

УДК 34.047

DOI: 10.17223/22253513/23/6

Д.С. Миц

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ В ОБЛАСТИ ОТНЕСЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ К ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМ И ЭКСТРЕМИСТСКИМ

В статье рассмотрен научно-прикладной, правоприменительный, законопроектный и судебный опыт, способствующий оптимизации нормативной правовой базы в сфере борьбы с экстремистскими и террористическими организациями, а также формированию конкретных организационно-правовых мер, направленных на снижение экстремистской и террористической активности. Сформулированный автором статьи организационно-правовой подход отнесения организаций к террористическим и экстремистским в перспективе позволит создать благоприятные условия для разрешения многих сложных вопросов, связанных с продуктивным межгосударственным взаимодействием, в частности касающихся организации экстрадиции, совместного проведения оперативных мероприятий отдельных государственных органов в сфере противодействия экстремизму и терроризму, в том числе в сфере их профилактики. Ключевые слова: признание организаций, отнесение организаций, экстремистские организации, террористические организации, экстремизм, терроризм, СНГ, ОДКБ, антиэкстремистское законодательство, антитеррористическое законодательство.

В современных условиях на фоне объективно складывающихся на евразийском пространстве транснациональных связей и миграционных потоков принятые в государствах – участниках СНГ (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан) специальные законы о противодействии экстремизму и терроризму пока еще не в полной мере основываются на единых стандартах. В частности, в них имеются определенные несогласованности и иные нестыковки правового характера [1].

В рамках исследования были проанализированы следующие специальные законы: Закон Азербайджанской Республики от 4 декабря 2015 г. № 27-VQ «О борьбе с религиозным экстремизмом» / Закон Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 г. № 687-IQ «О борьбе с терроризмом»; Закон Республики Армения от 19 апреля 2005 г. № ЗР-79 «О борьбе с терроризмом» (в Республике Армения отсутствует антиэкстремистский закон); Закон Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-3 «О противодействии экстремизму» / Закон Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-3 «О борьбе с терроризмом»; Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III «О противодействии экстремизму» / Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416-I «О противодействии терроризму»; Закон Кыргызской Республики от 17 августа 2005 г. № 150 «О противодействии экстремистской деятельности» / Закон Кыргызской Республики от 8 ноября 2006 г. № 178 «О противодействии терроризму»; Закон Республики Молдова от 21 февраля 2003 г. № 54-XV «О противодействии экстремистской деятельности» / Закон Республики

Молдова от 12 октября 2001 г. № 539-XV «О борьбе с терроризмом»; Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» / Федеральный закон Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; Закон Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом» / Закон Республики Таджикистан от 16 ноября 1999 г. № 845 «О борьбе с терроризмом».

Таким образом, за исключением Армении, все государства – участники СНГ имеют специальные законы в области противодействия экстремизму. Специальные законы в области противодействия терроризму действуют во всех государствах – участниках СНГ. Следует отметить, что в Азербайджанской Республике в соответствии с действующим национальным законодательством антиэкстремистская деятельность осуществляется только в отношении проявлений религиозного экстремизма. Так, Закон Азербайджанской Республики от 4 декабря 2015 г. № 27-VQ «О борьбе с религиозным экстремизмом» фактически констатирует, что Азербайджанской Республике угрожает единственный вид экстремизма – религиозный, т.е. данный закон оставляет без внимания другие виды экстремизма.

В то же время в указанном законе определены такие новые и заслуживающие внимания со стороны других государств – участников СНГ понятия, как «религиозный радикализм» и «религиозный фанатизм». При этом некая схожесть с азербайджанским подходом прослеживается в Законе Республики Молдова от 21 февраля 2003 г. № 54-XV «О противодействии экстремистской деятельности», в котором в соответствии с определением «экстремизма» угрозы безопасности личности, обществу и государству несет только политический экстремизм.

Закон Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 г. № 687-IQ «О борьбе с терроризмом» в контексте юридической техники структурно дополняет Закон Азербайджанской Республики от 4 декабря 2015 г. № 27-VQ «О борьбе с религиозным экстремизмом». Так, Закон Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 г. № 687-IQ «О борьбе с терроризмом» предусматривает рассмотрение дел, связанных с террористической деятельностью, на закрытом судебном заседании. Указанное положение является новым правовым блоком, который ранее не был закреплен в других специальных законах государств – участников СНГ. Кроме того, в понятийном аппарате данного закона, в отличие от других национальных правовых актов, отражено такое актуальное определение, как «денежные средства или другое имущество».

В законах Республики Армения от 19 апреля 2005 г. № ЗР-79 «О борьбе с терроризмом» и Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-3 «О борьбе с терроризмом» сформулировано определение понятия «заложник», которое является новым для понятийных аппаратов других национальных правовых актов государств – участников СНГ.

В законах Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-З «О противодействии экстремизму» и от 3 января 2002 г. № 77-3 «О борьбе с терроризмом», Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III «О противодействии экстремизму» и от 13 июля 1999 г. № 416-I «О противодействии терроризму», Кыргызской Республики от 17 августа 2005 г. № 150 «О противодей-

ствии экстремистской деятельности», Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом» и от 16 ноября 1999 г. № 845 «О борьбе с терроризмом» сформулированы важные для учета в правоприменительной практике определения понятий «экстремистская группа», «государственное реагирование», «экстремистские действия», «организация экстремистских действий», «идеология насилия», «экстремизм», «экстремистская деятельность», «терроризм», а также *порядок признания деятельности организаций экстремистской и запрета такой деятельности* (что особенно важно для настоящего исследования), в том числе за организацию пропаганды и публичного демонстрирования различной атрибутики или символики, сходной с нацистской.

В законах Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-3 «О противодействии экстремизму» и от 3 января 2002 г. № 77-3 «О борьбе с терроризмом», Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. 31-III «О противодействии экстремизму» и от 13 июля 1999 г. № 416-I «О противодействии терроризму», Республики Молдова от 12 октября 2001 г. № 539-XV «О борьбе с терроризмом», Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» конкретизировано содержание антиэкстремистской и антитеррористической деятельности.

При анализе отдельных специальных антиэкстремистских и антитеррористических законов государств – участников СНГ были *определены следующие пробелы и неточности*:

Отсутствие базовых определений:

- «экстремизм»: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия;
- «терроризм»: Армения;
- «экстремистская деятельность»: Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия;
- «террористическая деятельность»: Армения, Беларусь, Молдова, Россия.

Отсутствие согласованных направлений государственной политики, т. н. концепции противодействия:

- «противодействие экстремизму»: Таджикистан;
- «противодействие терроризму»: Беларусь, Молдова, Таджикистан.

Вместе с тем в отдельных специальных антиэкстремистских и антитеррористических законах существуют следующие *новации, заслуживающие внимания при совершенствовании законодательства государств – участников СНГ*:

Новые понятия и определения:

- «религиозный радикализм», «религиозный фанатизм»: Азербайджан;
- «экстремистские действия», «организация экстремистских действий», «виды экстремизма», «идеология насилия»: Казахстан;
- «государственное реагирование»: Беларусь.

Подробное законодательное закрепление антиэкстремистской и антитеррористической деятельности, в том числе в сфере профилактики: Беларусь, Молдова, Россия.

Обеспечение эффективного судопроизводства: Азербайджан, Беларусь.

Таким образом, проведенный анализ особенностей нормативного правового регулирования противодействия экстремизму и терроризму в государствах – участниках СНГ позволяет сделать следующие *основные выводы*:

1. Наряду с международными правовыми актами в сфере противодействия экстремизму и терроризму, на которых должно основываться соответствующее национальное законодательство государств – участников СНГ, при его совершенствовании следует учитывать особенности и имеющийся опыт нормативного правового регулирования противодействия экстремизму и терроризму в отдельных государствах – участниках СНГ.

2. Нормативное правовое регулирование противодействия экстремизму и терроризму в государствах – участниках СНГ включает в себя как специальные правовые нормы по противодействию экстремизму и терроризму, закрепленные в национальном законодательстве государств – участников СНГ, так и принимаемые в их развитие подзаконные нормативные правовые акты.

3. В ряде государств – участников СНГ на законодательном уровне определены роль и место государственной системы мер по противодействию экстремизму и терроризму.

4. Среди наиболее важных направлений учета особенностей нормативного правового регулирования противодействия экстремизму и терроризму в государствах – участниках СНГ следует выделить более подробное законодательное регулирование компетенции и полномочий отдельных государственных органов в сфере противодействия экстремизму и терроризму, в том числе в сфере их профилактики.

Несмотря на многолетний опыт противодействия проявлениям терроризма и экстремизма, необходимость постоянных изменений и доработок анти-террористического и антиэкстремистского законодательства остро ощущается в мировом сообществе. Связано это прежде всего с тем, что террористические и экстремистские структуры выбирают все новые способы устрашения населения, все новые методы воздействия на сознание людей [2].

Поэтому, несмотря на то, что законодатели многих стран в целом достаточно активно реагируют на новые проявления терроризма и экстремизма, определяя основные направления противодействия им, современная ситуация требует постоянного обновления, совершенствования и корректировки действующего антитеррористического и антиэкстремистского законодательства с точки зрения устранения внутренних противоречий и пробелов, которые в нем имеются, с тем чтобы оперативно отвечать на вызовы террористических и экстремистских структур и защищать граждан от угроз терактов и различных действий экстремистского характера [3]. В указанном контексте стоит отметить, что немалая роль в этом процессе должна отводиться профилактической составляющей [4].

Таким образом, продолжающиеся доработки законодательных актов и дополнительных разъясняющих ненормативных актов по вопросам противодействия проявлениям терроризма и экстремизма свидетельствуют о том, что, несмотря на многолетний опыт борьбы с указанными явлениями, экстремистская и террористическая угрозы продолжают оставаться актуальными и осознаются мировым сообществом [5].

В государствах – участниках СНГ в последние годы прослеживается стремление к выработке единых правовых норм и оптимизации законов и подзаконных актов, направленных на противодействие терроризму и экстремизму. Унификация осуществляется для того, чтобы во всех странах были единые подходы к борьбе с терроризмом и к противодействию распространению экстремизма, единые нормы уголовного права, единые меры ответственности за соответствующие преступления. Цель унификации заключается и в том, чтобы преступник не мог найти возможности избежать наказания в другой стране [6].

В процессе гармонизации законодательства государств – участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским следует учитывать соответствующий правовой опыт государств, ведущих непосредственную борьбу с терроризмом и экстремизмом, так как пробелы в законодательстве дают возможность террористам и экстремистам избегать ответственности за совершение преступлений и беспрепятственно осуществлять террористическую и экстремистскую деятельность [7].

В настоящее время в Азербайджанской Республике действует Закон от 4 декабря 2015 г. № 27-VQ «О борьбе с религиозным экстремизмом», в соответствии с которым к религиозной экстремистской организации относится организация, созданная с целью осуществления религиозно-экстремистской деятельности либо осуществляющая такую деятельность для достижения своих целей. Если одно из структурных подразделений организации занимается экстремистской деятельностью с согласия любого руководящего органа организации, то такая организация считается религиозно-экстремистской. Также в ст. 14 (запрет религиозно-экстремистских организаций) рассматриваемого закона под такими организациями понимаются юридические лица, занимающиеся религиозно-экстремистской деятельностью.

Кроме того, в Законе Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 г. № 687-IQ «О борьбе с терроризмом» указывается, что «террористическая организация – это организация, создаваемая в целях осуществления террористической деятельности или считающая возможным использование терроризма в своей деятельности. Если одно из структурных подразделений с согласия какого-либо руководящего органа организации занято террористической деятельностью, то такая организация считается террористической.

Следует отметить, что положения Закона Азербайджанской Республики от 18 июня 1999 г. № 687-IQ «О борьбе с терроризмом» в контексте юридической техники структурно дополняют положения Закона Азербайджанской Республики от 4 декабря 2015 г. № 27-VQ «О борьбе с религиозным экстремизмом».

В настоящее время в армянском законодательстве отсутствуют понятия «экстремистская организация» и «террористическая организация». Однако на основании ст. 21 Закона Республики Армения от 24 декабря 2002 г. № ЗР-268 «Об общественных организациях» государственный уполномоченный орган может обратиться в суд с требованием ликвидировать организацию, если ее деятельность направлена на насильственное свержение конституционного строя Республики Армения, разжигание национальной, расовой и религиозной ненависти, пропаганду насилия и войны.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-З «О противодействии экстремизму» экстремистская организация – это организация, осуществляющая экстремистскую деятельность, либо признающая возможность осуществления экстремистской деятельности в профессиональной сфере, либо должностное лицо которой финансирует экстремистскую деятельность с использованием своих служебных полномочий за счет средств этой организации, в отношении которой принято и вступило в законную силу решение Верховного Суда Республики Беларусь о признании ее экстремистской.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-З «О борьбе с терроризмом» террористическая организация – это организация, созданная в целях осуществления террористической деятельности, либо признающая возможность осуществления в профессиональной сфере террористической деятельности, либо если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома ее руководителя (хотя бы одного из должностных лиц ее руководящего органа). Организация признается террористической на основании принятого и вступившего в законную силу решения Верховного Суда Республики Беларусь.

Кроме того, в Положениях о порядке определения перечня лиц, участвующих в террористическую деятельность, причастных к распространению оружия массового поражения либо находящихся под контролем таких лиц, обжалования решения о включении лиц в такой перечень и рассмотрения иных обращений этих лиц, доведения этого перечня до сведения лиц, осуществляющих финансовые операции, и органов финансового мониторинга, утвержденных Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2014 г. № 1256, предусмотрены основания для включения в перечень, а также исключения из перечня организаций, физических лиц, индивидуальных предпринимателей.

В Казахстане, Киргизии, Молдове и Таджикистане отнесение организаций к экстремистским, в отличие от отнесения к террористическим организациям, может осуществляться только в судебном порядке.

Так, в соответствии с Законом Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III «О противодействии экстремизму» экстремистская организация – это юридическое лицо, объединение физических и (или) юридических лиц, осуществляющие экстремизм и признанные судом экстремистскими.

В соответствии с положениями Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416-І «О противодействии терроризму» террористическая организация – это организация, созданная в целях осуществления террористической деятельности или признающая возможность использования в своей деятельности терроризма. Организация признается террористической, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома одного из руководящих органов данной организации.

Следует отметить, что рассматриваемые положения Закона Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-З «О борьбе с терроризмом» и Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416-І «О противодействии терроризму» более конкретизированы законодателем, чем положения Закона Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-З «О противодействии экстре-

мизму» и Закона Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III «О противодействии экстремизму» в связи с тяжестью современных террористических угроз.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики от 17 августа 2005 г. № 150 «О противодействии экстремистской деятельности» экстремистские организации – это общественные объединения или религиозные организации либо иные организации, в отношении которых по основаниям, предусмотренным данным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

В соответствии с положениями Закона Кыргызской Республики от 8 ноября 2006 г. № 178 «О противодействии терроризму» террористическая организация – это любая группа террористов, которая:

- совершает или пытается совершить любыми средствами, прямо или косвенно, незаконно и преднамеренно, террористические акты;
- участвует как сообщник в террористических актах;
- организует или направляет других физических и (или) юридических лиц на совершение террористических актов;
- содействует совершению террористических актов группой физических лиц, действующих с общей целью, когда содействие осуществляется сознательно и с целью оказания помощи в совершении террористического акта или осознанием намерения этой группы совершить террористический акт;
- создана или создается для совершения террористической деятельности либо прямо или косвенно находится в собственности или под контролем террориста или террористов, а также лиц и организаций, действующих от имени или по указанию террориста или террористов.

Полагаем, что в связи с отсутствием четкого терминологического аппарата данные определения требуют дополнительной доработки с учетом новаций модельного законодательства. К схожим с положениями модельного законодательства в рассматриваемой сфере относятся положения специальных законов Республики Молдова, Республики Таджикистан и Российской Федерации.

В соответствии с Законом Республики Молдова от 21 февраля 2003 г. № 54-XV «О противодействии экстремистской деятельности» экстремистская организация – это общественное или религиозное объединение, средство массовой информации либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным данным законом, судебной инстанцией вынесено вступившее в законную силу решение о прекращении или приостановлении деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

В соответствии с положениями Закона Республики Молдова от 12 октября 2001 г. № 539-XV «О борьбе с терроризмом» террористическая организация – это организация, созданная в целях осуществления террористической деятельности или признающая возможность использования в своей деятельности терроризма. Организация признается террористической, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность.

Следует отметить, что Законом Республики Молдова от 21 февраля 2003 г. № 54-XV «О противодействии экстремистской деятельности» определено ведение реестра экстремистских материалов. В то же время молдавским законодательством не предусмотрено введение реестра (списка) экстремистских и террористических организаций.

В соответствии с положениями Закона Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом» экстремистская организация – это общественное объединение, религиозная либо иная некоммерческая организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным настоящим законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

В Законе Республики Таджикистан от 16 ноября 1999 г. № 845 «О борьбе с терроризмом» определено, что террористическая организация – это организация, созданная в целях осуществления террористической деятельности или признающая возможность использования в своей деятельности терроризма. Организация считается террористической, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома хотя бы одного из руководящих органов данной организации.

На территории Российской Федерации ведутся списки экстремистских и террористических организаций, также законодательно определен и закреплён правовой механизм формирования соответствующих перечней. Однако в настоящее время определение понятия террористической организации в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» отсутствует.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» экстремистская организация – это общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным настоящим федеральным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

В соответствии с положениями модельного закона от 14 мая 2009 г. № 32-9 «О противодействии экстремизму» и модельного закона от 3 декабря 2009 г. № 33-18 «О противодействии терроризму» террористическая организация – это 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 (ст. 3). В свою очередь, экстремистская организация – это общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о ликвидации или запрете дея-

тельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности (ст. 1). Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Кроме общественных и религиозных объединений экстремистскими могут быть и иные организации, как коммерческие, ставящие целью своей деятельности извлечение прибыли, так и некоммерческие, которые такой цели не имеют и не распределяют полученную прибыль между участниками.

При этом основным критерием отнесения той или иной организации к террористической и экстремистской является наличие вступившего в силу решения суда о запрете деятельности или ликвидации такой организации в связи с осуществлением ею террористической или экстремистской деятельности.

Анализ судебной и правоприменительной практик позволил выработать актуальный перечень критериев, определяющих ту или иную организацию экстремистской или террористической. К числу таких организаций относятся:

1. Организация, цели или действия которой направлены:

а) на пропаганду терроризма или экстремизма. Пропаганда терроризма и экстремизма – выраженные в любой форме (устной, письменной, с использованием технических средств, информационно-телекоммуникационных сетей) обращения к другим лицам с целью побудить их к осуществлению террористической или экстремистской деятельности;

б) оправдание терроризма. Оправдание терроризма выражается в заявлении о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании;

в) поддержку терроризма или экстремизма. Поддержка терроризма или экстремизма может выражаться в любых формах – финансировании, информационной поддержке, предоставлении материально-технической базы для экстремистов или террористов, а также в обучении террористов.

2. Организация, цели или действия которой направлены на совершение преступлений террористической или экстремистской (в том числе по мотивам вражды и ненависти) деятельности.

При признании организации террористической или экстремистской, как правило, учитываются три критерия:

1) проведение деятельности, направленной на изменение конституционного строя государства насильственным, вооруженным способом, в том числе с использованием террористических методов;

2) связь с незаконными вооруженными формированиями или экстремистскими структурами;

3) принадлежность к организациям, признанным международным сообществом террористическими, или связь с ними.

Указанные критерии устанавливаются следующим образом.

О признании организации террористической и запрете ее деятельности на территории государства:

1. Уровень активности и организованности структуры (в том числе факты создания террористического сообщества, т.е. устойчивой группы лиц, заранее объединившихся в целях осуществления террористической деятельности либо для подготовки или совершения одного либо нескольких преступлений террористической направленности, либо иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма, а равно руководство таким террористическим сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями). При этом одно из подразделений организации может находиться за рубежом.

2. Террористические методы, цели и формы действия организации.

3. Определение практики деятельности организации в соответствии с перечнем террористических деяний специального закона в сфере противодействия терроризму.

4. Террористическая направленность идеологической основы деятельности организации.

5. Факты, подтверждающие распространение организацией террористических идей в сети Интернет.

6. Активное взаимодействие организации с иными террористическими структурами.

7. Факты планирования организацией террористических актов, а также участия ее членов в совершении преступлений террористической направленности.

О признании организации экстремистской и запрете ее деятельности на территории государства:

1. Уровень структурированности организации (четкая организованная структура / автономные структурные подразделения организации).

2. Направленность основной (или конечной) цели (реализация поставленных задач) организации на осуществление экстремистской деятельности. При этом указанная деятельность сопряжена с посягательством на причинение вреда:

- правам и свободе человека и гражданина и (или) личности;
- общественному порядку и (или) общественной безопасности государства.

3. Определение практики деятельности организации в соответствии с перечнем экстремистских деяний специального закона в сфере противодействия экстремизму.

4. Организационные особенности рассматриваемой структуры (конспиративность и (или) отсутствие регистрации). Наличие фактов осуществления незарегистрированной деятельности организации.

5. Распространение организацией информации, входящей в перечень экстремистских материалов, либо наличие фактов, подтверждающих распространение экстремистских идей в сети Интернет.

6. Запрет на осуществление экстремистской деятельности в других странах мира или включение в список запрещенных структур международных организаций.

7. Опыт взаимодействия (поддержания связи) организации с радикальными и противоправными структурами за рубежом [8].

Приостановление деятельности на основе указанных критериев применяется в отношении всех общественных объединений, вне зависимости от того, прошли они государственную регистрацию создания или нет. При этом приостановление деятельности общественного объединения может быть одной из мер реагирования на выявленные в результате контроля нарушения законодательства со стороны центрального аппарата или территориального органа юстиции.

Следует отметить, что отнесение организаций к террористическим и экстремистским согласно правовым документам концептуального характера, принятым в Российской Федерации и ряде других государств – участников СНГ, является одним из направлений по пресечению противоправной деятельности вышеуказанных организаций.

Предложения по совершенствованию системы отнесения организаций к террористическим и экстремистским. Полагаем целесообразным внести в национальное законодательство государств – участников СНГ следующие положения:

1. Включить в отдельные национальные законы в сфере противодействия терроризму и экстремизму перечни деяний, определяющих террористическую или экстремистскую деятельность.

2. Для предотвращения возможного посещения объектов, находящихся в особом режиме безопасности, ввести дополнительные запреты в отношении пособников и иных лиц, сочувствующих экстремистским или террористическим организациям. В частности, ввести требования для отказа осуществления деятельности организаций в качестве общественных, религиозных, а также в особом режиме безопасности функционирования объектов структур в закрытых административно-территориальных образованиях в связи с оказанием содействия террористической (экстремистской) деятельности.

3. В условиях возможного злоупотребления свободой массовой информации целесообразно запретить распространение материалов об организациях, включенных в опубликованные перечни общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным специальными законами в области противодействия терроризму и экстремизму.

4. Внедрить в систему национального законодательства меры по противодействию деятельности организаций, которые признаны террористическими и экстремистскими в соответствии с международными правовыми актами и действующим законодательством.

Для реализации указанных предложений необходима согласованная правовая оценка государствами – участниками СНГ современного модельного законодательства на предмет перспективы внедрения его положений в национальное законодательство. Данная оценка будет способствовать сближению и совершенствованию действующих правовых систем, в том числе в отношении порядка признания организаций террористическими и экстремистскими, в интересах обеспечения безопасности личности, общества и государства. А главное – позволит разработчикам МПА СНГ в своих проектах доку-

ментов более детально оперировать современной юридической техникой и юридическим анализом, включая вопросы противодействия терроризму и иным формам экстремизма [9].

Пока же действующее в отдельных государствах – участниках СНГ анти-экстремистское и антитеррористическое законодательство не позволяет в полной мере четко разграничивать понятия «экстремизм» и «терроризм», «экстремистская организация» и «террористическая организация» [10].

При этом законодатели государств – участников СНГ руководствуются разными критериями, определяя отнесение организации к экстремистской или террористической. Как правило, организация признается экстремистской или террористической, если она осуществляет экстремистскую (террористическую) деятельность, предусмотренную конкретными статьями национального уголовного кодекса [11].

Вместе с тем в силу различной степени общественной опасности административно-правовые, гражданско-правовые и уголовно-правовые последствия признания организации экстремистской должны коренным образом отличаться от последствий признания организации террористической [12].

Наряду с наказуемостью и иными уголовно-правовыми последствиями, это различие должно также присутствовать и в более отдаленных по времени правовых последствиях в виде наложения ограничений в отношении поступления на государственную и муниципальную службу, военную службу по контракту, службу в правоохранительных органах, работу в образовательных учреждениях и т.д. [13].

Уголовно-правовые санкции в случае признания организации террористической, исходя из ее большей общественной опасности, должны быть более жесткими в сравнении с мерами воздействия в отношении экстремистской организации [14].

Таким образом, формирование правовой основы противодействия терроризму и экстремизму в государствах – участниках СНГ не приобрело еще того комплексного и разностороннего характера, как это имеет место в большинстве других стран [15].

Законодатели государств – участников СНГ зачастую не успевают адекватно и быстро реагировать на изменение форм и методов террористической и экстремистской деятельности, вовремя учитывать рост уровня оснащенности террористов и экстремистов в идеологическом и техническом отношении, их высокую способность к моментальной реорганизации и адаптации к изменившимся условиям правового воздействия на них [16].

Системное правовое регулирование противодействия терроризму и экстремизму в государствах – участниках СНГ может быть обеспечено лишь путем регулярного обновления антитеррористического и антиэкстремистского законодательства (в первую очередь таких отраслей, как социальное, административное, уголовное и уголовно-процессуальное право) [17].

Законодатели различных стран стремятся к оптимизации законодательства с тем, чтобы обеспечить выработку единообразного использования нормативных правовых актов и понятийного аппарата противодействия проявлени-

ям терроризма и экстремизма, а также в целях устранения противоречий и проблем права.

Законодатели государств – участников СНГ учитывают соответствующие модельные законы и рекомендации в интересах совершенствования действующего национального законодательства. При этом МПА СНГ активно оказывает им содействие в организации такого совершенствования, а также в унификации и гармонизации, т.е. сближении национального законодательства. Существуют различные методы такого сближения, применяемые разработчиками МПА СНГ.

Однако национальные законодатели оставляют за собой право полностью не следовать рекомендованной правовой модели, которая может сдерживать законодательную инициативу и самостоятельность государств, поднимать вопрос об их национальном суверенитете [18].

МПА СНГ прорабатывает указанные вопросы, изыскивает оптимальные механизмы имплементации юридических новаций и положений международных правовых актов в национальные правовые системы. Так, актуальным для МПА СНГ остается изучение опыта правового мониторинга, результаты которого обобщаются и внедряются через задействованных национальных парламентариев и экспертов, в том числе по вопросам обеспечения безопасности государства и защиты его конституционного строя [19].

Вместе с тем согласно правовым документам, принятым в Российской Федерации и ряде других стран Содружества, осуществление организационно-правовых и иных мер, имеющих целью установление и прекращение деятельности террористических и экстремистских организаций, является одним из наиболее значимых направлений деятельности по профилактике терроризма и экстремизма.

Целесообразно определить общие для стран Содружества организационно-правовые основы отнесения организаций к террористическим и экстремистским, раскрытые, как правило, в подзаконных актах государств – участников СНГ, в том числе:

- подходы к квалификационным признакам террористических и экстремистских организаций;
- механизмы возможного перевода организаций из экстремистских в террористические (при условии, когда законодательно терроризм является формой экстремизма);
- подходы к содержанию организационно-правовых мер в отношении террористических и экстремистских организаций.

Литература

1. *Бартасюк А.А., Концевик К.В.* К вопросу о регулировании системы противодействия терроризму и экстремизму: анализ зарубежного опыта // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Т. 4, № 4. С. 548–557.
2. *Верховский А.* Противодействие «религиозному экстремизму»: российское государство в поисках ответов на вызовы десекуляризации // Государство, религия, Церковь в России и за рубежом. 2013. № 2 (31). С. 134–158.
3. *Востриков П.П., Петрянин А.В.* Концептуальные особенности государственной политики противодействия экстремизму: теоретико-правовые аспекты // Власть. 2014. № 3. С. 101–106.

4. *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. М.: КРАСАНД, 2013. 462 с.
5. *Тамаев Р.С., Бурковская В.А.* Россия и Европа: анализ законодательства, направленного на предупреждение экстремизма и терроризма. М., 2008. 68 с.
6. *Толстых В.Л.* Вопросы процесса в решениях международных судов в первой декаде XXI века // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 111–123.
7. *Гуреева Э.Г.* Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 188 с.
8. *Сокол В.Ю., Шмыгун А.Н., Останин В.В.* Террористические организации: понятие, структура, особенности выявления: учеб. пособие. Краснодар: Краснодарский ун-т МВД России, 2007.
9. *Сравнительное* правоведение: национальные правовые системы. Т. 1: Правовые системы Восточной Европы / под ред. В.И. Лафитского. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Юридическая фирма «Контракт», 2012. 767 с.
10. *Голубых Н.В., Леготин М.П.* О сущности понятия «экстремизм» // Адвокат. 2013. № 6. С. 60–63.
11. *Долгова А.И., Гуськов А.Я., Чуганов Е.Г.* Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. 244 с.
12. *Петрищев В.Е.* Заметки о терроризме. М.: Эдиториал УРСС, 2001. 288 с.
13. *Истомин А.Ф., Лопаткин Д.А.* К вопросу об экстремизме // Современное право. 2005. № 7. С. 19–24.
14. *Горбунов Ю.С.* Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. М.: Молодая гвардия, 2008. 460 с.
15. *Каширкина А.А.* Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с экстремизмом // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 75–84.
16. *Сереева А.В.* Зарубежный опыт расследования преступлений экстремистской направленности // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4 (16). С. 77–80.
17. *Корицунова О.Н.* Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. 323 с.
18. *Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ* / отв. ред. В.Г. Вишняков. М.: Изд. дом «Городец», 2006. 208 с.
19. *Шахов М.О.* Конституционно-правовые основы государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации: учеб. пособие. 2-е изд., испр. М.: Изд-во РАГС, 2008. 108 с.

Mits Denis S. Advisory Board of the Council of the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty, Joint Commission of the IPA CIS on the harmonization of legislation in the sphere of security and counteraction against new challenges and threats (St. Petersburg, Russian Federation)

SOME ISSUES OF IMPROVEMENT AND HARMONIZATION OF THE NATIONAL LEGISLATION OF THE STATES – PARTICIPANTS CIS IN THE FIELD OF CLASSIFICATION OF ORGANIZATIONS FOR TERRORIST AND EXTREMIST

Keywords: recognition of organizations, classification of organizations, extremist organization, terrorist organization, extremism, terrorism, CIS, CSTO, anti-extremist legislation, anti-terrorism legislation.

The subject is normative legal regulation in the field of classification of organizations for terrorist and extremist in the States – participants of CIS. The aim is to improve and harmonize the legal and regulatory framework of the States – participants CIS in the field of classification of organizations for terrorist and extremist. The article considers scientific and applied, law enforcement, legislative and judicial experience, promote optimization of regulatory legal base in the sphere of fight against extremist and terrorist organizations and making specific organizational and legal measures aimed at reducing extremist and terrorist activity. Methodology (method): used the basic provisions of the theory of knowledge, based on dialectical methodology, as well as theoretical (comparison, analysis and synthesis, analogy) and empirical (the study and generalization of practical experience and review of the literature) research methods. Also to achieve the purpose of the study and the tasks used dialectical, formal legal, comparative legal, specific methods of scientific research. Formulated by the author, the legal approach is the as-

signment of organizations to the terrorist and extremist in the future will allow to create favorable conditions for resolving the many complex issues related to productive inter-state interaction, in particular concerning the organization of extradition, joint operations of state bodies in combating extremism and terrorism, including in the field of prevention.

References

1. Bartasyuk, A.A. & Koncevik, K.V. (2013) K voprosu o regulirovanii sistemy protivodeystviya terrorizmu i ekstremizmu: analiz zarubezhnogo opyta [On regulating the system of countering terrorism and extremism: The analysis of foreign experience]. *Uchenye zametki TOGU – Scientific Notes PNU*. 4(4). pp. 548–557.
2. Verkhovskiy, A. (2013) Counteracting „Religious Extremism“: the Russian State in Search for Responses to the Challenges of Desecularisation. *Gosudarstvo, religiya, tserkov' v Rossii i za rubezhom – State, Religion and Church in Russia and Worldwide*. 2(31). pp. 134–158. (In Russian).
3. Vostrikov, P.P. & Petryanin, A.V. (2014) Kontseptual'nye osobennosti gosudarstvennoy politiki protivodeystviya ekstremizmu: teoretiko-pravovye aspekty [Conceptual features of the state policy of counteraction to extremism: Theoretical and legal aspects]. *Vlast' – Power*. 3. pp. 101–106.
4. Petrishchev, V.E. (2013) *Chto takoe terrorizm, ili Vvedenie v terrorologiyu* [What is terrorism, or Introduction to Terrorism Studies]. Moscow: KRASAND.
5. Tamaev, R.S. & Burkovskaya, V.A. (2008) *Rossiya i Evropa: analiz zakonodatel'stva, napravlenno na preduprezhdenie ekstremizma i terrorizma* [Russia and Europe: The analysis of legislation aimed at preventing extremism and terrorism]. Moscow: Izvestiya.
6. Tolstykh, V.L. (2011) Voprosy protsessa v resheniyakh mezhdunarodnykh sudov v pervoy dekadke XXI veka [The process in decisions of international courts in the early 21st century]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Russian Juridical Journal*. 3. pp. 111–123.
7. Gureeva, E.G. (2004) *Pravovye voprosy sotrudnichestva gosudarstv – uchastnikov SNG v bor'be s mezhdunarodnym terrorizmom* [Legal issues of cooperation of the CIS member states in the fight against international terrorism]. Law Cand. Diss. Moscow.
8. Sokol, V.Yu., Shmygun, A.N. & Ostanin, V.V. (2007) *Terroristicheskie organizatsii: ponyatie, struktura, osobennosti vyavleniya* [Terrorist organizations: Concept, structure, features of detection]. Krasnodar: Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.
9. Lafitsky, V.I. (ed.) (2012) *Sravnitel'noe pravovedenie: natsional'nye pravovye sistemy* [Comparative law: National legal systems]. Vol. 1. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law at the Government of the Russian Federation.
10. Golubykh, N.V. & Legotin, M.P. (2013) O sushchnosti ponyatiya „ekstremizm“ [On the essence of the concept of “extremism”]. *Advokat*. 6. pp. 60–63.
11. Dolgova, A.I., Guskov, A.Ya. & Chuganov, E.G. (2010) *Problemy pravovogo regulirovaniya bor'by s ekstremizmom i pravoprimenitel'noy praktiki* [Problems of legal regulation of the fight against extremism and law enforcement practice]. Moscow: Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.
12. Petrishchev, V.E. (2001) *Zametki o terrorizme* [Notes on terrorism]. Moscow: Editorial URSS.
13. Istomin, A.F. & Lopatkin, D.A. (2005) K voprosu ob ekstremizme [On extremism]. *Sovremennoe pravo*. 7. pp. 19–24.
14. Gorbunov, Yu.S. (2008) *Terrorizm i pravovoe regulirovanie protivodeystviya emu* [Terrorism and the legal regulation of counteraction to it]. Moscow: Molodaya gvardiya.
15. Kashirina, A.A. (2007) Mezhdunarodno-pravovoe sotrudnichestvo gosudarstv v bor'be s ekstremizmom [International legal cooperation of states in the fight against extremism]. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 12. pp. 75–84.
16. Sergeeva, A.V. (2010) Zarubezhnyy opyt rassledovaniya prestupleniy ekstremistskoy napravlenosti [Foreign experience of investigating extremist crimes]. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii*. 4(16). pp. 77–80.

17. Korshunova, O.N. (2006) *Prestupleniya ekstremistskogo kharaktera: teoriya i praktika protivodeystviya* [Crimes of an extremist nature: Theory and practice of counteraction]. St. Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press.

18. Vishnyakov, V.G. (2006) *Sravnitel'nyy analiz konstitutsiy gosudarstv – uchastnikov SNG* [Comparative analysis of the constitutions of the CIS member states]. Moscow: Gorodets.

19. Shakhov, M.O. (2008) *Konstitutsionno-pravovye osnovy gosudarstvenno-konfessional'nykh otnosheniy v Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional and legal bases of state-confessional relations in the Russian Federation]. 2nd ed. Moscow: RAGS.