

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

РЕКОМЕНДАЦИИ

**по совершенствованию и гармонизации национального законодательства
государств – участников СНГ по вопросам отнесения организаций
к террористическим и экстремистским**

1. Общие положения

Рекомендации по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским (далее – Рекомендации) разработаны в соответствии с Программой сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2014–2016 годы.

В Комментариях к модельному антитеррористическому законодательству СНГ (приняты МПА СНГ 29 ноября 2013 года, постановление № 39-28) отмечается, что достаточно редко террористической и экстремистской деятельностью занимаются отдельные физические лица, в большинстве своем террористические акты и иные преступления террористической и экстремистской направленности совершаются хорошо организованными, тщательно законспирированными сообществами и организациями. При этом для прикрытия своей противоправной деятельности, распространения террористической и экстремистской идеологии террористы и экстремисты нередко используют официальные организации, созданные в установленном порядке.

Деятельность по признанию организаций террористическими и экстремистскими включает в себя, как правило, следующие основные этапы:

1) выявление организаций, предположительно занимающихся террористической и экстремистской деятельностью; сбор необходимых материалов для признания их террористическими (экстремистскими) в судебном органе, сбор других доказательств, если действия (или цели) таких организаций направлены на совершение преступлений, предусмотренных уголовным законодательством;

2) рассмотрение предоставленных доказательств в судебных органах и принятие ими решений о признании организаций террористическими или экстремистскими и запрете их дальнейшей деятельности или ликвидации;

3) включение террористических и экстремистских организаций в специальные перечни (списки) после принятия судебным органом решения о запрете их деятельности или ликвидации и обнародование этой информации путем публикаций в официальных периодических изданиях.

Для эффективного обмена информацией о террористических и экстремистских организациях, а также для информирования населения государств об

их противоправной деятельности формируются соответствующие списки, ведение которых осуществляется уполномоченными органами государства.

В положениях модельного закона «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств» (принят МПА СНГ 4 декабря 2004 года, постановление № 24-5) указывается, что организация признается причастной к деятельности, имеющей целью осуществление актов терроризма на территории других государств, при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о совершенных или готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки подобной деятельности, в соответствии с законодательством государства (статья 10).

Отдельного внимания заслуживает правоприменительная практика использования института отнесения организаций к террористическим и экстремистским. Представляется необходимым обеспечить единство подходов к процедуре отнесения организаций как к террористическим, так и к экстремистским в силу близости терроризма и экстремизма как явлений, в том числе в части обуславливающих их причин, а также исходя из содержания сформировавшихся подходов к организации противодействия терроризму и экстремизму.

2. Особенности отнесения организаций к террористическим и экстремистским

В положениях модельного закона «О противодействии экстремизму» (принят МПА СНГ 14 мая 2009 года, постановление № 32-9) и модельного закона «О противодействии терроризму» (принят МПА СНГ 3 декабря 2009 года, постановление № 33-18) указывается, что «террористическая организация» – это устойчивое объединение физических лиц, созданное в целях осуществления террористической деятельности и (или) признающее возможность использования в своей деятельности терроризма. 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 (статья 3 модельного закона «О противодействии терроризму»). 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 деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности (статья 1 модельного закона «О противодействии экстремизму»). 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. Религиозное объединение, под которым понимается добровольное объединение граждан, и (или) иностранцев, и (или) лиц без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории государства, в установленном законом порядке объединившихся для совместного исповедования и распространения веры, зарегистрированное в качестве

юридического лица, может 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 и экстремистской деятельности.

К террористической (экстремистской) может быть отнесена организация, цели или действия которой направлены:

1) 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;

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

3) на поддержку терроризма или экстремизма. Поддержка терроризма или экстремизма может выражаться в различных формах, таких как финансирование, информационная поддержка, предоставление материально-технической базы для экстремистов или террористов, а также обучение террористов;

4) на совершение преступлений террористической или экстремистской (в том числе по мотивам ненависти или вражды) направленности.

При признании организации террористической и запрете ее деятельности на территории государства учитывается следующее:

1) уровень активности и организованности ее структуры (в том числе с учетом фактов 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, или иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма, а равно руководства таким террористическим сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями; одно из подразделений организации может находиться за рубежом);

2) используемые организацией террористические методы, декларируемые ею цели (в том числе стратегическая) и формы действия;

3) соответствие практики деятельности организации перечню террористических деяний специального закона в сфере противодействия терроризму;

4) террористическая направленность идеологии организации;

5) наличие фактов, подтверждающих распространение организацией своих террористических идей в Интернете;

б) активное взаимодействие с иными террористическими структурами;

7) наличие фактов планирования террористических актов, а также участия членов организации в совершении преступлений террористической направленности.

При признании организации экстремистской и запрете ее деятельности на территории государства учитывается следующее:

1) уровень структурированности организации (четкая организованная структура, автономные структурные подразделения организации);

2) основная (или конечная) цель (реализация поставленных задач) деятельности организации направлена на осуществление экстремистской деятельности, а ее деятельность сопряжена с посягательством:

– на права и свободы человека и гражданина;

– на общественный порядок и (или) общественную безопасность государства;

3) соответствие практики деятельности организации перечню экстремистских деяний специального закона в сфере противодействия экстремизму;

4) организационные особенности рассматриваемой структуры (конспиративность и (или) отсутствие регистрации), факты осуществления ею незарегистрированной деятельности организации в одном или нескольких регионах государства;

5) соответствие распространяемой организацией информации перечню экстремистских материалов либо наличие фактов, подтверждающих распространение ею своих экстремистских идей в Интернете;

6) наличие фактов ликвидации или запрета деятельности организации в связи с осуществлением ею экстремистской или террористической деятельности в других странах мира или включения ее в список запрещенных структур международных организаций;

7) наличие фактов взаимодействия организации (поддержания связи) с радикальными и противоправными структурами за рубежом либо ее причастности к совершению террористических актов в других странах и (или) участия в организационном обеспечении террористической деятельности.

Конституциями многих государств – участников СНГ предусмотрено право каждого на объединение и гарантируется свобода деятельности общественных объединений. В то же время в национальных конституциях закреплен запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности государства, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В продолжение этого национальные законы государств – участников СНГ в области регулирования общественных (религиозных) объединений или политических партий запрещают создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление террористической (экстремистской) деятельности.

Под организацией деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых вступило в законную силу принятое судом решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с

осуществлением экстремистской деятельности, следует понимать действия организационного характера, направленные на продолжение или возобновление противоправной деятельности запрещенной организации (например, созыв собраний, вовлечение новых членов, организация шествий, использование банковских счетов, если последнее не связано с процедурой ликвидации).

Приостановление деятельности применяется в отношении всех общественных объединений, вне зависимости от того, прошли они государственную регистрацию при их создании или нет. При этом приостановление деятельности общественного объединения может быть одной из мер реагирования на выявленные нарушения с его стороны по результатам осуществляемого органами юстиции контроля за соблюдением законодательства.

Актуальным является вопрос о предупреждении повторного осуществления террористической (экстремистской) деятельности субъектами, в отношении которых уже принимались меры юридической ответственности, так как имеет место восстановление этих субъектов, причем носящее подчас завуалированный характер. Некоторые террористические (экстремистские) структуры, изменив название, могут пытаться продолжать свою деятельность в качестве общественных организаций. Поэтому существует реальная потребность в законодательных мерах, направленных на предупреждение продолжения и восстановления террористической (экстремистской) деятельности ликвидированных (запрещенных) общественных и религиозных объединений, иных организаций.

3. Правовые и организационные характеристики признания организаций террористическими и экстремистскими

Экстремистские и террористические формирования относятся к нелегитимному виду объединения граждан. При этом действующее в настоящее время в отдельных государствах –участниках СНГ антитеррористическое и антиэкстремистское законодательство не позволяет в полной мере четко разграничивать понятия «терроризм» и «экстремизм», «террористическая организация» и «экстремистская организация».

Законодатели государств – участников СНГ руководствуются разными критериями при отнесении организаций к экстремистским или террористическим. Так, в соответствии с национальным и модельным законодательством организация признается экстремистской или террористической, если она осуществляет экстремистскую (террористическую) деятельность, как правило, предусмотренную конкретными статьями национального уголовного кодекса.

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.

Наряду с тяжестью наказания и иными уголовно-правовыми последствиями это различие должно присутствовать и в более отдаленных по времени правовых последствиях, таких как наложение ограничений в отношении поступления на государственную и муниципальную службу, военную службу по контракту, службу в правоохранительных органах, приема на работу в образо-

вательные организации и т. д. Уголовно-правовые санкции в случае признания организации террористической, исходя из большей степени ее общественной опасности, должны быть более значительными в сравнении с мерами воздействия по отношению экстремистской организации.

В положениях модельного закона «О противодействии экстремизму» отмечается, что запрещается функционирование организаций, деятельность которых признана экстремистской в соответствии с международными правовыми актами и национальным законодательством. Запрет деятельности организаций влечет за собой (статья 16 модельного закона «О противодействии экстремизму»):

- аннулирование государственной аккредитации и регистрации в порядке, установленном национальным законодательством;
- запрет на пребывание на территории государства иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве представителей данной организации;
- запрет на ведение любой деятельности на территории государства;
- запрет на публикацию в средствах массовой информации любых материалов от имени запрещенной организации;
- запрет на распространение на территории государства материалов запрещенной организации, а равно иной информационной продукции, содержащей материалы данной организации;
- запрет на проведение любых массовых акций и публичных мероприятий, а равно участие в массовых акциях и публичных мероприятиях в качестве представителя запрещенной организации (или ее официальных представителей);
- запрет на создание ее организаций-правопреемников в любой организационно-правовой форме.

В соответствии с пунктом 2 раздела II Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма (одобрена Решением Совета глав государств СНГ 26 августа 2005 года) обеспечение неотвратимости ответственности за участие в террористической и экстремистской деятельности является одним из основных принципов, которыми руководствуются государства – участники СНГ в достижении целей и решении задач сотрудничества в борьбе с терроризмом и экстремизмом.

Как следует из указанной Концепции, страны Содружества считают, что международное сотрудничество должно стать эффективным инструментом борьбы с терроризмом и экстремизмом, и выступают за укрепление его правовых основ в соответствии с Уставом ООН, резолюциями Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН.

Так, в соответствии с резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1996 года «Меры по ликвидации международного терроризма» государствам – членам ООН рекомендуется активизировать обмен информацией о фактах, связанных с терроризмом, а также проводить расследования случаев незаконного использования террористами для прикрытия своей собственной

деятельности организаций, групп или ассоциаций, в том числе тех, которые преследуют благотворительные, общественные или культурные цели.

Согласно правовым документам, принятым в Российской Федерации и других государствах – участниках СНГ, осуществление организационных, правовых или иных мер с целью установления и прекращения деятельности террористических и экстремистских организаций является одним из наиболее значимых направлений деятельности по профилактике терроризма и экстремизма.

4. Заключительные положения

Обобщение итогов антитеррористической и антиэкстремистской деятельности в целом ряде государств показывает, что правильно выстроенная современная система отнесения организаций к террористическим и экстремистским позволяет совершенствовать правоприменительную практику на единой методологической основе.

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

Рекомендации по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским учитывают:

- положения основополагающих актов международного права по вопросам совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере;
- подлежащие гармонизации положения национальных законодательных актов государств – участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским;
- особенности формируемых в настоящее время на пространстве СНГ критериев отнесения организаций к террористическим и экстремистским.

Разработка Рекомендаций направлена на закрепление в законодательстве государств – участников СНГ единых концептуальных подходов к формированию общегосударственной системы отнесения организаций к террористическим и экстремистским. При этом главным условием реализации указанных подходов остается качественное взаимодействие заинтересованных в рассматриваемой сфере структур как на государственном, так и на международном уровнях.

При совершенствовании и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств рекомендует внести в действующее законодательство государств-участников следующие изменения и дополнения:

1. Включить в отдельные национальные законы в сфере противодействия терроризму и экстремизму перечни деяний, являющихся террористическими или экстремистскими.

2. Регламентировать порядок отказа в выдаче или аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан либо отклонения заявлений о выдаче гражданства или вида на жительство в соответствии с перечнем действий лица, которые следует характеризовать как поддержку террористической или экстремистской деятельности.

3. Ввести в законодательство положение об отказе в осуществлении деятельности организаций в качестве общественных, религиозных, а также в закрытых административно-территориальных образованиях в связи с оказанием ими содействия террористической или экстремистской деятельности.

4. В целях соблюдения конституции страны и национального законодательства активно использовать прокурорский надзор в вопросах отнесения организаций к террористическим или экстремистским.

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

Приняты на сорок пятом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств — участников СНГ
(постановление № 45-20 от 25 ноября 2016 года)