслом.

Субъектом преступления может быть любое физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности.

Согласно примечанию к статье 177¹ МУК-СНГ лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, может быть освобождено от уго-

ловной ответственности, если оно добровольным и своевременным сообщением органам власти или иным способом способствовало предотвращению осуществления акта терроризма либо пресечению указанного в настоящей статье преступления террористического характера и если в деяниях этого лица не содержится иного состава преступления.

Сообщение лица о предотвращении либо пресечении преступления террористического характера органам власти должно быть добровольным и своевременным.

К иным способам, способствовавшим предотвращению актов терроризма, можно отнести психическое, физическое воздействие на других участников, привлечение к предотвращению преступлений террористической направленности граждан, должностных лиц, совершение действий, направленных на разоружение участников, обезвреживание боеприпасов, взрывчатых, радиоактивных веществ, приведение в негодность орудий совершения преступлений.

В случаях если в действиях лица, добровольно и своевременно сообщившего органам власти о преступлениях террористической направленности, содержатся признаки иного состава преступления, наступает ответственность по соответствующей статье Кодекса.

Статья 177². Финансирование преступлений террористического характера или террористической организации

(1) Финансирование преступлений террористического характера или террористической организации, то есть предоставление прямо или косвенно средств или их сбор, а равно предоставление финансовых или иных соответствующих услуг либо льгот в целях использования их, полностью или частично, – тяжкое преступление.

(2) Те же действия, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, – тяжкое преступление.

Примечание¹. Под преступлениями террористического характера в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса понимаются преступления, предусмотренные статьями 110, 177, 178, 181 и 298 настоящего Кодекса. К преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные настоящим Кодексом, если они сопряжены с актом терроризма.

Примечание². В качестве средств в данной статье рассматриваются активы любого рода, материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, независимо от способа их приобретения, а также документы или акты в любой форме, в том числе в электронной или цифровой, удостоверяющие право на такие активы или участие в них, включая банковские кредиты, дорожные чеки, банковские чеки, почтовые переводы, ценные бумаги, выгоды имущественного характера, но не ограничиваясь ими.

Объектом преступления является общественная безопасность, нормальное функционирование финансовой, экономической системы государств.

Под финансированием преступлений террористического характера или террористической организации необходимо понимать деятельность, заключающуюся в представлении или сборе средств либо оказании финансовых или иных услуг, предоставлении льгот террористической организации или в целях подготовки, совершения хотя бы одного или нескольких преступлений террористического характера.

Для квалификации действий по указанной статье не имеет значения, каким образом предоставляются финансовые средства, услуги, льготы: непосредственно прямо либо через подставных физических, юридических лиц, то есть косвенно, например через так называемые фирмы-однодневки, общественные фонды, религиозные организации, под видом благотворительной помощи, через неформальные системы денежных переводов.

Используемые средства и способы финансирования различны: например, к ним относится выписка счетов оплаты легальных экономических операций с намеренно завышенными суммами. В этих же целях нередко денежные средства добываются преступным путем: от контрабанды драгоценных металлов и камней до разбойных нападений на банки, магазины. Распространенными способами являются мошенничество, вымогательство.

С субъективной стороны преступление является умышленным, когда лицо осознает общественно опасный характер своих действий и желает наступления общественно опасных последствий.

Субъектом преступления является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности.

Часть 2 статьи 177² МУК-СНГ устанавливает ответственность за совершение тех же действий, но специальным субъектом, то есть «лицом с использованием своего служебного положения либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации».

К лицам, использующим свое служебное положение, необходимо отнести должностных лиц государственных предприятий, учреждений, организаций, осуществляющих государственно-властные полномочия, обладающих организационно-распорядительными, административно-хозяйственными функциями.

Коммерческая организация – организация, основной целью деятельности которой является получение прибыли.

Формы образования коммерческих организаций различны и определяются нормами национального законодательства.

К иным организациям относятся некоммерческие организации, например религиозные, благотворительные, общественные фонды.

Лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, следует признать лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в коммерческой организации независимо от формы собственности, либо в иной организации, не являющейся в соответствии с

национальным законодательством государственным органом и не занимающейся извлечением прибыли, либо в их структурах.

Согласно примечанию¹ к указанной статье к преступлениям террористического характера относятся преступления, предусмотренные статьями 110, 177, 178, 181 и 298, а также другие преступления, предусмотренные настоящим Кодексом, если они сопряжены с актом терроризма.

В примечании² отмечено, что «в качестве средств в данной статье рассматриваются активы любого рода, материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, независимо от способа их приобретения, а также документы или акты в любой форме, в том числе в электронной или цифровой, удостоверяющие право на такие активы или участие в них, включая банковские кредиты, дорожные чеки, банковские чеки, почтовые переводы, ценные бумаги, выгоды имущественного характера, но не ограничиваясь ими».

Статья 177³. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма

(1) Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма – преступление средней тяжести.

(2) Те же деяния, совершенные с использованием средств массовой информации, – преступление средней тяжести.

Примечание. В настоящей статье под публичным оправданием терроризма понимается публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании.

Объектом преступления является общественная безопасность, а также права и свободы граждан, закрепленные в конституции и нормах национального законодательства.

Определение понятия террористической деятельности раскрыто в статье 3 модельного закона «О противодействии терроризму», который определяет ее как деятельность, направленную на совершение любых из нижеследующих деяний:

- организация, планирование, подготовка и совершения акта терроризма;
- пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования и Интернета;
- организация незаконного военизированного формирования, преступной организации или группы в целях совершения акта терроризма, а равно участие в таких структурах;
- вербовка, вооружение, обучение или использование террористов;
- пособничество в организации, планировании, подготовке и совершении акта терроризма;
- подстрекательство к акту терроризма;
- финансирование террористической деятельности;

– любых форм содействия организациям, деятельность которых признана террористической в соответствии с законодательством государства.

Данное определение в целом не противоречит целям и задачам модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ, хотя в каждом конкретном случае при оценке действий лиц, причастных к совершению преступлений террористической направленности, необходимо исходить из диспозиции конкретной статьи и наличия или отсутствия состава преступления в действиях лица, их совершившего, то есть определение понятия террористической деятельности, данное в указанном модельном законе, гораздо шире.

Публичный призыв – это осуществленное в присутствии публики обращение к людям, активные действия, направленные на их сознание и волю, с целью склонения к совершению противоправных деяний, составляющих смысл и содержание террористической деятельности.

Формы, способы выражения публичности призывов могут быть различными: устными, письменными, с помощью технических средств, во время пикетирования, митингов, шествий, демонстраций, собраний.

В случае если публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма были совершены с использованием средств массовой информации, деяние квалифицируется по части 2 статьи 177¹ МУК-СНГ.

Под средствами массовой информации необходимо понимать предназначенные для неопределенного и неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, поиск, получение, производство, хранение, эксплуатация и распространение которых определяются нормами национального законодательства.

В примечании к комментируемой статье под публичным оправданием терроризма понимается публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании.

Преступление признается оконченным с момента публичного распространения призывов независимо от того, оказали ли они воздействие на психическую, волевою и сознательную сферу граждан.

Если во время публичных призывов к совершению действий указанного содержания были совершены иные деяния, например хулиганство, грабеж, произошли массовые беспорядки, то действия виновных квалифицируются по совокупности совершенных преступлений.

С субъективной стороны преступление совершается с прямым умыслом.

Лицо осознает общественно опасный характер своих действий и желает наступления общественно опасных последствий. Цель преступления заключается в склонении граждан к осуществлению террористической деятельности либо публичному оправданию терроризма.

Мотивы могут быть различными и для квалификации преступления по указанной статье значения не имеют.

Субъектом преступления может быть физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности.

Статья 178. Захват заложника

(1) Захват или удержание лица в качестве заложника, совершенные в целях понуждения государства, организации или лица (группы лиц) совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения какого-либо действия как условия освобождения заложника, – тяжкое преступление.

(2) Те же деяния, совершенные:

- а) группой лиц по предварительному сговору;*
- б) с применением насилия, опасного для жизни и здоровья;*
- в) с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия;*
- г) в отношении заведомо несовершеннолетнего;*
- д) в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности;*
- е) в отношении лица, заведомо находящегося в беспомощном состоянии;*
- ж) в отношении двух или более лиц, – особо тяжкое преступление.*

(3) Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они:

- а) совершены организованной группой;*
- б) повлекли по неосторожности смерть человека или причинение тяжкого вреда его здоровью либо иные тяжкие последствия, – особо тяжкое преступление.*

Примечание. Лицо, отказавшееся от своих требований и добровольно освободившее заложника, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Объектами преступления являются общественная безопасность, а также – в качестве дополнительных объектов посягательства – конституционные права граждан на жизнь и свободу.

С объективной стороны деяние выражается в захвате, под которым следует понимать насильственное ограничение свободы передвижения человека и удержании – насильственном воспрепятствовании лицу в оставлении определенного местонахождения, то есть в совершении насильственных действий психического или физического характера.

Предъявляемые требования, угрозы могут совершаться устно, письменно либо жестами, высказываемые угрозы должны быть реальными, осуществимыми и выступающими в качестве средства, парализующего волю захваченного лица к оказанию сопротивления.

Захват заложника сопровождается предъявлением требований государству, организации, лицу или группе лиц в целях их понуждения к совершению каких-либо действий или их несовершения как условия освобождения заложника.

Характер, формы и содержание требований могут быть различны: предоставление транспорта, денег, наркотиков, права выезда за границу и оформления в связи с этим необходимых документов, освобождение лиц, содержащихся под стражей, отставка должностных лиц, прекращение работы каких-либо учрежде-

ний, приостановление каких-либо иных работ. Преступники могут требовать и несовершения каких-либо действий.

Захват заложника может произойти на территории одного государства, а требования могут быть предъявлены с территории другого государства. Между захватом заложника и предъявлением требований может иметь место разрыв по времени.

Требование может быть обращено к государству, организации, гражданину и выражено в любой форме: устной, письменной или иной.

Организацией может быть любое юридическое лицо независимо от формы собственности.

Состав формален, преступление признается оконченным с момента захвата или удержания и предъявления требования.

Продолжительность времени, в течение которого заложник удерживался или был ограничен в передвижении, значения для квалификации не имеет.

Последующее добровольное освобождение заложника может рассматриваться в качестве обстоятельства, исключающего уголовную ответственность лица при условии, если в действиях лица, его захватившего, не содержится состав иного преступления.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом, мотив преступления для указанного состава преступления безразличен.

Цель, с которой действует виновное лицо, заключается в понуждении государства, организации, лица (группы лиц) к совершению либо воздержанию от совершения каких-либо действий в пользу лица, захватившего заложника, в качестве условия его освобождения.

Субъектом преступления является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности.

В части 2 статьи 178 МУК-СНГ предусмотрен ряд квалифицирующих признаков.

Совершение преступления группой лиц по предварительному сговору означает предварительное, то есть до совершения преступления, соглашение двух и более лиц на совершение преступления. Сговор, как правило, предполагает разделение ролей, функций, но возможен и без этого, может выражаться в любой форме.

Под применением насилия, опасного для жизни и здоровья, следует понимать такое физическое, психическое насилие, которое является опасным для жизни либо причиняет вред различной степени тяжести, например утрату органом функций либо утрату органа в целом, неизгладимое обезображивание лица. К числу опасных для жизни необходимо отнести проникающие раны грудной, брюшной полости, переломы костей черепа, конечностей, повреждения крупных магистральных сосудов и др.

Примененное насилие может и не повлечь за собой указанных последствий, однако в момент применения могло создать реальную угрозу жизни и здоровью потерпевшего.

Под оружием понимаются предметы и устройства, конструктивно приспособленные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов. К оружию не относятся изделия, сертифицированные в качестве изделий хозяйственно-бытового, производственного назначения, спортивные снаряды.

Огнестрельное оружие – это оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направление движения за счет энергии порохового или иного заряда. Это все виды боевого, служебного и гражданского оружия: винтовки, карабины, автоматы, револьверы, пистолеты, гранатометы, пушки и другие независимо от калибра.

Ответственность за применение учебного, неисправного оружия наступает в том случае, если виновный имел намерение и возможность привести его в пригодное к использованию состояние. Стартовые, сигнальные, строительномонтажные пистолеты и патроны к ним, осветительные, имитационно-пиротехнические средства не могут рассматриваться в качестве оружия или предметов, используемых в качестве оружия, поскольку имеют иное целевое назначение и не содержат взрывчатых веществ и смесей.

Холодное, газовое оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества также не относятся к оружию.

К предметам, используемым в качестве оружия, относятся предметы, специально приспособленные для причинения вреда здоровью человека, например топоры, ножи, кастеты и др.

Совершение преступления в отношении заведомо несовершеннолетнего, или в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности, или в отношении лица, заведомо находящегося в беспомощном состоянии, означает, что лицо не достигло совершеннолетнего возраста и виновному должно быть достоверно известно о несовершеннолетнем возрасте, либо о беременности, либо о беспомощности лица, в отношении которого совершаются виновные преступные действия.

Беспомощное состояние лица может определяться его состоянием здоровья (инвалид), возрастом (малолетний, престарелый), это такое состояние, когда лицо не может оказать сопротивление виновному либо уклониться от посягательства.

О беременности лицо может знать либо от самой беременной женщины, либо из других источников.

Особая опасность таких действий заключается в том, что опасности подвергаются не только жизнь, здоровье женщины, но и ее плод.

Совершение преступления в отношении двух и более лиц также является квалифицирующим признаком состава преступления.

Захват двух или более лиц характеризуется повышенной общественной опасностью деяния.

Действия виновного должны охватываться единством намерения. В качестве квалифицирующего выступает признак организованной группы, для которой характерны устойчивость, объединенность и цель совершения одного или нескольких преступлений.

Устойчивость и объединенность имеют место тогда, когда участники намерены совершить одно или несколько преступлений, заранее тщательно планируют его (их) совершение, распределяя роли, определяя источники финансирования, материально-технического обеспечения. Как правило, для подобных групп характерно наличие организатора (руководителя), исполнителей. Каждый из ее членов должен осознавать причастность к группе; если преступный сговор состоялся перед непосредственным совершением преступления, такую группу нельзя считать организованной.

Если при захвате заложника была причинена смерть, то она должна наступить вследствие неосторожных действий, в противном случае необходима квалификация действий виновного по совокупности преступлений.

Была ли причинена смерть умышленно либо по неосторожности, в каждом конкретном случае необходимо выяснять и устанавливать на основе тщательного анализа фактических обстоятельств дела и всей совокупности добытых доказательств.

Под иными тяжкими последствиями следует понимать причинение тяжких либо средней тяжести телесных повреждений, значительного материального ущерба, обострение межнациональных отношений, социальные конфликты.

Ввиду отсутствия четких критериев, позволяющих дать ясное, четкое определение этого понятия, в каждом конкретном случае необходимо оценивать в совокупности фактические обстоятельства содеянного и имеющиеся доказательства.

Важное предупредительное значение имеет примечание к статье 178 УК-СНГ: лицо, отказавшееся от своих требований и добровольно освободившее заложника, освобождается от уголовной ответственности.

Примечание распространяется не только на индивидуальное лицо, но и на лицо, действующее в группе.

Форма отказа лица может быть как пассивной, так и активной.

Важно, чтобы лицо, захватившее заложника, отказалось от своих требований и добровольно освободило заложника. В случае если в действиях лица усматриваются признаки иного состава преступления, ответственность наступает на общих основаниях.

Добровольность означает наличие личной инициативы со стороны лица, захватившего заложника, при наличии объективной возможности продолжения преступных действий по его удержанию и предъявлению требований.

Освобождение заложника(ов) по требованию правоохранительных, иных органов во время ведения переговоров, когда лицо(а) имело объективную возможность их удержания, исключает применение примечания.

Статья 181. Угон или захват воздушного судна, водного судна либо железнодорожного подвижного состава

(1) Угон или захват воздушного, водного судна либо железнодорожного подвижного состава – тяжкое преступление.

(2) Те же действия, совершенные:

а) группой лиц по предварительному сговору;

б) с применением насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия;

в) с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия, – тяжкое преступление.

(3) Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они:

а) совершены организованной группой;

б) повлекли по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, – особо тяжкое преступление.

Объектом преступления является общественная безопасность, когда угон создает угрозу нормальной эксплуатации воздушного, водного, железнодорожного транспорта, нарушаются правила эксплуатации этих транспортных средств.

Предметом преступления являются воздушное, водное судно, железнодорожный транспорт.

Воздушное судно – самолеты, вертолеты, планеры, дельтапланы, дирижабли и другие летательные аппараты, то есть аппараты, поддерживаемые в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды.

Летательные аппараты могут быть государственными, частными, а также гражданского, военного, экспериментального назначения.

Судно водного транспорта – это любые транспортные средства, морские, речные суда, предназначенные для перемещения по воде людей и грузов с помощью любых средств тяги, а также суда специального и вспомогательного назначения (танкеры, лесогрузы и т. д.), военные корабли различной модификации, кроме маломерных судов (яхты, байдарки и т. д.), судов, приводимых в движение мускульной силой человека, угон которых квалифицируется по иным статьям Кодекса.

Железнодорожный подвижной состав, механический рельсовый транспорт – это локомотивы всех видов, вагоны, платформы, полувагоны, краны, в том числе составы метрополитена, за исключением трамвая.

С объективной стороны угон означает совершение самовольных ненасильственных действий по уводу судна или состава с места его нахождения, при этом не имеет значения, где находилось судно либо состав и кто им управлял.

Как правило, угон совершается без применения насилия (если оно было применено, то возможна квалификация в пределах пункта «б» части 2, либо пункта «б» части 3 статьи 181 МУК-СНГ, либо в зависимости от наступивших последствий и направленности умысла виновного и по иным статьям Кодекса) и зачастую ему предшествует захват.

Захват предполагает противоправное установление контроля над судном, составом с целью последующего распоряжения им по своему усмотрению.

Контроль может заключаться в совершении определенных действий лицом, захватившим судно, состав, либо в понуждении экипажа, отдельных его членов к совершению действий в интересах лиц(а), захватившего судно, состав.

Преступление признается оконченным с момента совершения действий, составляющих объективную сторону состава преступления, например с момента фактического завладения судном, составом и установления контроля над ним.

Угон признается оконченным составом преступления с момента начала движения захваченного судна в направлении, указанном лицом, его угнавшим.

По правилам авиации началом полета признается закрытие всех внешних дверей и люков воздушного судна. В случае если угон совершен во время полета, судно считается угнанным с момента изменения установленного для него маршрута по требованию, по воле лица, его угнавшего, захватившего.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом, лицо осознает общественно опасный характер своих действий и желает наступления общественно опасных последствий.

Обязательным признаком субъективной стороны захвата судна, состава является его совершение с целью угона.

Мотивы значения для квалификации преступления не имеют.

Субъект преступления – физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности.

Субъектами преступления могут быть члены экипажа воздушного или водного судна либо железнодорожного состава.

Данный состав содержит ряд квалифицирующих признаков: группой лиц по предварительному сговору, с применением насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия, с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия, а также совершение преступления организованной группой, либо когда действия, предусмотренные частями 1 или 2 статьи 181 МУК-СНГ, повлекли по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия.

Совершение преступления группой лиц по предварительному сговору имеет место в том случае, если два и более лиц заранее договорились о совместном совершении преступления.

Договоренность – это соглашение лиц о том, какое преступление(я) они собираются совершить.

Применение насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия означает совершение действий, создающих опасность для жизни или здоровья, угроза применения насилия – оказание давления на лиц(о), препятствующие(ее) угону, захвату судна, состава. Угроза должна свидетельствовать о реальном применении насилия, в случае если требования лица, угнавшего, захватившего судно, состав, не будут удовлетворены.

Под оружием следует понимать предметы, специально приспособленные для поражения живой цели или иных целей. Оружие может быть огнестрельным, холодным, фабричным, самодельным; взрывные устройства также являются оружием.

Предметами, используемыми в качестве оружия, могут быть также орудия хозяйственного, производственного назначения, которыми можно причинить вред жизни, здоровью человека.

Применение предметов, имитирующих оружие, не может причинить реальный вред здоровью, при таких обстоятельствах деяние не может быть квалифицировано по пункту «в» части 2 статьи 181 МУК-СНГ.

В то же время, если лицо угрожает сломанным, неисправным оружием, а в последующем использует его для причинения вреда жизни, здоровью потерпевшего, действия этого лица квалифицируются по указанной статье (пункт «в» части 2 статьи 181 МУК-СНГ).

Угон или захват судна, состава признается совершенным организованной группой, если он совершен устойчивой объединенной группой лиц.

Как правило, такие группы создаются с целью совершения одного или нескольких преступлений, в таких группах существует определенная иерархия, распределение ролей, присутствует круговая порука, такие группы оснащены материально и технически.

Если при угоне или захвате судна, состава была причинена смерть человеку, то по отношению к этим последствиям действия виновного являются неосторожными, то есть преступно легкомысленными либо небрежными. В случае совершения при угоне или захвате судна, состава умышленного убийства действия виновного должны квалифицироваться по совокупности преступлений.

Под иными тяжкими последствиями следует понимать причинение тяжкого вреда или вреда средней степени тяжести здоровью человека, наступление аварий, катастроф, уничтожение или повреждение транспортных средств.

Статья 298. Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля.

Посягательство на жизнь, то есть убийство или покушение на убийство, государственного или общественного деятеля, совершенные в целях прекращения его государственной или иной общественной деятельности либо из мести за такую деятельность, – особо тяжкое преступление.

Устанавливая уголовную ответственность за посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, закон запрещает использование террористических методов в политической борьбе.

Посягательство подразумевает убийство либо покушение на убийство государственного или общественного деятеля в целях прекращения его государственной или иной общественной деятельности либо из мести за такую деятельность.

В случае причинения иного вреда (легкие телесные повреждения, повреждения средней степени тяжести, тяжкие телесные повреждения) указанным лицам ответственность наступает по иным статьям Кодекса, в зависимости от тяжести наступивших последствий и иных фактических обстоятельств.

К государственным деятелям относятся руководители государственных органов любого уровня, а также государственные служащие, занимающиеся активной политической деятельностью, депутаты, официально зарегистрированные кандидаты для избрания в органы власти, их доверенные лица, члены избирательных комиссий.

Общественные деятели – руководители, лидеры общественных движений, политических партий, члены руководящих органов таких объединений.

В случае если при посягательстве на жизнь государственного или общественного деятеля совершаются иные преступления, то содеянное квалифицируется по совокупности преступлений, в зависимости от фактических обстоятельств содеянного.

С субъективной стороны преступление может совершаться как с прямым, так и с косвенным умыслом, покушение – только с прямым.

Целью преступления является намерение прекратить государственную или общественную деятельность либо мстить за такую деятельность, которая выступает в качестве мотива совершения преступления. Установление цели и мотива является обязательным условием при квалификации деяния по указанной статье. Мотив мести может быть вызван конкретными действиями, решениями государственного или общественного деятеля. Совершение убийства или покушения на убийство государственного или общественного деятеля по иным мотивам и с иными целями, например из ревности, ввиду личных неприязненных отношений, влечет квалификацию по иным статьям Кодекса.

Субъектом преступления является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности.

КОММЕНТАРИЙ
к модельному Уголовно-процессуальному кодексу
для государств – участников СНГ
(в части, касающейся системы мер по противодействию терроризму)

Статья 583. Выдача

1. Запрашиваемое учреждение обязано по требованию выдать лицо, находящееся на территории запрашиваемого государства, для привлечения его к уголовной ответственности или для приведения приговора в исполнение.

2. Выдача для привлечения к уголовной ответственности производится за такие деяния, которые по законам запрашивающего и запрашиваемого государств являются наказуемыми и за совершение которых предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года или более тяжкое наказание.

3. Выдача для приведения приговора в исполнение производится за такие деяния, которые в соответствии с законодательством запрашивающего и запрашиваемого государств являются наказуемыми и за совершение которых лицо, выдача которого требуется, было приговорено к лишению свободы на срок не менее шести месяцев или к более строгому наказанию.

4. Для целей выдачи деяния, которые по законам запрашивающего и запрашиваемого государств являются преступлениями террористического характера, не рассматриваются как преступления, совершенные по политическим мотивам.

Выдача (экстрадиция) означает возвращение лица, совершившего преступление, государством, на территории которого оно находится, запрашивающему государству, на территории которого им было совершено преступление или гражданином которого оно является, в целях осуществления в отношении него расследования и правосудия, соответственно, осуществление розыска, задержания, ареста в период, предшествующий выдаче.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы выдачи, являются Европейская конвенция о выдаче (Париж, 13 декабря 1957 года) (далее – Конвенция) и Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 года) (далее – Минская конвенция).

Согласно части 1 статьи 583 модельного Уголовно-процессуального кодекса для государств – участников СНГ (далее – МУПК-СНГ, Кодекс) запрашиваемое учреждение обязано по требованию выдать лицо, находящееся на территории запрашиваемого государства, для привлечения его к уголовной ответственности или для приведения приговора в исполнение.

В соответствии с частью 2 статьи 583 МУПК-СНГ выдача для привлечения к уголовной ответственности производится за такие деяния, которые по законам запрашивающего и запрашиваемого государства являются наказуемыми и за совершение которых предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года или более тяжкое наказание.

Выдача для приведения приговора в исполнение производится, если лицо, выдача которого требуется, было приговорено в случае совершения деяний, наказуемых в соответствии с законодательством запрашивающего и запрашиваемого государств, к лишению свободы на срок не менее шести месяцев или более строгому наказанию.

Статьи 2–6 Конвенции устанавливают основания выдачи, а также ограничения, в соответствии с которыми выдача не осуществляется.

Например, в соответствии с частью 1 статьи 3 Конвенции выдача не осуществляется, если преступление, в отношении которого она запрашивается, рассматривается запрашиваемой Стороной в качестве политического преступления или в качестве преступления, связанного с политическим преступлением.

В случае если запрашиваемая Сторона имела существенные основания полагать, что просьба о выдаче в связи с обычным уголовным преступлением была сделана с целью судебного преследования или наказания лица в связи с его расой, религией, национальностью или политическими убеждениями или положению этого лица может быть причинен ущерб по любой из этих причин, то выдача не осуществляется (часть 2 статьи 3 Конвенции).

Статья 56 Минской конвенции также определяет обязанность выдачи, а статья 57 устанавливает основания отказа.

Выданное лицо не может подвергаться каким-либо дополнительным преследованиям, ущемлениям в правах. Кроме этого, следственные, судебные органы государства, запросившего выдачу лица, не вправе выходить за пределы предъявленного обвинения, которое послужило основанием для выдачи.

Согласно части 4 статьи 583 МУПК-СНГ преступления террористической направленности, признаваемые таковыми в установленном законодательством порядке на территории как запрашивающего, так и запрашиваемого государства, не могут рассматриваться в качестве преступлений, совершенных по политическим мотивам, поэтому лица, их совершившие, подлежат выдаче.

Для целей модельного законодательства в соответствии с примечанием¹ к статье 177² МУК-СНГ под преступлениями террористического характера в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса понимаются преступления, предусмотренные статьями 110, 177, 178, 181 и 298 настоящего Кодекса. К преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные настоящим Кодексом, если они сопряжены с актом терроризма.

КОММЕНТАРИЙ
к Рекомендациям по гармонизации и унификации
законодательства государств – участников СНГ
в сфере обеспечения химической и биологической безопасности

(в части, касающейся системы мер по противодействию террористическим актам на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля, а также террористическим актам с использованием опасных химических веществ и патогенных биологических агентов)

1. Общие положения

Рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ (далее – государств Содружества) в сфере обеспечения химической и биологической безопасности направлены на совершенствование правового регулирования системы мер по противодействию:

- а) террористическим актам и другим преступным посягательствам на потенциально опасные объекты химического и биологического профиля;*
- б) террористическим актам с использованием опасных химических веществ (далее – ОХВ) и патогенных биологических агентов (далее – ПБА);*
- в) незаконному обороту и распространению, в том числе трансграничному, ОХВ и ПБА.*

Законодательство государств Содружества в рассматриваемой сфере является недостаточно унифицированным, слабо учитывает высокий уровень угроз, связанных с применением ОХВ и ПБА в террористических и иных противоправных целях, недостаточно гармонизировано с основополагающими международными документами.

Внедрение на национальном и международном уровнях согласованных и адекватных современным угрозам мер по укреплению режима химической и биологической безопасности будет способствовать предотвращению незаконного распространения ОХВ и ПБА и их возможного использования в террористических целях.

Рекомендации разработаны с учетом положений международных правовых документов, в том числе Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении, ряда документов Совета Безопасности ООН, действующих национальных правовых актов государств Содружества в сфере обеспечения химической и биологической безопасности.

Рекомендации способствуют установлению единых правовых основ государственной политики стран Содружества в сфере обеспечения химической и биологической безопасности в части противодействия террористическим угрозам, связанным с применением опасных химических веществ (далее – ОХВ) и пато-

генных биологических агентов (далее – ПБА) как средств поражения.

Разработчики рекомендаций выделяют антитеррористическую безопасность объектов химического и биологического профиля и обращают внимание на систему мер по противодействию террористическим актам с использованием ОХВ и ПБА неслучайно. В современном обществе наибольший резонанс имеют преступления именно террористического характера, а использование ОХВ и ПБА в ходе террористического акта может иметь катастрофические последствия для общества.

Вопросы противодействия террористическим угрозам, связанным с применением ОХВ и ПБА, на международном уровне регламентируются множеством различных международно-правовых актов как универсального, так и регионального характера.

Среди международных документов различного уровня (межправительственные, межгосударственные и др.) и характера (многосторонние, двусторонние) можно выделить следующие основные документы, составляющие нормативную базу для противодействия террористическим угрозам, связанным с применением ОХВ и ПБА:

- Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ) (Женева, 30 сентября 1957 года);
- Хельсинкская декларация Всемирной медицинской ассоциации 1964 года;
- Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 года;
- Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Минск, 22 января 1993 года);
- Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 года;
- Протокол № 2 о взаимодействии и сотрудничестве между Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством национальной безопасности Азербайджанской Республики в принятии эффективных мер, направленных на борьбу с терроризмом (Баку, 1 июня 1995 года);
- Декларация совещания министров «восьмерки» в Оттаве по борьбе с терроризмом (12 декабря 1995 года);
- Итоговый документ совещания министров «восьмерки» по борьбе с терроризмом (Париж, 30 июля 1996 года);
- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 года);
- Соглашение между правительствами государств – участников Черноморского экономического сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах (Керкира, 2 октября 1998 года);
- Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (Минск, 4 июня 1999 года);

- Европейское соглашение о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям (ВОПОГ) (Женева, 26 мая 2000 года);
- Соглашение о сотрудничестве в области санитарной охраны территорий государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 31 мая 2001 года);
- Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (15 июня 2001 года);
- Резолюция 1373 Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 года;
- Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Порядке организации взаимодействия государств – участников СНГ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Москва, 29 ноября 2001 года);
- Доклад о ходе работы по борьбе с терроризмом (встреча министров иностранных дел «Группы восьми») (Уистлер, Британская Колумбия, 12–13 июня 2002 года);
- Заявление лидеров «восьмерки» «Глобальное партнерство «восьмерки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения» 2002 года;
- Заявление Регионального форума АСЕАН о контртеррористическом сотрудничестве в области безопасности границ (17 июня 2003 года);
- Резолюция 1540 Совета Безопасности ООН от 28 апреля 2004 года;
- Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Варшава, 16 мая 2005 года);
- Заявление глав государств – участников Содружества Независимых Государств о борьбе с международным терроризмом (Астана, 16 сентября 2004 года);
- Доклад Комитета 1540 Совета Безопасности ООН, учрежденного резолюцией 1540 (2004) Совета Безопасности;
- Резолюция 1617 Совета Безопасности ООН от 29 июля 2005 года;
- «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии». Доклад Генерального секретаря ООН на 60-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (2 мая 2006 года);
- Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, принятая Резолюцией 60/288 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2006 года;
- основополагающие принципы передачи чувствительных химических и биологических средств 2007 года;
- Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 11 декабря 2009 года.

Анализ международно-правовых актов, регламентирующих различные аспекты противодействия террористическим угрозам, связанным с применением ОХВ и ПБА, позволяет выделить следующие основные направления международного сотрудничества:

- а) предотвращение распространения ОХВ и ПБА, а также средств их доставки и технологий разработки;

- б) межгосударственный обмен информацией;
- в) предупреждение террористических актов с использованием ОХВ и ПБА;
- г) ликвидация последствий террористических актов с использованием ОХВ и ПБА.

2. Цели гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ в сфере обеспечения химической и биологической безопасности

Целями гармонизации и унификации законодательства государств Содружества в сфере обеспечения химической и биологической безопасности являются:

а) развитие эффективных универсальных режимов обеспечения химической и биологической безопасности в государствах Содружества и приведение нормативных правовых актов государств Содружества в соответствие с положениями международных договоров и соглашений в данной сфере;

б) обеспечение многостороннего механизма эффективного предотвращения угроз химической и биологической безопасности;

в) развитие национальных правовых механизмов:

– совершенствования общегосударственной системы мер по обеспечению химической и биологической безопасности;

– координации деятельности компетентных органов государств Содружества по предотвращению террористических актов и других преступных посягательств в отношении потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, террористических актов с использованием ОХВ и ПБА, предотвращения незаконного оборота и распространения ОХВ и ПБА, достижения и поддержания требуемого уровня их сохранности и защиты;

– минимизации возможных неблагоприятных последствий, связанных с использованием ОХВ и ПБА в террористических целях;

– использования единого подхода к установлению меры ответственности, в том числе уголовной, соответствующей тяжести преступлений, связанных с использованием ОХВ и ПБА в террористических и иных преступных целях или создающих условия для совершения подобных действий.

Основным условием эффективного противодействия террористическим актам на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля, а также террористическим актом с использованием ОХВ и ПБА является налаживание четкого взаимодействия и координация усилий всех компетентных органов государств – участников СНГ. Приоритетными направлениями этой деятельности являются:

– создание и совершенствование нормативной правовой базы в области противодействия терроризму на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля, учитывающей современную ситуацию, и интеграция ее в международную правовую базу путем приведения в соответствие с международным правом;

– совместное участие компетентных органов государств – участников СНГ в разработке проектов управленческих решений по предупреждению преступлений террористического характера на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля и предотвращению террористических актов с использованием ОХВ и ПБА;

– координация усилий по разработке и внедрению эффективных механизмов, средств, форм и методов работы по своевременному выявлению, устранению и нейтрализации факторов, способствующих зарождению, распространению и развитию терроризма с использованием ОХВ и ПБА;

– создание системы оперативного обмена информацией всех субъектов антитеррористической деятельности государств – участников СНГ;

– совершенствование организационно-правового, кадрового и материально-технического обеспечения компетентных органов государств – участников СНГ, задействованных в пределах своей компетенции в системе мер по противодействию терроризму на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля;

– разработка совместно со всеми заинтересованными субъектами мер по повышению физической и информационной защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, включая моделирование возможных сценариев развития ситуаций и совершенствование систем мониторинга таких объектов.

Использование единого подхода к установлению меры ответственности, в том числе уголовной, соответствующей тяжести преступлений, связанных с использованием ОХВ и ПБА в террористических и иных преступных целях или создающих условия для совершения подобных действий, предполагает восполнение пробелов в национальном законодательстве государств – участников СНГ в сфере противодействия подобным террористическим угрозам.

3. Приоритетные направления гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ в сфере обеспечения химической и биологической безопасности

3.1. Согласование терминологии и понятийного аппарата, используемых при правовой регламентации в сфере обеспечения химической и биологической безопасности

Правовая регламентация в сфере обеспечения химической и биологической безопасности предполагает использование единой терминологии. С учетом этого предлагается использовать следующие основные термины и определения:

опасные вещества – вещества, которые в силу своих физических, химических, биологических или токсикологических свойств представляют опасность для человека и окружающей среды;

опасные химические вещества (ОХВ) – химические вещества, представляющие опасность для человека и окружающей среды, подтвержденную установлением недопустимости их содержания (или установлением предельно допусти-

мых уровней их содержания) в производственных помещениях и в объектах окружающей среды;

химическая безопасность – состояние защищенности человека и окружающей среды от воздействия ОХВ, обеспечиваемое путем осуществления системы политических, правовых, экономических, технологических, организационных и иных мер;

патогенные биологические агенты (ПБА) – микроорганизмы (бактерии, вирусы, хламидии, риккетсии, простейшие, грибы, микоплазмы), прионы, генно-инженерно-модифицированные организмы, яды биологического происхождения (токсины), способные при попадании в организм человека или животного вызвать клинически выраженное заболевание или носительство, а также любые объекты и материалы, подозрительные на содержание перечисленных агентов;

биологическая безопасность – состояние защищенности человека и окружающей среды от воздействия ПБА, обеспечиваемое путем осуществления системы политических, правовых, экономических, технологических, организационных и иных мер;

потенциально опасные объекты химического и биологического профиля (ПООХБП) – объекты использования, производства, переработки, хранения, эксплуатации, транспортировки или уничтожения ОХВ и ПБА;

антитеррористическая защищенность ПООХБП – состояние защищенности ПООХБП от актов незаконного вмешательства в их деятельность, в том числе от террористических актов, направленных на инициирование чрезвычайных ситуаций, устрашающих население и создающих угрозу жизни и здоровью людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, с целью воздействия на принятие решения органами власти;

обеспечение сохранности ОХВ и ПБА – осуществление комплекса нормативно-правовых, организационных и инженерно-технических мер, направленных на предотвращение несанкционированного доступа к ОХВ и ПБА, их утери, хищения или иных несанкционированных действий с ними;

категорирование ОХВ и ПБА – распределение ОХВ и ПБА на группы (категории) по уровню потенциальной опасности для человека и окружающей среды, осуществляемое в соответствии с рекомендациями компетентных международных организаций и основополагающих международных документов;

контроль над ОХВ и ПБА – совокупность организационных, правовых, технических и технологических мероприятий, направленных на проверку и обеспечение соответствия фактического состояния ОХВ и ПБА требованиям, установленным нормативными правовыми актами в области обеспечения химической и биологической безопасности и сохранности ОХВ и ПБА;

лицензия на виды деятельности с ОХВ и ПБА – документально оформленное разрешение на право осуществления видов деятельности с ОХВ и ПБА, выдаваемое государственным регулирующим органом юридическому лицу в установленном национальным законодательством порядке;

государственный регулирующий орган в сфере оборота ОХВ и ПБА – орган или организация (или система органов и организаций), наделенные правительством государства юридическими полномочиями по осуществлению контроля над ОХВ и ПБА, включая выдачу официальных разрешений (лицензий), и регулированию обеспечения химической и биологической безопасности при их обороте;

несанкционированные действия с ОХВ и ПБА – совершение или попытка совершения террористического акта на ПООХБП, хищения ОХВ или ПБА, несанкционированного доступа к ним, проноса (проезда) запрещенных предметов и вывода из строя инженерно-технических средств систем физической защиты ОХВ и ПБА;

несанкционированный доступ к ОХВ и ПБА – проникновение в охраняемые помещения, в здания и на территорию, где осуществляются использование, переработка, хранение и иная деятельность с ОХВ и ПБА, или в средства их транспортирования лиц, не имеющих такого права;

система физической защиты ОХВ и ПБА – совокупность организационных мероприятий, инженерно-технических средств и действий подразделений охраны с целью обеспечения сохранности ОХВ и ПБА, противодействия террористическим актам и другим несанкционированным действиям с ними;

учет ОХВ и ПБА – определение наличия, фактического количества, физического состояния и местоположения ОХВ и ПБА, составление, регистрация, ведение учетных и отчетных документов;

незаконный оборот ОХВ и ПБА – незаконные производство, переработка, использование, хранение, транспортирование, сбыт, приобретение и иные действия, совершаемые с ОХВ и ПБА с нарушением действующего законодательства;

противодействие незаконному обороту ОХВ и ПБА – система организационных, правовых, научно-технических и оперативно-разыскных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота ОХВ и ПБА.

Под антитеррористической защищенностью потенциально опасных объектов химического и биологического профиля понимается состояние защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля от актов незаконного вмешательства в их деятельность, в том числе от террористических актов, направленных на инициирование чрезвычайных ситуаций, устрашающих население и создающих угрозу жизни и здоровью людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, с целью воздействия на принятие решения органами власти.

На территории государств – участников СНГ находится большое количество потенциально опасных объектов химического и биологического профиля. Все они являются объектами повышенной ответственности, которые представляют собой сложную конструктивную систему с большим количеством инженерных коммуникаций, что обуславливает актуальность решения такой задачи, как созда-

ние системы комплексной безопасности и антитеррористической защищенности данных объектов.

Основными целями системы антитеррористической защищенности являются обеспечение жизнедеятельности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля в условиях нестабильной внутренней и внешней среды, своевременное распознавание и предотвращение возможных чрезвычайных ситуаций в короткие сроки.

Мероприятия по противодействию террористическим угрозам должны проводиться на всех этапах: проектирования; строительства; реконструкции; эксплуатации.

На этапе проектирования для создания эффективной системы антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля целесообразна разработка специального раздела проектной документации. В рамках данного раздела осуществляются проведение анализа угроз и оценка рисков, составление моделей угроз и нарушителей, разработка мер по совместному устойчивому функционированию системы безопасности, мониторинг инженерных систем; противопожарной защиты; контроля и управления доступом; управления эвакуацией при чрезвычайных ситуациях; охранной и тревожной сигнализации; охранного телевидения; охранного освещения.

Результатами реализации на практике мероприятий по организации антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, разработанными в рамках специального раздела, являются:

- определение сценариев возможных террористических актов и связанных с ними аварий, происшествий, приводящих к чрезвычайным ситуациям;
- определение вероятности совершения террористических актов по каждому из выбранных расчетных сценариев;
- определение границ зон, в пределах которых может осуществляться поражающее воздействие источника террористического акта;
- установление основных принципов организации мероприятий по предупреждению, локализации и ликвидации последствий террористического акта для определения достаточности планируемых мероприятий;
- определение порядка взаимодействия привлекаемых организаций, органов управления, сил и средств в условиях совершенного террористического акта;
- обоснование достаточного количества сил и средств для ликвидации последствий террористического акта, их дислокации и необходимости привлечения специализированных профессиональных аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных формирований.

Специфика потенциально опасных объектов химического и биологического профиля изначально предполагает более высокий уровень антитеррористической защищенности в сравнении с другими объектами промышленности.

Целями антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля являются:

- выявление и устранение причин, негативных факторов и условий, порождающих или способствующих возникновению террористических актов;
- адекватное и своевременное реагирование на негативные процессы и совершаемые террористические акты;
- локализация и минимизация последствий террористических актов, которые не удалось предотвратить или вовремя пресечь;
- оказание эффективной помощи правоохранительным органам и специальным службам в их деятельности по предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений террористического характера;
- осуществление мероприятий по восстановлению нормального функционирования пострадавших потенциально опасных объектов химического и биологического профиля.

Ключевыми методическими документами в системе антитеррористической защиты потенциально опасных объектов химического и биологического профиля должны стать ведомственная, отраслевая и объектовая антитеррористические концепции и антитеррористический паспорт предприятия.

3.3. Согласование правового регулирования в сфере распределения ответственности за обеспечение химической и биологической безопасности, сохранности ОХВ и ПБА между компетентными государственными органами и ПООХБП

В целях обеспечения химической и биологической безопасности, сохранности ОХВ и ПБА на уровне правительства государства:

- *формируется государственная политика в области обеспечения химической и биологической безопасности, в том числе при обращении с ОХВ и ПБА, предупреждения и пресечения правонарушений в сфере их оборота и контроля над ними;*
- *устанавливается система органов исполнительной власти и разграничивается их компетенция в области обеспечения химической и биологической безопасности, в том числе в части обеспечения сохранности, учета и контроля над ОХВ и ПБА, предупреждения и пресечения правонарушений в сфере их оборота, а также порядок их взаимодействия;*
- *принимаются нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в области обеспечения безопасности ПООХБП, обеспечения сохранности ОХВ и ПБА и контроля над ними;*
- *разрабатываются и выполняются государственные программы по обеспечению химической и биологической безопасности, в том числе в части обеспечения безопасности ПООХБП, сохранности ОХВ и ПБА и контроля над ними;*
- *устанавливается порядок перемещения ОХВ и ПБА через таможенную границу государства;*
- *организуется выполнение обязательств государства по международным договорам в сфере обеспечения химической и биологической безопасности, оборота ОХВ и ПБА и контроля над ними;*
- *организуется учет ОХВ и ПБА.*

Государственные органы исполнительной власти в соответствии с их компетенцией осуществляют:

- *проведение государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности ПООХБП и сохранности ОХВ и ПБА;*
- *разработку норм, правил и национальных стандартов в сфере обеспечения химической и биологической безопасности ПООХБП и сохранности ОХВ и ПБА;*
- *государственный учет ОХВ и ПБА и контроль над ними;*
- *меры по обеспечению антитеррористической защищенности ПООХБП и средств транспортирования (перемещения) ОХВ и ПБА;*
- *меры по противодействию незаконному обороту ОХВ и ПБА;*
- *меры по локализации (смягчению) террористических актов и других чрезвычайных происшествий, связанных с незаконным использованием ОХВ и ПБА.*

Государственный регулирующий орган обладает следующими полномочиями:

- *вносит на рассмотрение в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения по разработке законодательства по вопросам обеспечения химической и биологической безопасности, оборота ОХВ и ПБА;*
- *осуществляет лицензирование видов деятельности с ОХВ и ПБА;*
- *осуществляет надзор за соблюдением норм и правил, условий действия разрешений (лицензий) на различные виды деятельности с ОХВ и ПБА;*
- *выдает разрешения на передачу от одной организации другой ОХВ и ПБА повышенной опасности;*
- *осуществляет надзор за обеспечением физической защиты ОХВ и ПБА и за системой их государственного учета;*
- *проводит инспекции, связанные с выполнением им своих полномочий;*
- *применяет меры административного воздействия по отношению к нарушителям законодательства в сфере обеспечения химической и биологической безопасности.*

Государственный регулирующий орган по запросам правоохранительных органов направляет в их адрес информацию о деятельности ПООХБП и о сотрудниках, допущенных к работам с ОХВ и ПБА.

В целях координации деятельности и взаимодействия государственных органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении химической и биологической безопасности ПООХБП, обеспечении сохранности ОХВ и ПБА и контроля над ними, по решению правительства может создаваться межведомственная координационная комиссия по вопросам химической и биологической безопасности.

Администрация ПООХБП несет ответственность за обеспечение безопасности при обращении с ОХВ и ПБА, за обеспечение их сохранности, а также за законность осуществления деятельности, связанной с их оборотом.

В указанных целях администрация ПООХБП реализует следующие меры:

- *обеспечивает химическую и биологическую безопасность и сохранность ОХВ и ПБА;*

- осуществляет внутренний учет ОХВ и ПБА;
- обеспечивает физическую защиту ОХВ и ПБА;
- допускает к непосредственной работе с ОХВ и ПБА только лиц, прошедших специальное обучение, отвечающих квалификационным требованиям и не имеющих медицинских противопоказаний, а с ОХВ и ПБА повышенной опасности – также прошедших в установленном порядке специальную проверку;
- обеспечивает конфиденциальность информации, бесконтрольное распространение которой может существенно понизить уровень обеспечения сохранности ОХВ и ПБА;
- заблаговременно информирует государственный регулирующий орган и национальный регистратор о планируемых сделках с ОХВ и ПБА;
- заключает сделки только с организациями и учреждениями, имеющими разрешение (лицензию) на соответствующий вид деятельности с ОХВ или ПБА;
- сообщает в государственный регулирующий орган и в правоохранительные органы обо всех ставших известными фактах несанкционированных действий с ОХВ и ПБА.

В содержании комментируемого подраздела основные полномочия государственных органов исполнительной власти в области противодействия террористическим актам с использованием ОХВ и ПБА можно условно разделить на несколько видов.

1. Полномочия в сфере формирования государственной политики, касающейся мер по противодействию терроризму с использованием ОХВ и ПБА, которые могут быть реализованы посредством развития следующих механизмов:

- совершенствования государственного управления, координации и контроля, в том числе путем законодательного определения полномочий и ответственности органов государственной власти, органов управления потенциально опасными объектами химического и биологического профиля и эксплуатирующих эти объекты организаций, а также развития механизмов их взаимодействия;
- определения необходимых объемов и источников финансовых ресурсов, их выделения на реализацию программ и планов мероприятий в области противодействия террористическим актам с использованием ОХВ и ПБА;
- повышения эффективности государственного регулирования антитеррористической деятельности, предусматривающей обеспечение защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля;
- развития государственного управления на всех уровнях (в том числе на уровне объекта) в области создания и совершенствования системы разработки, производства, накопления и освежения запасов средств защиты от воздействия опасных химических и биологических факторов в интересах обеспечения безопасности населения, производственного и обслуживающего персонала потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, личного состава аварийно-спасательных служб, специальных антитеррористических подразделений, а также подразделений, привлекаемых к ликвидации чрезвычайных ситуаций;

– стимулирования международного сотрудничества, включая совершенствование международной кооперации и механизмов реализации международных договоров и соглашений в области противодействия терроризму с использованием ОХВ и ПБА.

2. Полномочия в сфере разработки норм, правил и национальных стандартов в сфере обеспечения химической и биологической безопасности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля и сохранности ОХВ и ПБА, которые могут быть реализованы посредством:

– разработки проектов законов и иных нормативных правовых актов в области противодействия террористическим актам с использованием ОХВ и ПБА;

– гармонизации и унификации нормативной правовой базы в сфере обеспечения химической и биологической безопасности с нормами международного права, международными договорами и соглашениями;

– разработки и внедрения технических регламентов для различных видов промышленной деятельности, обеспечивающих выполнение требований химической и биологической безопасности, а также общих и специальных регламентов по вопросам охраны и физической защиты потенциально опасных объектов химического и биологического профиля;

– повышения персональной и корпоративной ответственности за нарушение правил учета, хранения, обращения и транспортировки проб или коллекционных образцов ОХВ и ПБА, а также за непринятие мер по их своевременной утилизации;

3. Полномочия по обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля и средств транспортирования (перемещения) ОХВ и ПБА, к которым относятся:

– совершенствование правовых основ и механизмов формирования антитеррористических структур, связанных с обеспечением антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля и средств транспортирования (перемещения) ОХВ и ПБА;

– совершенствование физической защиты и охраны потенциально опасных объектов химического и биологического профиля и материалов в соответствии с национальными нормами и международными правилами;

– разработка нормативных правовых актов, устанавливающих обязанности и ответственность органов управления потенциально опасными объектами химического и биологического профиля, эксплуатирующими эти объекты организациями различной организационно-правовой формы и формы собственности по защите населения и объектов производственной и социальной инфраструктуры от террористических актов, в том числе по ограничению доступа физических лиц и транспортных средств в защитные зоны вокруг потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, по установлению размеров этих зон в соответствии с потенциальными угрозами применения носимых дистанционных средств поражения, по обеспечению в случае необходимости свободного визуального обзора периметра защитных зон и подступов к ним;

– усиление административной и гражданской ответственности должностных лиц, введение их уголовной ответственности за уклонение от разработки и принятия необходимых мер по предупреждению террористических актов в отношении потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, а также террористических актов с применением ОХВ и ПБА;

– создание автоматизированных систем выявления и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, включая угрозы санитарно-эпидемиологического характера, на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля и в местах, где потенциально возможны террористические акты с применением ОХВ и ПБА, а также систем оперативного реагирования на эти проявления;

– создание интегрированного автоматизированного банка данных в области обеспечения химической и биологической безопасности, в том числе специализированной базы данных о транснациональных террористических угрозах с применением ОХВ и ПБА, с ограниченным доступом и соблюдением требований конфиденциальности;

– разработка и внедрение программно-аппаратных средств для автоматизированных систем управления функционированием потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, исключающих несанкционированный доступ к используемым на этих объектах информационным ресурсам;

– обнаружение угроз и источников террористических актов с использованием ОХВ и ПБА;

– обеспечение дистанционного мониторинга потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, в том числе в местах массового скопления и перемещения людей и транспортных средств, в частности через таможенные переходы на государственных границах;

– обеспечение контроля за состоянием информационной безопасности, информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающих функционирование потенциально опасных объектов химического и биологического профиля.

4. Полномочия в области локализации (смягчения) террористических актов и других чрезвычайных происшествий, связанных с незаконным использованием ОХВ и ПБА, реализуются посредством:

– совершенствования систем предупреждения и оповещения населения, а также оповещения персонала о чрезвычайных ситуациях на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля;

– совершенствования системы обучения населения действиям в условиях чрезвычайных ситуаций;

– разработки единых комплексных методик оценки химической и биологической безопасности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля, сложившихся в результате террористических актов;

– совершенствования методов и средств предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля, в очагах и зонах загрязнения, включая возникшие при транспортировании ОХВ и ПБА;

– создания систем мониторинга окружающей среды в районах расположения потенциально опасных объектов химического и биологического профиля для оценки и оперативного прогнозирования возможных зон загрязнения при чрезвычайных ситуациях, их сопряжения с едиными дежурно-диспетчерскими службами, локальными системами оповещения и силами реагирования на уровне объекта, на местном и территориальном уровнях;

– совершенствования систем мониторинга социальной напряженности в районах размещения потенциально опасных объектов химического и биологического профиля.

3.6. *Согласование правового регулирования требований по обеспечению физической защиты ПООХБП*

Требования по обеспечению физической защиты ПООХБП устанавливаются правительством государства с учетом категории опасности имеющих на них ОХВ и ПБА.

Требования по обеспечению физической защиты включают комплекс технических и организационных мер, направленных на:

– *предотвращение несанкционированного проникновения на территорию ПООХБП;*

– *предотвращение несанкционированного доступа к ОХВ и ПБА и их хищения;*

– *своевременное обнаружение и пресечение любых посягательств на ОХВ и ПБА, обнаружение и возвращение пропавших или похищенных веществ и агентов;*

– *своевременное выявление и пресечение террористических актов и иных преступных действий, угрожающих безопасности ПООХБП и средств транспортирования ОХВ и ПБА.*

Администрацией ПООХБП при участии правоохранительных органов разрабатываются документы по оценке уязвимости ПООХБП и планы по обеспечению сохранности ОХВ и ПБА. Они должны учитывать место расположения и особенности деятельности объекта, типы и объемы используемых или хранящихся веществ и агентов, содержать оценки риска для здоровья населения, сельскохозяйственных животных и урожая агрокультур. Исходя из опасности возможных последствий чрезвычайной ситуации каждому объекту присваивается категория опасности в соответствии с унифицированной системой их категорирования. Указанные документы периодически обновляются и направляются на хранение в регулирующий орган.

Запрещается проведение любых работ с ОХВ и ПБА до принятия мер по выполнению требований по обеспечению их физической защиты.

Физическая защита ОХВ и ПБА обеспечивается администрацией ПООХБП совместно с уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством государства.

Для обеспечения физической защиты ПООХБП, на которых имеются ОХВ и ПБА повышенной категории опасности, в соответствии с законодательством государства могут привлекаться правоохранительные органы, а к их непосред-

ственной охране – подразделения вневедомственной охраны или имеющие соответствующую лицензию охранные предприятия.

Обязательными требованиями к системам физической защиты ОХВ и ПБА повышенной опасности являются:

– организация системы контроля доступа и обнаружения несанкционированного доступа к ОХВ и ПБА, включающей непрерывное наблюдение за зоной, в которой используются ОХВ и ПБА, и ее внутреннюю охрану;

– возможность оперативного реагирования, направленного на пресечение несанкционированных действий с ОХВ и ПБА;

– назначение обладающего необходимой квалификацией лица, ответственного за обеспечение физической защиты ОХВ и ПБА.

В интересах обеспечения физической защиты ОХВ и ПБА на территориях ПООХБП персонал объектов и посещающие их граждане, а также их вещи и транспортные средства подлежат досмотру, в том числе с применением специальных средств, в установленном законодательством порядке.

Надзор за обеспечением физической защиты ОХВ и ПБА осуществляется государственным регулирующим органом.

Под своевременным выявлением и пресечением террористических актов и иных преступных действий, угрожающих безопасности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля и средств транспортирования ОХВ и ПБА, в рекомендациях понимается общий комплекс мер, среди которых можно выделить:

1) разработку и утверждение в установленном порядке нормативных правовых актов по вопросам обеспечения физической охраны и обороны потенциально опасных объектов химического и биологического профиля;

2) организацию пропускного и внутриобъектового режимов;

3) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых потенциально опасных объектах химического и биологического профиля;

4) регламентацию применения огнестрельного оружия;

5) инспектирование охраняемых потенциально опасных объектов химического и биологического профиля;

6) разработку стратегии и тактики создания и использования технических средств охраны:

– организацию и проведение научных исследований, опытно-конструкторских и иных работ в области создания и применения технических средств охраны;

– создание технических средств охраны и их промышленное освоение;

– организацию и проведение испытаний технических средств охраны, в том числе и зарубежных, а также обеспечение в установленном порядке выдачи сертификатов на их использование на территории государств – участников СНГ;

– участие в разработке и согласовании стандартов на технические средства охраны;

- разработку тактики применения технических средств охраны;
- осуществление на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля технического надзора за выполнением проектных и монтажных работ по оборудованию средствами охранной сигнализации, использованием приборов и систем охраны в соответствии с технической документацией, приемом их в эксплуатацию, обслуживанием и ремонтом;

7) обеспечение охраны и обороны при транспортировании ОХВ и ПБА.

ОХВ и ПБА могут быть использованы террористами скрытно, в любых направленно дозируемых масштабах и способны обеспечить заданное время воздействия на организм (от нескольких секунд до суток и более). Обеспечение охраны и обороны при транспортировании ОХВ и ПБА предполагает организацию тщательно спланированной системы безопасности в течение всего планируемого маршрута транспортирования ОХВ и ПБА, включающей привлечение специально обученных подразделений силовых ведомств, необходимую технику, средства контроля и мониторинга на объектах перемещения ОХВ и ПБА.

В целях своевременного выявления и пресечения террористических актов, угрожающих безопасности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля и средств транспортирования ОХВ и ПБА, национальное законодательство государств – участников СНГ предусматривает также ряд специальных мероприятий:

- обеспечение согласованных действий уполномоченных представителей потенциально опасных объектов химического и биологического профиля с компетентными специалистами государств – участников СНГ как на стадии проектирования указанных объектов, так и на стадии их эксплуатации. Подобный подход позволяет повысить эффективность мер защиты таких объектов от несанкционированного доступа посторонних. Например, это позволяет устанавливать специальные технические средства для своевременного обнаружения взрывчатых веществ и оружия, проектировать здания, исключая несанкционированный доступ посторонних лиц даже при силовом способе проникновения, но при этом позволяющие сотрудникам правоохранительных органов в случае необходимости скрытно проникать в них и перемещаться по специальным проходам с целью нейтрализации террористов;

- планирование деятельности компетентных органов по противодействию угрозам терроризма. Его необходимо начинать с тщательного анализа состояния действующих потенциально опасных объектов химического и биологического профиля на предмет их жизнеспособности, слабых и уязвимых мест с точки зрения террористических угроз;

- создание специальной базы данных, необходимой для своевременного определения характера возможного поражения локальных систем потенциально опасных объектов химического и биологического профиля;

- оснащение объектов системами аварийной остановки технологического процесса;

- обеспечение участия компетентных органов в обследовании и оценке антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов химического и биологического профиля;
- взаимодействие компетентных органов с частным охранным бизнесом, субъекты которого на 90% укомплектованы бывшими сотрудниками силовых министерств и ведомств.

3.12. Согласование правового регулирования обеспечения готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, связанные с незаконным использованием ОХВ и ПБА, в том числе в террористических целях

Система обеспечения готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, связанные с незаконным использованием ОХВ и ПБА, в том числе в террористических целях, должна обеспечивать раннее обнаружение и идентификацию ОХВ или ПБА, информирование населения и планирование его поведения, управление ситуацией с помощью обученного, тренированного и хорошо защищенного персонала, достаточность и эффективное применение лекарственных препаратов и средств.

Главная роль в осуществлении системы мер, направленных на ликвидацию негативных последствий чрезвычайных ситуаций с ОХВ и ПБА, возлагается на органы здравоохранения и санитарно-эпидемиологической службы, которые должны быть готовы к проведению профилактических, санитарно-токсикологических, противоэпидемических и лечебно-эвакуационных мероприятий.

Нормативными актами органов здравоохранения устанавливаются лечебно-профилактические учреждения, в том числе с учетом перепрофилирования, предназначенные для госпитализации больных и пораженных. Предусматривается создание резервных объемов средств диагностики и лечения, включая антибиотики и средства защиты.

В данном подразделе регламентируются вопросы обеспечения готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, связанные с незаконным использованием ОХВ и ПБА, в том числе в террористических целях.

Необходимыми условиями обеспечения готовности к реагированию на использование ОХВ и ПБА в террористических целях являются:

- своевременное обнаружение ОХВ и ПБА;
- предвидение сценариев использования ОХВ и ПБА в террористических целях;
- информированность населения и планирование его поведения в случае совершения террористического акта с использованием ОХВ и ПБА;
- система управления ситуацией с помощью обученного, тренированного и хорошо защищенного персонала;
- достаточность лекарственных препаратов, их эффективное применение;
- разработка и внедрение в практику интенсивных технологий плазменно-оптической и аэрозольной дезобработки объектов (транспорта, зданий и сооруже-

ний и др.), экологически безопасных дезинфицирующих средств, эффективных в отношении широкого спектра патогенов, в том числе спорообразующих микроорганизмов, действующих как при положительных, так и при отрицательных температурах.

3.13. Согласование правового регулирования вопросов международного сотрудничества в сфере контроля над ОХВ и ПБА и противодействия их использованию в террористических целях

Каждое государство принимает активное участие в международном сотрудничестве в сфере контроля над ОХВ и ПБА и противодействия их использованию в террористических целях.

Правовую основу международного сотрудничества в сфере контроля над ОХВ и ПБА составляют международные договоры, двусторонние и многосторонние соглашения и обязательства, основополагающие международные нормативные правовые акты в сфере обеспечения химической и биологической безопасности.

Основными направлениями такого сотрудничества являются:

- оказание взаимной правовой, методической, технической и иной помощи;*
- выработка согласованной политики по гармонизации национального законодательства;*
- совместная работа по предотвращению и устранению причин и условий, способствующих незаконному обороту ОХВ и ПБА;*
- обмен информацией по вопросам контроля над ОХВ и ПБА;*
- унификация форматов национальных регистров;*
- сближение регламентируемых процедур контроля за экспортом и импортом ОХВ и ПБА;*
- координация действий должностных лиц правоохранительных органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту ОХВ и ПБА;*
- проведение совместных оперативных и иных мероприятий по пресечению незаконного перемещения через границу ОХВ и ПБА;*
- совместная деятельность по выявлению, в том числе с привлечением инструментальных средств, незаконного перемещения ОХВ и ПБА на пограничных переходах и в других стратегически важных пунктах;*
- подготовка квалифицированных кадров.*

Противодействие террористическим актам с использованием ОХВ и ПБА представляет собой многоаспектную и многовекторную деятельность, которая может осуществляться только во взаимодействии различных субъектов международного права. Ее эффективность во многом предопределяется действенностью международных механизмов в сфере предотвращения разработки, хранения и оборота опасных химических веществ, биологических агентов и токсинов, предусмотренных Конвенцией о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уни-

чтожении 1972 года и Конвенцией о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 года. В то же время содержание противодействия террористическим актам с использованием ОХВ и ПБА выходит за пределы поля деятельности отмеченных международных механизмов и включает в себя ряд иных важных составляющих элементов.

В системе международного сотрудничества международные организации вместе с государствами несут основную нагрузку по осуществлению противодействия террористическим актам с использованием ОХВ и ПБА. Кроме того, они выполняют важные информационные и координационные функции в данной сфере, обеспечивая эффективное взаимодействие между государствами, их правоохранительными органами и специальными службами и снабжая их актуальной информацией, необходимой для решения поставленных задач в области противодействия террористическим актам с использованием ОХВ и ПБА.

Задачами международного сотрудничества в сфере противодействия использованию ОХВ и ПБА в террористических целях являются:

1) достижение адекватного понимания институтами государственной власти социальной опасности, которую представляет незаконное использование ОХВ и ПБА для мирового сообщества, и государств – участников СНГ в частности;

2) реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации угроз незаконного использования ОХВ и ПБА;

3) выработка концептуальных подходов к решению проблем, возникающих в сфере профилактики и предупреждения незаконного использования ОХВ и ПБА;

4) унификация категориально-понятийного аппарата проблем противодействия незаконному использованию ОХВ и ПБА;

5) своевременное прогнозирование и выявление угроз в сфере незаконного использования ОХВ и ПБА;

6) осуществление комплекса мер, направленных на недопущение либо минимизацию материального и морального ущерба от террористических актов с использованием ОХВ и ПБА;

7) инвентаризация международных требований на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля, разработка и реализация с учетом этих требований комплекса мер, направленных на качественное повышение уровня безопасности на потенциально опасных объектах химического и биологического профиля, приведение данных объектов в соответствие с международными стандартами;

8) развитие возможностей разведки и контрразведки в целях своевременного обнаружения и нейтрализации угроз и определения их источников в сфере незаконного использования ОХВ и ПБА; установление лиц, противоправные действия которых в данной сфере не содержат признаков преступления, но дают основания для принятия к ним мер профилактического воздействия.

Приняты на тридцать девятом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ
(постановление № 39-28 от 29 ноября 2013 года)