

РЕКОМЕНДАЦИИ

по унификации и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом

1. Общие положения

Под унификацией, как правило, понимают сближение, приведение к единообразию, тогда как под гармонизацией – достижение согласия благоприятного, взаимодополняющего сочетания частей в целом.

Применительно к законотворческой деятельности под унификацией следует понимать такое состояние законодательств разных государств в той или иной сфере и соответствующие мероприятия по их корректировке, при которых их структура, состав и отдельные положения приводятся к одному и тому же виду. Унифицировать в полном объеме законодательства разных стран не представляется возможным в силу различных причин, имеющих политические, социально-экономические, исторические, географические, культурные и прочие корни. Так, даже в СССР не было единого уголовного кодекса, а действовали Основы уголовного законодательства, которые использовались для разработки уголовных кодексов союзных республик с учетом их специфики.

Гармонизацию законодательств следует считать более общим процессом по отношению к их унификации, так как одним из методов гармонизации может оказаться унификация. С точки зрения существа и содержания мер по сближению законодательств разных государств меры по гармонизации требуют системной проработки общих целей государств, объединенных в те или иные межгосударственные образования, и учета интереса государств в этих объединениях. Это касается и задачи сближения законодательств государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом. Несмотря на то что разработка мер по гармонизации законодательств государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом представляется более сложной задачей, чем просто их унификация, данное направление более перспективно и плодотворно.

Под законодательством государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом понимаются прежде всего законы о борьбе с терроризмом соответствующих государств, а также принимаемые в их развитие подзаконные акты. В первую очередь этот блок законодательных актов рассматривался и использовался для подготовки данных рекомендаций.

В расширительном толковании к законодательству о борьбе с терроризмом относятся положения уголовных кодексов государств – участников СНГ (в части составов преступлений, относимых к террористическим), законов о противодействии финансированию терроризма, законов о противодействии политическому и религиозному экстремизму, законов о борьбе с организованной преступностью, законов о противодействии незаконному обороту наркотиков и психотропных средств и пр. Данные блоки законодательства государств – участников СНГ также требуют сближения, в том числе в связи с задачами совместного противодействия террористическим угрозам, поэтому ряд предложений в настоящих Рекомендациях касается этих законов, в первую очередь – уголовных кодексов.

2. Принципы и правовые основания унификации и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом

Для достижения наиболее существенных результатов в борьбе с международным терроризмом необходимо сосредоточить усилия законодательных органов государств – участников СНГ на формировании целостной, упорядоченной и унифицированной правовой базы как основы эффективного взаимодействия правоохранительных органов и иных органов исполнительной власти.

В Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, одобренной Решением Совета глав государств – участников СНГ 26 августа 2005 года, указано, что целями и задачами такого сотрудничества являются выработка согласованных подходов государств – участников СНГ к вопросам борьбы с терроризмом и экстремизмом, совершенствование правовой базы сотрудничества в борьбе с терроризмом и экстремизмом, развитие и гармонизация национального законодательства государств – участников СНГ с принципами и нормами международного права, усиление роли государства как гаранта безопасности личности и общества в условиях нарастающих угроз терроризма и экстремизма.

Унифицированное правовое регулирование является необходимым элементом общего процесса повышения эффективности борьбы с терроризмом.

Еще в Конвенции Лиги Наций о предупреждении и пресечении терроризма (1937 г.) была предпринята попытка определения международного террористического акта как преступного поведения, направленного против государства, а также имеющего целью терроризировать отдельное лицо, группу лиц либо население целиком путем создания общей опасности.

Формулировка понятийного аппарата проблемы борьбы с терроризмом, разработка вопросов экстрадиции, разрешения межгосударственных споров, унификация механизмов борьбы с актами террора стали неотъемлемой заслугой разработчиков названной Конвенции. И хотя по ряду причин она так и не вступила в силу, заложенные в ней принципы были использованы при последующей разработке международных правовых норм о предупреждении, пресечении и ликвидации терроризма во всех его формах и проявлениях.

К числу международных нормативно-правовых актов антитеррористической направленности, на которых должно основываться национальное законодательство, прежде всего относятся **договоры**, заключенные в рамках ООН и ее специализированных учреждений:

Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 года;

Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года;

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 года;

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года;

Европейская конвенция о борьбе с терроризмом 1976 года;

Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года;
Конвенция о физической защите ядерного материала от 3 марта 1980 года;

Протокол 1988 года о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, принятую в Монреале 23 сентября 1971 года;

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 года;

Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 года;

Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 года;

Резолюция Совета Безопасности ООН 51/210 о мерах по ликвидации международного терроризма 1996 года;

Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года;

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года;

Резолюция Совета Безопасности ООН № 1373 о борьбе с международным терроризмом от 28 сентября 2001 года.

Кроме того, существенным вкладом в формирование национальных правовых основ антитеррористической деятельности стала законодательная база государств – участников СНГ. Основными документами СНГ, в которых регулируются вопросы антитеррористической деятельности, являются:

Устав СНГ, принятый Решением Совета глав государств СНГ от 22 января 1993 года;

Концепция охраны границ государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 года;

Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с преступностью от 25 ноября 1998 года;

Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 года;

Решение Совета глав государств СНГ от 25 января 2000 года о противодействии международному терроризму в свете итогов Стамбульского саммита ОБСЕ;

Решение Совета глав государств СНГ об Антитеррористическом центре государств – участников СНГ от 1 декабря 2000 года.

Идеология указанных документов основана на всемерном осуждении как преступных и не имеющих оправдания всех актов, методов и практики терроризма, где бы и кем бы они ни осуществлялись. Создавая договорно-правовую базу международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, специалисты стремятся деполитизировать понимание современного терроризма, указать на его наднациональный статус, опасность для всего человечества, как можно бо-

лее расширив сферу применения антитеррористического законодательства. По сути дела, сегодня в международном праве в области борьбы с терроризмом констатируется принцип, согласно которому квалифицируемые как акты терроризма преступные деяния ни при каких обстоятельствах не должны быть оправданы по соображениям религиозного, политического, идеологического, расового, этнического или иного характера.

Терроризм как социальный процесс понижает уровень общественной безопасности, выхолащивает правопорядок, создавая параллельные системы обеспечения личной и общественной безопасности, разрушает саму идею гражданского общества и ненасильственного разрешения конфликтов.

Национальное антитеррористическое законодательство государств – участников СНГ прежде всего складывается из законов о борьбе с терроризмом. В большинстве государств – участников СНГ такие законы уже приняты:

Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ;

Закон Азербайджанской Республики «О борьбе с терроризмом» от 18 июня 1999 года № 687-ПГ;

Закон Республики Казахстан «О борьбе с терроризмом» от 13 июля 1999 года № 416-1;

Закон Кыргызской Республики «О борьбе с терроризмом» от 21 октября 1999 года № 116;

Закон Республики Таджикистан «О борьбе с терроризмом» от 16 ноября 1999 года № 846;

Закон Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом» от 15 декабря 2000 года № 167-П;

Закон Республики Молдова «О борьбе с терроризмом» от 12 октября 2001 года № 539-XV;

Закон Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом» от 3 января 2002 года № 77-3;

Закон Украины «О борьбе с терроризмом» от 20 марта 2003 года № 638-IV;

Закон Туркменистана «О борьбе с терроризмом» от 15 августа 2003 г.

Однако на сегодняшний день сохраняется проблема присутствия в национальных законах о борьбе с терроризмом разных подходов к нормативно-правовому регулированию антитеррористической деятельности. Одно из центральных мест в работе по унификации и гармонизации законодательства стран – участниц СНГ должны занять разработка и закрепление в национальных актах общего определения терроризма и производных от него понятий. Установление и использование сходной терминологии, ее единообразное толкование на всем пространстве государств – участников Содружества имеют определяющее значение в правовом обеспечении совместной борьбы с международным терроризмом. Кроме того, стоит проблема унификации и многих других ключевых моментов правового регулирования антитеррористической деятельности.

Таким образом, для унификации и гармонизации законодательства государств – участников СНГ как целостного международно-правового образования следует:

1. Внести во все национальные законы о борьбе с терроризмом унифицированное понятие «терроризм». В качестве такого понятия может быть использован термин, введенный в новой редакции модельного закона для государств – участников СНГ «О борьбе с терроризмом».

2. При планировании мер по борьбе с терроризмом исходить из того, что акты терроризма как сложного социально-политического явления представляют собой в первую очередь особо тяжкое уголовное преступление, связанное с физическим и моральным насилием, вследствие чего они должны рассматриваться вне подходов, включая двойные стандарты, и безусловно осуждаться как преступление против человечества.

3. При разработке и совершенствовании нормативно-правовой базы государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом последовательно придерживаться таких принципов, как:

- приоритет предупреждения актов терроризма;
- нетерпимость к террористической деятельности независимо от ее мотивов и пространственно-временных факторов;
- неотвратимость наказания за подготовку и осуществление актов терроризма;
- защита жизни, здоровья, прав и интересов граждан.

4. При разработке конкретных направлений борьбы с терроризмом добиваться максимально, насколько это позволяют особенности государства и национальные традиции, унифицированных механизмов противодействия отдельным элементам террористической деятельности, в частности финансированию терроризма, его материально-техническому обеспечению и т.д., а также пропаганде террористической и экстремистской идеологии.

3. Методологические основы унификации и гармонизации системы правового регулирования в сфере противодействия терроризму на пространстве государств – участников СНГ

Анализ полученного за последние годы опыта разработки, рассмотрения, принятия и применения ряда нормативно-правовых документов в сфере борьбы с терроризмом свидетельствует о наличии в этой области ряда существенных проблем.

Главными недостатками разрабатываемых правовых документов являются:

- нечеткость, неоднозначность и противоречивость используемых понятий и терминов, а также ряда положений;
- отсутствие облика целостной государственной системы противодействия терроризму;
- отсутствие эффективных механизмов организации и координации внутриведомственной, межведомственной и межгосударственной деятельности по

комплексному противодействию терроризму, а также четкого разграничения полномочий и ответственности субъектов такой деятельности;

– несогласованность вводимых норм с нормами деятельности государственных органов в других сферах обеспечения безопасности и государственного управления.

Такое положение обусловлено отсутствием методологического обоснования базовой концепции этих законов. Для разработки эффективного закона требуется надлежащая методологическая база. Эта методологическая база должна обеспечивать адекватное научное представление сущности процессов и явлений в сфере противодействия терроризму с целью выработки обоснованных мероприятий по улучшению ситуации в государствах – участниках СНГ. Только на такой основе возможна разработка унифицированного пакета правовых документов в сфере противодействия терроризму.

Решение этой задачи требует привлечения имеющегося научного потенциала государств – участников СНГ.

В качестве первого шага в решении данной задачи следует рассмотреть методологический подход к гармонизации системы правового регулирования в сфере противодействия терроризму на пространстве государств – участников СНГ.

В основу данного подхода положены формируемые на базе современных научных знаний представления о государстве как сложной системе, о сущности явлений и процессов, происходящих в ней, а также о сущности правового регулирования.

Ключевые положения таких представлений или общих методологических основ гармонизации системы правового регулирования в рассматриваемой сфере деятельности состоят в следующем.

Исходя из существующей правовой базы можно определить основные понятия правового регулирования, в рамках которого выделяются три вида правовых полей:

- реальное, формируемое существующей правовой базой;
- оптимальное, наилучшее для сложившихся условий;
- субъективное, формируемое в сознании субъектов права.

В идеальном случае эти поля совпадают, в реальности они различаются. Процесс сближения (совмещения) правовых полей представляет суть гармонизации правового регулирования.

Основное содержание процесса гармонизации правового регулирования состоит в выполнении следующих этапов:

- определение оптимального (требуемого) правового поля;
- формирование обобщенных представлений у субъектов права об их идеальном поведении и оптимальном правовом поле;
- правовое закрепление оптимального правового поля;
- непрерывное выявление рассогласования между реальным, оптимальным и субъективными правовыми полями в целях устранения пробелов норм права, изменения границ реального правового поля (сужение, расширение) и

изменения уровней стимулирования и наказания субъектов права за соблюдение и нарушение норм права.

Основные направления гармонизации правового регулирования определяются из необходимости регулирования различного рода деятельности, осуществляемой субъектами права. Эта деятельность направлена на противодействие носителям опасности в соответствии с различными фазами развития противоречий, возникающих в процессе существования страны и ее окружения.

Противоречия в своем развитии могут достигать различных фаз: различие, поляризация, столкновение, антагонизм и разрешение.

В соответствии с ними выделяются области правового регулирования:

- деятельности по предупреждению правонарушений;
- деятельности по предотвращению преступлений;
- деятельности по пресечению преступлений;
- деятельности по снижению тяжести последствий от преступлений.

Данный подход применим к различным взаимосвязанным сферам жизнедеятельности страны (сообщества): политической, социальной, экономической, экологической, культурно-духовной, международной и обеспечения безопасности.

Учитывая ограниченные возможности и ресурсы по обеспечению разработки, закреплению и реализации норм права в различных сферах жизнедеятельности, необходимо определить приоритеты правового регулирования.

Такое определение целесообразно осуществлять в три этапа:

- 1) генерация вариантов правового регулирования;
- 2) оценка эффективности от реализации вариантов в различных сферах жизнедеятельности;
- 3) интегральная оценка эффективности и выбор наилучшего для страны варианта правового регулирования.

Генерация вариантов проводится на основе анализа источников противоречий, а также направлений и содержания правового регулирования.

Оценка эффективности вариантов осуществляется по всем сферам жизнедеятельности. При этом оцениваются как положительные, так и отрицательные эффекты.

Интегральная оценка эффективности и выбор наилучшего варианта правового регулирования осуществляются на основе анализа и прогнозирования (моделирования) развития ситуации в стране (сообществе), оценки ее опасности при реализации различных вариантов правового регулирования. Исходя из результатов оценки эффективности варианты ранжируются по степени их влияния на опасность ситуации. Приоритетными считаются варианты, обеспечивающие наибольшее снижение опасности ситуации в стране (сообществе) при одинаковых затратах ресурсов.

Варианты правового регулирования в конкретной сфере противодействия носителям опасности должны разрабатываться на основе познания глубинной сущности явлений и процессов в данной сфере.

Правовое регулирование должно изменяться с учетом изменения ситуации в стране и мире, быть направленным на формирование и совершенствование

ние системы противодействия терроризму. Система противодействия терроризму должна обеспечивать:

- предупреждение терактов;
- пресечение терактов;
- предотвращение терактов;
- снижение тяжести последствий терактов.

В целях разработки и гармонизации системы правового регулирования в сфере противодействия терроризму и обеспечения безопасности страны (общества), необходимо:

- организовать взаимодействие специалистов ведущих научных организаций государств – участников СНГ для выработки общего согласованного методологического подхода к обеспечению безопасности стран и в целом СНГ;
- разработать концепцию обеспечения безопасности государств – участников СНГ, а затем стратегию обеспечения безопасности государств – участников СНГ;
- разработать согласованные концепции обеспечения безопасности каждого из государств – участников СНГ;
- разработать унифицированный пакет правовых документов в сфере обеспечения безопасности государств – участников СНГ по направлениям деятельности (угрозам).

4. Возможные направления унификации и гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом

Сложность процесса унификации и гармонизации национальных законодательств обусловлена необходимостью учета норм международного права, обязательных для всех членов Содружества, правовых традиций и особенностей юридической техники в каждом государстве – участнике СНГ, необходимостью проработки значительного массива смежных законодательных актов, имеющих отношение к антитеррористической деятельности, различиями в структурно-функциональном построении и компетенции государственных органов, спецификой толкования правовых норм государств – участников СНГ.

Специалисты полагают, что развитие законодательства в области ограничения любых типов террористических преступлений будет идти по пути:

- создания унифицированных систем защиты мирового сообщества от террористических преступных посягательств, с фокусировкой на транснациональной организованной преступности, международном терроризме и экономической преступности как основе финансирования и функционирования национальных террористических организаций;
- выработки действенных механизмов координации совместных усилий государств с различными экономическими и правовыми укладами по борьбе с воплощенной в актах террора философией насилия;
- имплементации международных стандартов и норм в национальное законодательство;

– всемерного способствования утверждения принципа неотвратимости наказания за преступления террористического характера при гарантировании соблюдения основных прав человека и защиты свобод личности.

Успешное осуществление этого подхода предполагает объединение усилий государств – участников СНГ и создание организационных механизмов, позволяющих ускорить работу по унификации и гармонизации национальных законодательств, согласовать действия государств по реализации законодательных предписаний, а также своевременно выявлять факторы, требующие законодательного реагирования.

Для этих целей необходимо:

– разработать **единый понятийный аппарат**, охватывающий все существенные аспекты террористической деятельности и способный быть основой для правотворческой и правоприменительной деятельности всех стран Содружества;

– создать **единую методологическую основу** правового регулирования борьбы с терроризмом, т.е. научно обоснованную систему требований к содержанию нормативно-правовых актов и критериев их эффективности;

– усовершенствовать **механизмы экспертизы** разрабатываемых законодательных актов и оценки эффективности уже действующих.

Существующие на данный момент принципы и программы безопасности носят преимущественно оборонительный характер. Для придания им упреждающего, наступательного характера необходимо:

– ориентироваться на подходы, позволяющие создать интеллектуальное и организационное превосходство и нейтрализовать возможность зарождения и развития угроз террористического характера;

– упростить порядок экстрадиции лиц, обвиняемых в причастности к терроризму;

– усилить государственный контроль над банковскими операциями;

– реализовать на международном уровне такие принципы борьбы с терроризмом, как неотвратимость ответственности за участие в террористических акциях и за содействие им; обязательность национальных мер по ликвидации террористических организаций; недопустимость использования форм и методов терроризма независимо от мотива и цели акции; недопустимость политических уступок террористам и «двойных стандартов» в отношении к террористам.

В целях совершенствования организационно-правовых механизмов и улучшения координации деятельности правоохранительных органов и специальных служб государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом и иными насильственными формами экстремизма следует:

– в соответствии с решениями государственных органов власти создать антитеррористические комиссии на общегосударственном, региональном (областном, местном) и ведомственном уровнях;

– осуществлять сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях терроризма на территории государств – участников СНГ;

– законодательно закрепить положение о помощи со стороны средств массовой информации государств – участников СНГ органам, осуществляющим контртеррористические операции (в частности, установить, что при наличии у сотрудника средств массовой информации сведений или документальных материалов, которые могут служить вещественными доказательствами на суде по делам о преступлениях террористического характера либо могут быть использованы в интересах предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности, он обязан передать их в государственные органы, осуществляющие борьбу с терроризмом);

– законодательно закрепить единую систему мер контроля за операциями с денежными средствами или иным имуществом в целях пресечения финансирования террористической деятельности;

– разработать единую для государств – участников СНГ систему контроля гуманитарной и благотворительной помощи, поступающей из-за рубежа и, возможно, предназначенной для террористических и экстремистских организаций;

– разработать и внедрить эффективные механизмы розыска и выдачи лиц, совершивших или обоснованно подозреваемых в совершении преступлений террористического характера, а также передачи лиц, осужденных за преступления террористического характера, для отбывания наказания;

– подготовить, согласовать и ввести в действие единый перечень запрещенных на территории СНГ общественных и политических организаций, признанных причастными к деятельности террористического и экстремистского характера.

Для повышения эффективности борьбы с терроризмом, правильной юридической оценки всех аспектов рассматриваемого деяния с учетом степени его общественной опасности целесообразно:

1) установление уголовной ответственности за подобные деяния в законодательстве всех стран – участниц СНГ с понижением возраста уголовной ответственности до 14 лет;

2) установление ответственности за угрозу использования и использование не только радиоактивных, но и химических, бактериологических, токсичных материалов;

3) внесение в уголовное законодательство отдельной статьей состава преступления, связанного с нападением на объекты, где находятся предметы, представляющие повышенную опасность;

4) установление уголовной ответственности за создание террористической организации, содействие ее деятельности и финансирование;

5) уточнение диспозиций норм, устанавливающих ответственность за захват заложника, а также примечаний к ним.

Кроме того, состав террористического акта в уголовном законодательстве должен содержать совокупность следующих признаков:

1) совершение насильственных действий в отношении конкретных представителей властных структур или общественных организаций;

2) направленность этих действий на устрашение населения, социальных групп или других представителей властных структур либо общественных организаций;

3) наличие цели оказания влияния на принятие какого-либо решения или отказ от него.