

Г. Б. Романовский

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой уголовного права*

Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН¹

Аннотация. В статье анализируются ключевые положения Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416-І «О противодействии терроризму». Представлено компаративистское исследование данного закона и российского Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Указывается, что многие положения казахстанским законодателем были восприняты именно из российского нормативного акта. В то же время некоторые положения могли бы быть учтены российскими парламентариями. Так, в законе Республики Казахстан специально подчеркивается, что сообщение гражданами о подготавливаемых террористических актах является гражданским долгом. Представление информации вознаграждается значительными денежными суммами. В законе также закрепляется прямая обязанность руководителя антитеррористической операции выдавать приказ на уничтожение террористов при отказе от ведения переговоров и создании реальной угрозы жизни граждан.

Ключевые слова: терроризм, противодействие, Республика Казахстан, террористический акт, государство, радикализм.

G. B. Romanovsky

Doctor of law, professor

Head of department of Criminal Law

Penza State University, Penza, the Russian Federation

LEGAL BASIS FOR COUNTERACTING TERRORISM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Abstract. The article analyzes key provisions of the Law of the Republic of Kazakhstan no. 416-I of July 13, 1999 «On Counteracting Terrorism». A comparative study of this law and the Russian Federal Law of March 6, 2006, № 35-FZ «On Counteracting Terrorism» is presented. It is pointed out that many provisions of the Kazakh legislator were taken from the Russian normative act. At the same time, Russian parliamentarians could consider some provisions. Thus, the law of the Republic of Kazakhstan specifically emphasizes that the communication of citizens about the prepared terrorist acts is a civil duty. The presentation of information is rewarded with considerable sums of money. The law also fixes the direct duty of the head of the antiterrorist operation to issue an order for the destruction of terrorists in case of refusal to negotiate and create a real threat to the lives of citizens.

Key words: terrorism, counteraction, Republic of Kazakhstan, terrorist act, state, radicalism.

Республика Казахстан является ближайшим соседом нашего государства, что, безусловно, определяет его геополитическое положение, а также вовлечение в сферу российских национальных интересов. Спокойствие в данной стране – один из залогов спокойствия наших южных границ. В настоящее время одной из мировых угроз выступает терроризм. Казахстан не является государством, полностью защитившим себя от данного вида преступной деятельности. Е.В. Гайдамашева

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ (ОГОН) научного проекта № 17-03-00071.

отмечает: «Как показал анализ уголовных дел за период с 2004 по 2013 гг., временной интервал распространения идей террористической направленности на территории Казахстана берет свое начало еще в 2002 г., а наиболее активный период их распространения пришелся на 2004-2008 гг.» [2]. Но этим временем активность не исчерпалась. В июле 2016 г. в нескольких местах Алма-Аты произошло убийство нескольких сотрудников полиции, что в последующем было квалифицировано как террористическая атака. Месяцем ранее состоялось вооруженное нападение (многими оно квалифицировалось как попытка вооруженного мятежа) на воинскую часть и отдел полиции в Актобе, в результате которого погибло 7 человек.

Наибольшее число терактов пришлось на 2011 г. Именно в этот год произошел первый в истории Казахстана самоподрыв смертника (Рахимжаб Макатов). 2017 г. выдался спокойным – теракты отсутствовали, что указывает на эффективную профилактическую работу спецслужб. Так, председатель Комитета национальной безопасности РК Нурғали Билисбеков на комитетском заседании Сената отчитался о предотвращении 11 терактов [4].

Подобные реальные не повод для оптимизма. Правоохранительные органы прекрасно понимают, что, скорее всего, 2018 г. не будет спокойным. Завершение военной операции в Сирии приведет к тому, что сконцентрированные в этой стране террористические силы начнут «расползаться» по разным уголкам мира. И Казахстан здесь не будет исключением. За 4 года (2014-2017 гг.) был предотвращен выезд в зону террористической активности 440 граждан Казахстана. Примерно столько же находится в зоне, контролируемой Исламским Государством (запрещенным в Российской Федерации). За последние два года самостоятельно вернулись 125 человек, 57 из которых были привлечены к уголовной ответственности за участие в деятельности террористической организации.

Правовые и организационные основы противодействия терроризму в указанной стране определяет Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416-І «О противодействии терроризму». Проведение компаративистского исследования позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Закон Республики Казахстан содержит значительное число понятий, которые имеют косвенное отношение к противодействию терроризма. Так, ст. 1 закрепляет 18 понятий, среди которых даны определения «заложнику», «объектам массового скопления людей», «подразделению специального назначения» и др. В казахском и российском уголовном законодательстве есть специальный состав преступления, посвященный взятию заложника, и вряд ли требует дополнительное толкование применительно к противодействию терроризма. Повторяющиеся расшифровки лишь перегружают текст законодательного акта.

2. В целом понятие «терроризма» тождественно российскому определению, изложенному в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Представим казахское определение: «терроризм – 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». Как в российском, так и казахском законе основной акцент сделан на идеологию насилия и практику воздействия на органы публичной власти.

3. В Республике Казахстан присутствует объемное определение акта терроризма, в рамках которого следует уделить внимание цели совершаемых противоправных действий. Задача любого законодателя отграничить такой состав как террористический акт именно целью преступников, поскольку совершаемые действия и так подлежат уголовному преследованию в соответствии с общими правилами ответственности. Соответственно, казахский законодатель установил, что

целью теракта выступает не только устрашение населения или оказание воздействия на принятие решений органами публичной власти (что есть и в российском законе), но и «нарушение общественной безопасности». Столь широкая трактовка позволяет достаточно вольно трактовать понятие террористического акта. Кроме того, в Законе Республики Казахстан дополнительно закрепляется, что терактом будет считаться также «посягательство на жизнь человека, совершенное в тех же целях, а равно посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность». Таким образом, убийство государственного служащего из мести за принятие какого-то официального решения будет квалифицироваться терактом без выяснения существенных обстоятельств. К сожалению, российская практика знает совершение тяжких преступлений в отношении государственных служащих из мести. Одним из ярких примеров может служить организация убийства заместителя Председателя Центрального Банка РФ А. Козлова банкиром Алексеем Френкелем. В 2009 г. в Кировске Мурманской области также разыгралась трагедия, когда предприниматель И. Анкушев застрелил в здании мэрии главу городской администрации и его заместителя. Однако подобные действия не следует рассматривать именно сквозь призму статей Уголовного кодекса РФ антитеррористической направленности.

4. В Законе Республики Казахстан представлено понятие террористических материалов, под которыми понимаются «любые информационные материалы, содержащие информацию о способах и средствах совершения акта терроризма, а также признаки и (или) призывы к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности». Данный пункт появился в Законе не сразу, был скорректирован Законом Республики Казахстан от 3 ноября 2014 г. и введен в действие со 2 января 2015 г. Также обращает внимание широкая трактовка «информации о способах и средствах совершения акта терроризма» [6]. При весьма общем толковании получается, что простое освещение теракта средствами массовой информации (не говоря о детализации его совершения) может трактоваться как распространение «террористических материалов». Российское законодательство в этой части лишено неточностей, незаконным будет распространение «материалов и информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности».

5. Закон Республики Казахстан содержит специальную норму, посвященную содействию органам государственной власти в противодействии терроризму. Во-первых, предоставление соответствующей информации расценивается как исполнение гражданского долга [8]. Во-вторых, предусматривается специальная система выплат за предоставление информации, которая помогла предотвратить акт терроризма. Конкретные суммы определены Правилами установления и выплаты вознаграждения за информацию, которая помогла предотвратить или пресечь акт терроризма, утвержденными Постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 ноября 2016 г. № 685. Отметим, что закрепленная сумма равна примерно 500 тысячам российских рублей [7].

6. Статья 10-3 Закона Республики Казахстан предусматривает целый перечень обязанностей, возлагаемых на собственников, владельцев, руководителей или иных должностных лиц объектов, уязвимых в террористическом отношении. В числе обязательных мер: установление пропускного режима, специальное обучение персонала, защита информационных сетей, участие в тренировках по ликвидации возможных угроз и др. Кроме того, ст. 23-2 определяет обязательность проведения проверок за соблюдением должностными лицами указанных объектов установленных мероприятий. Сами проверки проводятся не реже одного раза в год, а срок проверки не может превышать семи дней. Проверяющий орган –

министерство внутренних дел. Проверка проводится в соответствии с проверочным листом, в котором определены требования к объекту. По результатам проверки составляется акт.

7. Следует обратить особое внимание на ст. 12 Закона РК от 13 июля 1999 г. № 416-І «Пресечение акта терроризма». В ней содержится общее правило поведения органов государства с террористами, которое носит универсальный характер. Так, устанавливается правовой режим антитеррористической операции (в России используется иной термин – контртеррористическая операция). Определяется, что допускается ведение переговоров с террористами, но для достижения четкой цели – пресечения противоправной деятельности без применения силы и для достижения сохранения жизни и здоровья граждан и имущества. Если же данную цель достигнуть невозможно, террористы не отказываются от прекращения преступной деятельности, руководитель АТО «вправе принять решение о ликвидации террориста (террористов)». Закон дополняет, что при обнаружении явной угрозы и невозможности ее устранения решение о ликвидации террористов может быть принято без переговоров и предупреждения. Статья 16 Российского закона лишь предусматривает возможность ведения переговоров с террористами, уточняя недопустимость рассмотрения политических требований. Понятно, что при проведении контртеррористических мер в силу опасности совершаемого преступления руководитель АТО принимает решение, направленное на минимизацию ущерба гражданским лицам. Здесь неуместно искусственно вызывать жалость к лицам, которые идут на крайние преступные действия, подвергая опасности жизнь многих людей, включая женщин и детей. В то же время «казахское правило» своей открытостью может иметь сдерживающий фактор для тех граждан, которые путем обмана, злоупотребления доверием вовлечены в преступную деятельность, но еще не являются идеологически конченными для нормальной жизни в обществе [5]. Страх за собственную жизнь может сыграть положительную роль в деле профилактики террористических актов.

8. В 2013 г. (благодаря принятию Закона от 8 января 2013 г. № 63-V) в Законе Республики Казахстан «О противодействии терроризму» появились статьи, посвященные пресечению терактов в воздушном пространстве (ст. 14-2) и водном пространстве (ст. 14-3). Их смысл заключается в возможности уничтожения воздушного (или водного) судна в случае использования его в террористических целях. В памяти каждого гражданина остались теракты, совершенные в США 11 сентября 2001 г., когда самолет стал средством атаки. В результате тарана башен Всемирного торгового центра погибло больше человеческих жизней, чем во время грандиозного налета на Перл-Харбор в 1941 г., когда в нападении участвовало более 300 самолетов противника. В российском законодательстве также есть аналогичные нормы (с момента принятия в 2006 г. Закона «О противодействии терроризму»), которые подвергаются критике в отечественной юридической литературе [1]. Но основная точка зрения сходится на соблюдении принципа соразмерности [9], хотя к подобному выводу есть серьезные претензии.

9. Комитетом национальной безопасности РК подготовлена Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018-2022 гг. [3]. Этим документом предусматривается проведение целого ряда конкретных мер, повышающих эффективность государственных и общественных институтов в противодействии терроризму. Для Казахстана актуальна борьба с религиозным экстремизмом, именно поэтому значительная часть программы посвящена работе с религиозными организациями, выявлению экстремистских течений в исламе. Обозначены пути минимизации влияния внешних факторов на радикализацию населения государства, среди которых уделено наибольшее внимание совершенствованию технических средств по нейтрализации пропаганды в сети Интернет, в социальных сетях.

Таким образом, можно сформулировать общий вывод: в Республике Казахстан сформировано законодательство, посвященное противодействию терроризму, созданы организационные основы по воплощению профилактических мер в реальную практику органов публичной власти. Республика Казахстан активно участвует в международной деятельности в указанном аспекте. Президентом Республики в 2017 г. Организации Объединенных Наций представлен проект Кодекса поведения по достижению мира, свободного от терроризма, который, по видимому, будет принят в виде официального международного документа. Ведется определенная работа и в рамках регионального сотрудничества.

Так же, как и в России, в Республике Казахстан ведутся научные дискуссии о пределах ограничений основных прав человека в целях противодействия терроризму. Граждане понимают, что необходимо найти тот баланс интересов, который бы позволил государству эффективно противостоять мировому злу, защищать права собственных граждан, не создавая при этом основу для вероятных злоупотреблений со стороны институтов публичной власти. Все это позволяет надеяться, что в 2018 г. уровень террористической опасности не будет повышаться, несмотря на усиление внешних факторов – разгрома запрещенного во всем мире Исламского государства на территории Сирии и распространения идей радикализма.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбузкин А.М. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью? / А.М. Арбузкин // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 2. — С. 18–25.
2. Гайдамашева Е.В. Применение полиграфа в борьбе с террористической и экстремистской деятельностью / Е.В. Гайдамашева // Эксперт-криминалист. — 2015. — № 4. — С. 30–32.
3. Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018–2022 годы / Сайт Комитета национальной безопасности Республики Казахстан [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.knb.kz/ru/article/ob-utverzdenii-gosudarstvennoi-programmy-po-protivodeistviu-religioznomu-ekstremizmu-i> (дата обращения: 28.01.2018).
4. Одиннадцать терактов предотвратили в Казахстане в 2017 году / Мультимедийный информационно-аналитический портал «informБЮРО» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://informburo.kz/novosti/11-teraktov-predotvratili-v-kazahstane-v-2017-godu.html> (дата обращения: 25.01.2018).
5. Попов Д.Г. Координация и надзор в сфере противодействия экстремизму и терроризму / Д.Г. Попов // Законность. — 2016. — № 4. — С. 6–9.
6. Пролетенкова С.Е. Общие методологические подходы к исследованию факторного комплекса религиозного экстремизма / С.Е. Пролетенкова // Российский следователь. — 2013. — № 4. — С. 37–39.
7. Романовская О.В. Право на уважение семейной жизни граждан, находящихся в местах лишения свободы (практика Европейского Суда по правам человека) / О.В. Романовская // Семейное и жилищное право. — 2015. — № 5. — С. 19–22.
8. Романовская О.В. Саморегулирование в сфере рекламы / О.В. Романовская // Реклама и право. — 2010. — № 1. — С. 7–11.
9. Троицкая А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ / А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. — 2015. — № 2. — С. 45–69.

REFERENCES

1. Arbuzkin A.M. Are the Human and his/her Rights and Freedoms a Supreme Value? *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo = Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 2, pp. 18–25 (in Russian).

2. Gaidamasheva E.V. Application of a polygraph in combatting terrorist and extremist activities. *Ekspert-kriminalist = Expert-Criminalist*, 2015, no. 4, pp. 30–32 (in Russian).

3. *Gosudarstvennaia programma po protivodeistviu religioznomu ekstremizmu i terrorizmu v Respublike Kazakhstan na 2018 – 2022 gody* (The State Program for Combating Religious Extremism and Terrorism in the Republic of Kazakhstan for 2018-2022). Available at: <http://www.knb.kz/ru/article/ob-utverzdenii-gosudarstvennoi-programmy-po-protivodeistviu-religioznomu-ekstremizmu-i> (accessed 28.01.2018).

4. *Odinnadsat' teraktov predotvratili v Kazakhstane v 2017 godu* (Eleven terrorist attacks have prevented in Kazakhstan in 2017). Available at: <https://informburo.kz/novosti/11-teraktov-predotvratili-v-kazahstane-v-2017-godu.html> (accessed 25.01.2018).

5. Popov D.G. Coordination and supervision in the sphere of combating extremism and terrorism. *Zakonnost' = Legality*, 2016, no. 4, pp. 6–9 (in Russian).

6. Proletenkova S.E. General methodological approaches to the study of the factor complex of religious extremism. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2013, no. 4, pp. 37–39 (in Russian).

7. Romanovskaya O.V. The right to respect for family life of persons deprived of liberty (practice of the European Court of Human Rights). *Semeinoe i zhilishchnoe parvo = Family and Housing Law*, 2015, no. 5, pp. 19–22 (in Russian).

8. Romanovskaya O.V. Self-regulation in the field of advertising. *Reklama i parvo = Advertising and Law*, 2010, no. 1, pp. 7–11 (in Russian).

9. Troitskaia A. Limits of rights and absolute rights: are they beyond of proportionality? Theoretical questions and the Russian constitutional court's jurisprudence. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2015, no. 2. pp. 45–69 (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовский Георгий Борисович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

AUTHOR

Romanovsky Georgy Borisovich — Doctor of law, professor, head of department of Criminal Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовский Г.Б. Правовые основы противодействия терроризму в Республике Казахстан / Г.Б. Романовский // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2018. — Т. 6, № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovsky G. B. Legal basis for counteracting terrorism in the Republic of Kazakhstan. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2018, vol. 6, no. 1, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).