

С.К.Амандыкова, А.А.Тулеев

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова (E-mail:almaz\_maestro@mail.ru)*

## **Правовое регулирование борьбы с международным терроризмом в Республике Казахстан**

Авторами статьи были рассмотрены правовые аспекты регулирования борьбы с международным терроризмом. В работе дан анализ нормативно-правовых актов по противодействию терроризму, а именно: Законов Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан», «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремизму», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма».

*Ключевые слова:* терроризм, ООН, экстремизм, безопасность, конвенция, антитеррористические законы.

Терроризм в любых формах своего проявления превратился в одну из опаснейших по масштабам, непредсказуемости и последствиям общественно-политических и моральных проблем, с которой человечество вошло в XXI век. Международным сообществом были выработаны международно-правовые основы борьбы с терроризмом, созданы механизмы противодействия международному терроризму, осуществляется их постоянное развитие и совершенствование. Однако следует признать, что как бы хорошо не были разработаны соответствующие международно-правовые стандарты, как бы детально и тщательно они не были продуманы, если их осуществление не будет подкреплено действиями государств на национальном уровне, то они навсегда останутся рекомендациями. Поэтому присоединение к этим международно-правовым документам требует от государств, прежде всего, внедрения их норм во внутреннее законодательство, призванное обеспечить правовое регулирование деятельности государственных органов по борьбе с международным терроризмом [1; 37].

Современный терроризм, по общему мнению экспертов, необходимо воспринимать не как конкретное криминальное деяние, а как сложное социально-политическое явление, собирающее в себе все социальные противоречия, достигшие в обществе уровня конфликтов и структурного насилия.

Терроризм вышел за пределы национальных государств. Большинство современных исследователей называют его общемировой проблемой. В последние годы противодействие терроризму является одной из основных задач для всех цивилизованных стран. Важные направления деятельности в этой сфере — совершенствование законодательной базы и усиление взаимодействия между государственными органами. Антитеррористические законы большинства зарубежных государств приняты начиная с середины XX в. Ряд мер в сфере борьбы с терроризмом предусмотрен международными правовыми документами. На уровне Организации Объединенных Наций приняты следующие документы:

- Конвенция о создании международного уголовного трибунала для привлечения террористов к ответственности;
- Конвенция по борьбе с захватом заложников;
- Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма;
- Конвенция о борьбе с финансированием терроризма;
- Токийское соглашение о международном терроризме и некоторые другие документы [2].

Казахстан решительно осуждает терроризм во всех его формах и проявлениях. Наша страна выступает за принятие коллективных усилий мирового сообщества по борьбе с этим явлением. Противодействие терроризму является одним из приоритетных направлений в обеспечении национальной безопасности страны. Мы присоединились к четырнадцати международным универсальным инструментам по борьбе с терроризмом. Президент Казахстана Н.А.Назарбаев отмечает: «Совершенно очевидно, что каковы бы ни были геополитические причины происхождения терроризма в лице отдельных террористов или террористических групп, терроризм окончательно вышел из-под контроля мировых и региональных держав» [3; 32]

Правовое регулирование борьбы с терроризмом в Республике Казахстан основывается на Конституции РК, Законе «О борьбе с терроризмом», Уголовном кодексе РК и иных нормативно-правовых актах, а также на международных договорах, ратифицированных Республикой Казахстан.

Основополагающими принципами в области борьбы с терроризмом в РК являются:

- 1) приоритет защиты жизни и здоровья, прав лиц, подвергающихся опасности в результате террористической акции;
- 2) соблюдение законности;
- 3) приоритет предупреждения терроризма;
- 4) неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;
- 5) комплексное использование профилактических, правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских мер;
- 6) единоначалие в оперативном руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении антитеррористической операции.

Цель правового регулирования борьбы с терроризмом в РК:

- 1) предупреждение, выявление, пресечение террористической деятельности и ликвидация ее последствий;
- 2) защита личности, общества и государства от терроризма;
- 3) выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности.

Субъектом обеспечения безопасности от посягательств террористов является государство, осуществляющее свои функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Президент Республики Казахстан определяет уполномоченный государственный орган по координации борьбы с терроризмом. Государственными органами, осуществляющими непосредственную борьбу с терроризмом, являются:

1. Комитет Национальной Безопасности РК;
2. Министерство внутренних дел РК;
3. Служба охраны Президента РК;
4. Министерство обороны РК.

В деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению террористических проявлений в пределах своей компетенции участвуют и другие государственные органы.

Государственные органы РК, осуществляющие непосредственную борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции, взаимодействуют между собой, используя возможности государственных органов и организаций, а также содействие граждан. Помимо этого, информируют о фактах и признаках подготовки деяний, подпадающих под определение террористической деятельности и относящихся к компетенции этих государственных органов, и оказывают взаимную необходимую помощь. Под террористической деятельностью в соответствии с законом понимается деятельность, направленная на совершение преступлений террористического характера и включающая в себя любое деяние, как то:

- 1) распространение идеологии терроризма, организация, планирование, подготовка и совершение террористических акций;
- 2) подстрекательство к проведению террористических акций, призывы к насилию в террористических целях;
- 3) организация незаконных военизированных формирований или преступных организаций с целью совершения террористических акций, а равно участие в них;
- 4) вербовка, вооружение или использование террористов в террористических акциях, а также обучение их террористическим навыкам;
- 5) финансирование террористической организации или террористов;
- 6) пособничество в подготовке и совершении террористической акции.

Государственные органы Республики Казахстан, осуществляющие непосредственную борьбу с терроризмом, сотрудничают в области борьбы с терроризмом с органами иностранных государств, международными правоохранительными организациями в соответствии с национальным законодательством и международными договорами, проводят оперативно-розыскные мероприятия на территории РК или иностранных государств в соответствии с международными договорами, ратифицированными РК.

Наша страна поддерживает дальнейшее совершенствование антитеррористических договорных механизмов. Это касается и принятия Всеобъемлющей конвенции о борьбе с международным терроризмом. Государственная антитеррористическая политика включает в себя также поэтапное совер-

шенствование национального законодательства. В Казахстане действуют Законы «О национальной безопасности», «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремизму», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма». Законодательно регламентированы механизм пересечения и приостановления распространения в Интернете информации противоправного характера, в том числе террористического и экстремистского содержания. В соответствии с международными нормами установлены принципы и модель государственной системы противодействия терроризму. Усилена ответственность за причастность к террористическим и экстремистским группам. Ужесточены санкции за преступления экстремистского характера. Борьба с международным терроризмом и экстремизмом требует взаимодействия государств на глобальном, региональном и двустороннем уровнях.

В этом плане Казахстан активно сотрудничает с ООН, НАТО, Европейским союзом, Шанхайской организацией сотрудничества, Организацией договора о коллективной безопасности. Наше государство неукоснительно выполняет требования Резолюций Совета Безопасности ООН и представляет в ООН ежегодный Национальный доклад о проделанной работе.

Суммируя изложенное, хотелось бы обратить внимание на то, что пласт задач и концептуальных решений, обозначенных Главой государства Н.А.Назарбаевым и заложенных действующим законодательством нашей страны, позволит разработать, с учетом и результатов сегодняшней конференции, в дальнейшем в действенный механизм по борьбе с терроризмом в Казахстане [4; 116, 117].

В Казахстане террористическая деятельность признана на законодательном уровне одной из угроз национальной безопасности. Такой подход можно увидеть в Законе Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» 1998 г., где в ст. 5 устанавливается перечень угроз национальной безопасности. Согласно Закону, «угрозами национальной безопасности Республики Казахстан являются:...4) разведывательная, террористическая, диверсионная и иная направленная на нанесение ущерба национальной безопасности Казахстана деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц». Следует подчеркнуть, что закрепление терроризма в качестве угрозы национальной безопасности, бесспорно, является положительным аспектом, однако в контексте определения данной угрозы следует отметить, что субъектами совершения данной угрозы могут быть специальные службы и организации иностранных государств, а также отдельные лица. В связи с этим понятие террористическая деятельность выглядит усеченным, поскольку из правового поля выпадают другие субъекты, могущие заниматься террористической деятельностью. Основным актом законодательства в сфере борьбы с терроризмом стал Закон Республики Казахстан «О противодействии терроризму» 1999 г., определивший, как следует из Преамбулы, «основные принципы, цели, правовые и организационные основы противодействия терроризму, профилактики терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма, а также обязанности и права человека и гражданина, гарантии их соблюдения в связи с осуществлением деятельности в сфере противодействия терроризму». До сих пор проблема разработки единого подхода к терроризму является одной из актуальнейших проблем в международном и национальном праве. В казахстанском законодательстве данный вопрос связан с разным пониманием терроризма в различных законодательных актах. Так, в п. 3) статьи 1 Закона «О противодействии терроризму» терроризм определяется как «противоправное уголовно наказуемое деяние или угроза его совершения в отношении физических лиц или организаций в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, оказания воздействия на принятие государственными органами Республики Казахстан, иностранными государствами и международными организациями решений либо с целью прекращения деятельности государственных либо общественных деятелей или из мести за такую деятельность». То есть в казахстанском законодательстве понятие «международный терроризм» не выделяется в отдельную правовую категорию, а объединяется с общим понятием «терроризм». Такой подход можно объяснить тем, что террористические акты внутригосударственного характера приобретают международное значение всего лишь при наличии одного или нескольких дополнительных признаков (при этом основные признаки состава терроризма не меняются). Исследователи отмечают, что данный подход к определению не учитывает концепции понятия «терроризм» как социального многопланового явления, а также не указывает на путь, который, по мнению исследователей, в плане юридических оценок является достаточно эффективным, а именно идентификации терроризма как совокупности преступлений террористического характера. В связи с этим законодателем квалификация терроризма именно как совокупности преступлений предлагается в Уголовном кодексе Республики Казахстан. В Законе «О противодействии терроризму» 1999 г. определяется понятие «террористическая

деятельность». Это деятельность, направленная на совершение террористических преступлений и включающая в себя любое из указанных ниже деяний:

- организация, планирование, подготовка, финансирование и реализация акта терроризма;
- подстрекательство к акту терроризма;
- организация незаконного военизированного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации акта терроризма, а равно участие в такой структуре;
- вербовка, вооружение, обучение и использование террористов;
- информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации акта терроризма;
- пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Понятие «международная террористическая деятельность» определяется данным законом как «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;
- в случае, когда как террорист, так и жертва терроризма являются гражданами одного и того же государства или разных государств, но преступление совершено за пределами территорий этих государств» [5; 83–85].

По мнению законодателя, международная террористическая деятельность имеет свои особенности, и он при определении этого понятия указывает на наличие такого признака, как иностранный элемент. При анализе данных определений можно выделить иностранный элемент, который должен присутствовать как в субъекте, так и в объекте, однако среди субъектов, могущих совершать террористическую деятельность, отсутствует указание на специальные службы и организации иностранных государств, которые определены в Законе «О национальной безопасности Республики Казахстан». В связи с этим естественно возникает вопрос о правильной квалификации данных понятий, так как по одному закону субъектами терроризма являются граждане и организации (Закон «О противодействии терроризму»), а по другому — признается, что субъектами террористической деятельности могут быть специальные службы и организации иностранных государств (Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан»). Большинство исследователей признают, что международному терроризму свойственны все признаки терроризма, и в то же время он обладает и специфическими признаками — признаками международной, на основе которых разграничиваются международный и внутригосударственный терроризм, а это является важным в научном и практическом плане. Международные соглашения в области борьбы с международным терроризмом не распространяются на акты внутригосударственного терроризма. Они распространяются исключительно на акты международного терроризма. Здесь необходимо отметить, что в УК отсутствует ответственность за акты международного терроризма или, как это представлено в казахстанском законодательстве, акты международной террористической деятельности. Выделение международной террористической деятельности и признание в качестве субъекта иностранного государства в лице специальных служб должно накладывать особенности при квалификации терроризма, в связи с чем было бы целесообразным ввести понятие «международный терроризм» в казахстанское законодательство и четко определить признаки, а также субъектный состав, как это предусмотрено в законодательстве различных государств.

В Законе Республики Казахстан «О противодействии терроризму» основное внимание уделяется компетенции специальных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом и их взаимодействие с другими государственными органами. Статья 6 данного закона указывает, что государственные органы Республики Казахстан, осуществляющие непосредственную борьбу с терроризмом, сотрудничают в области борьбы с терроризмом с органами иностранных государств, международными правоохранительными организациями. Правовой основой такого сотрудничества являются национальное законодательство и международные договоры [6; 22, 23].

Непосредственно проблему законодательного регулирования противодействия терроризму, в том числе международному, можно было бы разбить на два больших блока. Первый — это формирование самого правового массива, т.е. принятие законодательных актов, необходимых тем же спец-

службам и правоохранительным органам для повышения эффективности борьбы с терроризмом. Второй — создание условий для повышения качества международного сотрудничества спецслужб по противодействию этому злу. При этом приоритетные усилия законодателей должны быть направлены на выработку правовых мер ликвидации материальной базы терроризма.

Практика применения норм антитеррористического законодательства показывает, что недостаточно совершенствовать и развивать исключительно нормы материального характера, следует также обратить отдельное внимание на разработку специальных процессуальных норм.

Возможно ли победить терроризм? Понятно, что в борьбе с ним не существует простых, быстрых решений и лёгких побед. Политологи не случайно называют террор сильной стратегией или оружием слабых, против которого часто безоружны сильные мира сего. Но терроризм всё же не всемогущ.

Невозможно создать такую систему безопасности, которая с высокой долей вероятности обнаружит в метро в часы пик небольшое взрывное устройство на теле смертницы. Не бывает таких спецслужб, которые внедрятся во все преступные группировки и заранее предупредят о месте и времени каждого удара. Это не значит, что не надо требовать с уполномоченных на то органов делать всё, от них зависящее, и спрашивать за возможные упущения. Но надо очень четко сознавать, где границы их возможностей.

Таким образом, создание эффективного механизма противодействия международному терроризму в нашей стране должно, прежде всего, происходить в рамках постоянного совершенствования национального законодательства, что, в свою очередь, предусматривает углубленное изучение международно-правовых аспектов данной проблемы. Поэтому поиски эффективных мер по правовому регулированию борьбы с любыми проявлениями терроризма не должны прекращаться, а это требует укрепления возможностей и потенциала для борьбы с терроризмом на национальном и международном уровне.

#### Список литературы

- 1 Шалабаев Ж.А. Феномен экстремизма и терроризма в современных условиях и политико-идеологические аспекты обеспечения национальной безопасности. — Караганда, 2007. — 232 с.
- 2 Официальный сайт ООН в Казахстане: <http://www.un.kz/pages/30.jsp>
- 3 Назарбаев Н.А. Критическое десятилетие. — Алматы: Атамұра, 2003. — 240 с.
- 4 Моджорян Л.А. Терроризм: правда и вымысел. — Алматы, 1999. — С. 139.
- 5 Иманбаев С.М. Уголовно-правовые проблемы борьбы с терроризмом: Науч. тр. Карагандинского юрид. инс-та МВД РК. — Караганда КЮИ МВД РК им. Б.Бейсенова. Вып. 6 — 2002. — С. 81–88.
- 6 Олимова С. Религиозные корни терроризма. — Казахстан-Спектр, 2002. — № 3 (21). — С. 21–29.

С.К.Амандықова, А.А.Түлекеев

### Қазақстан Республикасындағы халықаралық лаңкестікпен күресті құқықтық реттеу

Мақалада халықаралық лаңкестікпен күрестегі құқықтық аспектілердің реттелуі қарастырылған. Лаңкестіктің алдын алатын негізгі нормативтік-құқықтық актілер зерттелген, мысалы: «Қазақстан Республикасының ұлттық қауіпсіздігі туралы», «Лаңкестікке қарсы әрекеттер туралы», «Экстремизмге қарсы әрекеттер туралы», «Заңсыз жолмен алынған кірістерді заңдастыруға және терроризмді қаржыландыруға қарсы іс-қимыл туралы» Қазақстан Республикасының Заңы.

S.K.Amandykova, A.A.Tulekeyev

### Rule of law against international terrorism in the Republic of Kazakhstan

The authors of articles considered the legal aspects of the regulation to the fight against international terrorism. This paper analyzes the laws and regulations to countering terrorism, namely the Law of the Republic of Kazakhstan «On National Security of the Republic of Kazakhstan», the Law of the Republic of Kazakhstan «On Countering Terrorism», Law of the Republic of Kazakhstan «On countering extremism», the Law of the Republic of Kazakhstan «On Counteracting legalization (laundering) of proceeds from crime and financing of terrorism».

## References

- 1 Shalabayev Zh.A. *Phenomenon of extremism and terrorism under current conditions and political and ideological aspects of national securitization*, Karaganda, 2007, 232 p.
- 2 *Official site of the UNO in Kazakhstan*: <http://www.un.kz/pages/30.jsp>
- 3 Nazarbayev N. *The Critical Decade*, Almaty: Atamura, 2003, p. 240.
- 4 Modzhoryan L.A. «*Terrorism: fact or fiction*», Almaty, 1999, p. 139.
- 5 Imanbayev S.M. «*Criminal and legal problems of counter-terrorism*», *scientific works of Karaganda law institute of MIA RK*, Karaganda, B.Beisenov Karaganda Law Institute, Edition 6, 2002, p. 81–88.
- 6 Olimova S. *Religious roots of terrorism*. Kazakhstan-Spektr, 2002, № 3 (21), p. 21–29.

ЭОЖ 342.314(574)

А.Божкараулы

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова (E-mail: altai6969@mail.ru)*

### **Незаконная миграция как новый вызов международной и национальной безопасности**

Проблема миграции в Казахстане характеризуется особой сложностью, так как в ней переплетены не только правовые вопросы, но и вопросы социологии, демографии, политической экономики, этногеографии, проблемы трудовых ресурсов в экономике. Среди них юридический аспект занимает особое место, поскольку от надлежащего правового обеспечения, регулирования и организации процессов миграции зависит решение других вопросов, имеющих существенное значение для жизнедеятельности общества.

*Ключевые слова:* незаконная миграция, международная миграция, беженцы, трудовая миграция, миграционная политика, сотрудничество.

По законодательству Республики Казахстан разграничиваются типичные виды и термины миграционных потоков. Так, в Законе РК «О миграции населения» строго очерчены и определены понятия основных видов миграции. В их число входят такие разновидности, как трудовая миграция, беженцы, незаконные иммигранты, иммиграция, эмиграция, миграция, оралманы (репатрианты), семейная иммиграция, коллективная иммиграция и внутренняя миграция. Следует отметить, что национальные законодательства часто могут содержать такие нормы, которые предусматривают более широкий спектр защиты прав человека-мигранта или устанавливать такие процедуры, которые значительно усиливают защиту миграционных норм, тогда как международно-правовые документы и закрепленные в них стандарты являются минимальными для соблюдения прав человека и общебазовыми. Конечно же, каждое государство приводит свое национальное, внутреннее законодательство под международные стандарты общества, что говорит о международном праве как об обобщающем и всеохватывающем понятии, на которое опирается вся правовая система каждой отдельной страны. По Конституции наша страна также опирается на международные договоры и соглашения РК, ратифицированные Парламентом РК, которые, в свою очередь, имеют приоритет перед национальным законодательством, и в случае коллизии, применяются нормы международного законодательства. Из приведенного выше можно отметить, что в данном случае наблюдается соотношение норм внешнего и внутреннего права или же сбалансированный круг правоотношений, вытекающий от одного к другому. Отсюда, видимо, такая большая схожесть разновидностей миграции. Как бы там ни было, существование различных подходов к классификации и социальной структуре миграции населения, многообразие ее видов и форм отражают сложность и неоднозначность именно данного общественного, социального явления, как миграция.

Международная миграция населения является не просто свободным передвижением и перемещением людей, регулируемая нормами международного права, но она также определяет реализацию и имплементацию основных прав мигрантов в процессе их мигрирования с одной территории на дру-