**Обеспечение общественной и государственной безопасности
в рамках интеграционных объединений
на постсоветском пространстве**

ПАВЛИНОВ Андрей Владимирович, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин
Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Россия, 107078, г. Москва, ул. Новая Басманная, 10
E-mail: andrey_pavlinov@mail.ru

Государственная политика борьбы с экстремизмом и терроризмом является важной составной частью обеспечения общественной, государственной и национальной безопасности стран Содружества Независимых Государств. В силу объективных обстоятельств для их антитеррористического национального законодательства исходными стали российская правовая концепция и механизм антитеррора.

В статье отмечается особый вклад программных документов СНГ в становление международной антиэкстремистской стратегии. Координации уголовной политики в сфере антитеррора, формированию ее единых подходов в государствах СНГ, Организации договора коллективной безопасности, Евразийского экономического союза будет способствовать развитие экономических интеграционных процессов, образование единого евразийского экономического пространства.

Рассматривается ряд проблем законодательного обеспечения борьбы с экстремизмом и терроризмом в рамках интеграционных объединений на постсоветском пространстве: рассогласованность содержания понятия «террористическая деятельность» в антитеррористическом законе и в уголовном кодексе, несоответствие оснований для введения режима контртеррористической операции предназначению такой операции, устаревание целеполагания состава «террористический акт» в большинстве статей уголовных кодексов стран ближнего зарубежья. Процесс формирования антиэкстремистского (антитеррористического) национального законодательства должен быть произведен от международно-правовых актов универсального и регионального характера, и за основу следует брать правовые достижения всех государств постсоветского пространства.

Отмечается роль коллективного законодателя СНГ, действующего на опережение в сфере профилактики экстремизма и терроризма. Анализируется текущий законотворческий процесс в Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ, связанный с разработкой проекта модельного закона «О национальной безопасности» и рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства по вопросам проведения исследований информационных материалов с признаками экстремизма.

Ключевые слова: государственная, общественная и национальная безопасность, антитеррор, насильственный экстремизм, модельное законодательство СНГ, унификация и гармонизация законодательства, международно-правовые акты, антитеррористическое законодательство, уголовные кодексы, слагаемые террористической деятельности, основания контртеррористической операции, цель террористического акта, правоприменительный аспект антитеррора, профилактика экстремизма и терроризма, экономические интеграционные процессы, правотворческий процесс в Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ.

Для цитирования: Павлинов А. В. Обеспечение общественной и государственной безопасности в рамках интеграционных объединений на постсоветском пространстве // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 158—169. DOI: 10.12737/jrl.2020.088

Государственная политика борьбы с экстремизмом и терроризмом является важной составной частью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, других стран Содружества Независимых Государств (СНГ), Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Организации договора коллективной безопасности (ОДКБ), региональной безопасности постсоветского пространства в целом.

Социально-экономическая нестабильность, сложности в межконфессиональных, межнациональных отношениях, нарастание негативных внешнеполитических факторов, несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей борьбу с экстремистской деятельностью, в том числе с терроризмом, — все это способствует воспроизводству данных видов преступной деятельности на территории стран СНГ, диктует необходимость развития сотрудничества в борьбе с ними, стандартизации правовых средств противодействия.

Изначально предполагалось, что антитеррористическое, антиэкстремистское национальное законодательство стран — участниц СНГ будет производно от модельного законодательства СНГ. Однако в силу объективных обстоятельств исходными стали российская правовая концепция и механизм антитеррора. Вслед за Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» аналогичные нормативные акты появились в странах ближнего зарубежья: в Республике Таджикистан в 2003 г., в Республике Казахстан и Кыргызской Республике в 2005 г., в Республике Беларусь в 2007 г. Системный анализ норм антиэкстремистских законов данных государств показывает, что они направлены преимущественно на борьбу с посягательствами на основы конституционного строя, государственную или общественную безопасность.

Данные криминологические, превентивные законы относятся к программным политико-правовым документам, которые предопределяют приоритетные направления развития уголовного законодательства¹.

Особый вклад СНГ в антиэкстремистскую и антитеррористическую стратегию состоит в выработке в Концепции сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма 2005 г. и соответствующей Программе на 2005—2007 гг. дефиниции «насильственный экстремизм» и признании терроризма частью экстремистской деятельности².

В западных странах, несмотря на отсутствие антиэкстремистского законодательства, опыт идеологического обеспечения борьбы с исследуемыми феноменами также указывает на процесс замещения терминологии войны с терроризмом, которая была объявлена администрацией США, понятием «борьба с насильственным экстремизмом»³.

¹ Аналогичного мнения придерживался И. В. Шмаров. См.: Шмаров И. В. Уголовно-правовая политика и ее влияние на формирование уголовного законодательства // Журнал российского права. 1998. № 6.

² Впервые в научный и, соответственно, легальный оборот термин «насильственный экстремизм» ввел в 2004 г. С. В. Максимов. См.: Павлинов А. В. Насильственный экстремизм / предисл. С. В. Максимова. М., 2004. С. 4—6.

³ Так, американская администрация летом 2005 г. решила обратиться к более мягкому и охватывающему более широкие действия определению «борьба с насильственным экстремизмом». Причину этого терминологического сдвига объяснил и глава Комитета начальников штабов США генерал Р. Майерс, который критически высказался в отношении выражения «война с терроризмом», поскольку слово «война» предполагает, что ее будут вести лишь люди в форме, тогда как в происходящем задействованы все элементы мощи страны и международного сообщества. В то же время он

Несмотря на наличие выработанных рекомендаций по унификации и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом⁴, интеграция в данном формате развивается далеко не идеально.

В числе последних трудностей следует упомянуть судьбу Программы сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2014—2016 гг., в которой главы Украины и Молдовы сделали оговорку о несвязанности себя обязательствами по гармонизации национального законодательства. Еще большее испытание для Содружества представляет начавшийся процесс выхода Украины из СНГ после произошедшего в стране в феврале 2014 г. сверхтехнологичного государственного переворота, направленного на окончательное столкновение 45-миллионной страны, расположенной в центре Европы, обладающей значительным промышленным потенциалом, крупными рынками сбыта с российской «орбиты» на прозападную «траекторию», а также последующих событий в Крыму и на Донбассе.

Координация антитеррористической политики, формирование единых подходов при ее выработке и механизмов реализации в настоящее время может происходить и в

рамках эффективного межгосударственного взаимодействия субъектов таких интеграционных объединений государств на постсоветском пространстве, как ОДКБ и ЕАЭС. Оптимальным считаем в том числе выстраивание механизма взаимодействия в сфере обеспечения национальной безопасности и в формате ОДКБ, тем более что там действуют и принимаются новые доктринальные документы, актуализирующие такое сотрудничество.

Например, в ст. 10 Устава ОДКБ от 7 октября 2002 г. закреплено положение о том, что государства-члены принимают меры по развитию договорно-правовой базы, регламентирующей функционирование системы коллективной безопасности и гармонизации национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности⁵. В заключении Стратегии коллективной безопасности ОДКБ на период до 2025 г. отмечается, что ее реализация обеспечивается совершенствованием и при необходимости гармонизацией государствами — членами ОДКБ национального законодательства⁶.

В то же время медленно формирующееся новое единое евразийское экономическое пространство, как центр развития и влияния, требует гармонизированных правовых норм не только в сфере согласования налоговой, денежно-кредитной, валютно-финансовой, торговой и таможенной политики. За экономической должна следовать политическая и, вероятно, определенная правовая интеграция с едиными органами и модельными рекомендательными законами. В ЕАЭС или в ином новом союзе государств, пусть даже представляющем собой больше эконо-

считает, что проблема должна быть решена дипломатическими, экономическими, политическими, нежели военными методами (сообщение ВВС от 28 июля 2005 г.; Жэньминь Жибао. 2005. 26 июня). В августе 2008 г. подобная позиция была подтверждена главой Пентагона Р. Гейтсом (см.: «Аль-Каиду» победят хитростью. В США представлена новая стратегия национальной обороны // Российская газета. 2008. 4 авг.).

⁴ Приняты 16 ноября 2006 г. на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ постановлением № 27-6. URL: <http://www.cisatc.org/135/154/253>.

⁵ URL: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=124.

⁶ Утв. решением Совета коллективной безопасности ОДКБ от 14 ноября 2016 г. URL: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=8382.

мическое интеграционное объединение, потребность в формировании наднациональных правовых основ для обеспечения безопасности также может быть рано или поздно реализована⁷.

К сожалению, многие проблемы законодательного обеспечения борьбы с экстремизмом и терроризмом (в том числе с международным) на постсоветском пространстве остаются нерешенными.

1. Так, террористическая деятельность как одна из слагаемых экстремизма преломляется в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и в УК РФ. В них данный собирательный термин в содержательном отношении неравнозначен. Поэтому непонятно, что брать за основу концептуализации явления: федеральный антитеррористический закон или кодифицированный нормативный акт? Законы о борьбе с терроризмом стран СНГ (например, Армении, Белоруссии, Казахстана, Таджикистана) террористическую деятельность определили так же, как Федеральный закон от 25 июня 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (Федеральный закон от 6 марта 2006 г. воспринял данную дефиницию).

Уголовный кодекс РФ в отношении понятий «террористическая деятельность» (ст. 205¹), «терроризм» (прим. к ст. 205¹) находится в коллизии не только с антиэкстремистскими, антитеррористическими отечественными законами, но и от-

части с содержанием 17 антитеррористических международных конвенций. Ни один международно-правовой акт не упоминает о таких деяниях, как вооруженный мятеж и насильственный захват власти или насильственное удержание власти. Напротив, Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. (далее — Шанхайская конвенция; активными разработчиками и участниками ее выступили Россия и Казахстан) относит данные преступления, наряду с организацией незаконных вооруженных формирований или участием в них, к гносеологическим слагаемым экстремизма и сепаратизма, выделяя их отдельно.

В развитых постиндустриальных странах такие политические потрясения отсутствуют, ушли в прошлое. Хотя в эпоху, когда нестабильность рассматривается как норма жизни, которой имманентны процессы внезапных ускорений, резких замедлений и даже неожиданных возвратов в прошлое, исключать ничего нельзя. Достаточно упомянуть гражданские беспорядки «желтых жилетов», проходившие во Франции⁸.

Процесс формирования национального законодательства в сфере антитеррора должен быть произведен от международно-правовых актов универсального и регионального характера. В условиях отсутствия единообразного понимания терминов «экстремизм» и «международный терроризм», отсутствия антиэкстремистских конвенций действенным инструментом унификации антиэкстремистского и антитеррористического законо-

⁷ С января 2021 г. предполагается объединение двух экономических систем России и Белоруссии, создание единого налогового и гражданского законодательства, объединение таможенной и энергетической политики. Несмотря на незатронутость программой экономической интеграции сфер обороны и безопасности, в будущем и они могут стать предметом обсуждений. См.: Дружба налогов. Россия и Беларусь намерены в 2021 году перейти на единый Налоговый кодекс и не только // Коммерсант. 2019. 16 сент.

⁸ Одной из основных особенностей уголовной политики в области безопасности государства в развитых зарубежных странах является отличие антигосударственных преступлений, посягающих на безопасность, от терроризма, их разветвленная система в уголовных кодексах западных стран. В России ситуация обратная.

дательства, особенно в Центральном-Азиатском регионе, для государств — участников СНГ может стать Шанхайская конвенция. Например, так, как это произошло в Казахстане, где антитеррористическое и антиэкстремистское законодательство более унифицировано и представляет собой единую строгую вертикаль: от Шанхайской конвенции (и универсальных международных конвенций) к антиэкстремистскому (антитеррористическому) закону общего действия и к кодифицированному акту — УК РК. Соотношение и наполнение дефиниций «терроризм», «экстремизм», «террористические», «экстремистские» преступления выдерживаются и по содержанию не рассогласованы.

2. В свое время нами предлагалось пересмотреть в Федеральном законе «О противодействии терроризму» содержание дефиниции «контртеррористическая операция», основания для ее проведения.

Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ в ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму» введена ч. 5: «Правовой режим контртеррористической операции может вводиться в целях пресечения и раскрытия преступления... сопряженного с осуществлением террористической деятельности преступления, предусмотренного статьями 277, 278, 279, 360 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — преступления террористической направленности)...».

Прежнее содержание ст. 11 предполагало пресечение актов терроризма, обезвреживание террористов, обеспечение безопасности физических и юридических лиц, минимизации последствий теракта. Однако предназначение такой операции не сводилось только к обеспечению безопасности граждан, учреждений и организаций, т. е. общественной безопасности. Главным образом специальным административно-правовым режимом вводятся

и осуществляются различные мероприятия для сохранения целостности государства, защиты основ конституционного строя.

Сказанное характерно и в отношении положений законов Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-З «О борьбе с терроризмом», Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416-І «О противодействии терроризму», Республики Таджикистан от 16 ноября 1999 г. «О борьбе с терроризмом», Республики Армения от 22 марта 2005 г. «О борьбе с терроризмом», которые, видимо, должны подлежать аналогичной корректировке.

3. Для эффективности борьбы с экстремизмом и терроризмом в рамках СНГ, других интеграционных объединений, таких как ЕАЭС и ОДКБ, важно, на наш взгляд, иметь согласованное, непротиворечивое законодательство, обеспечивать единообразие правоприменительной практики. При этом далеко не всегда нужно безоглядно воспроизводить российские правовые достижения. Российскому законодателю также, в свою очередь, следует позаимствовать положительный опыт соседей по постсоветскому пространству.

Не только в интересах уголовного наказания, но и уголовного преследования за совершение террористического акта в ст. 205 УК РФ была изменена цель совершения преступления с указанием в качестве таковой не только «воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями», но и «дестабилизации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления». Такие изменения полностью исключают возможность квалификации общеуголовных преступлений (криминальных взрывов, убийств предпринимателей-конкурентов общепасным способом и т. п.) по ст. 205 УК РФ и соотносят юридическую природу террористического акта с понятием «терроризм» Федераль-

ного закона «О противодействии терроризму» как политически мотивированного насилия.

Представляется, что законодательные формулировки уголовно-правовых запретов терроризма в странах СНГ (как ЕАЭС и ОДКБ) все еще позволяют отнести к нему широкий круг посягательств не только на общественную безопасность, но и на жизнь, здоровье, собственность и иные блага (ст. 217 «Терроризм» УК Армении, ст. 179 «Терроризм» УК Таджикистана, ст. 233 «Акт терроризма» УК Казахстана и в меньшей степени ст. 289 «Акт терроризма» УК Беларуси). Считаем целесообразной их реконструкцию по типу российской ст. 205 УК РФ.

Вышеизложенные предложения, направленные на гармонизацию и унификацию законодательства в сфере государственной и общественной безопасности государств, бывших республик СССР, не носят исчерпывающий характер. В отечественной юридической науке имеется достаточное число сторонников, ратующих за совершенствование региональной международно-правовой базы противодействия экстремизму и терроризму на основе Шанхайской конвенции и Конвенции ШОС по противодействию экстремизму 2017 г., развивающей положения предшествующей⁹. Подобную парадигму российские ученые-юристы рекомендуют использовать при реформировании китайского антитеррористического законодательства, не содержащего четких дефиниций¹⁰.

Государственная и межгосударственная политика борьбы с экстре-

мистской (и террористической) преступностью предполагает не только законотворческий, но и правоприменительный аспект, профилактическую деятельность соответствующих субъектов.

После серьезных поражений боевиков ИГИЛ в Сирии, Ираке террористическая угроза из данного региона может перекинуться на постсоветское пространство, прежде всего на государства СНГ¹¹. Поэтому дальнейшую перспективу реализации должны иметь совместные действия не только правоохранительных ведомств наших союзных государств, но и спецоперации в рамках возможной коалиции оборонных ведомств. Но если в числе основных задач Программы сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2017—2019 гг. выделялось «проведение согласованных или совместных специальных операций»¹², то принятая одноименная Программа на 2020—2022 гг. содержит лишь указания на «совместные учения с боевой стрельбой войск объединенной системы противовоздушной обороны...»¹³.

В странах СНГ (а также ЕАЭС и ОДКБ) в современный период прева-

⁹ См., например: *Волеводз А. Г., Ализаде В. А.* Международно-правовые подходы к противодействию экстремизму: материально-правовые и процессуальные аспекты // *Международное уголовное право и международная юстиция.* 2018. № 6. С. 7—11.

¹⁰ См.: *Федоров А. В., Сергеев Д. Н.* Основные тенденции международного терроризма и меры борьбы с ним // *Российский следователь.* 2016. № 24. С. 3—9.

¹¹ Число возвращающихся или передислоцирующихся иностранных боевиков-террористов в сочетании с растущим числом «несостоявшихся путешественников», т. е. тех людей, которые проявляли намерение отправиться в зону конфликта, но не смогли этого сделать из-за ужесточения мер контроля, может достигать десятки тысяч лиц. См. Доклад Генерального секретаря ООН от 20 апреля 2018 г. «Деятельность системы ООН по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии ООН».

¹² URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=23804>; http://iacis.ru/pressroom/news/sekretariat_mpa_sng/programmu_sotrudnichestva_na_2017_2019_gody_v_sfere_bezopasnosti_obsuzhdayut_v_minske.

¹³ Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/>.

лируют негативные тенденции экстремистской и террористической преступности. На протяжении десятилетия в России наблюдается трехкратный рост преступлений террористического характера. Преступления экстремистской направленности последовательно увеличиваются с 2007 г., демонстрируя четырехкратный рост.

По нашему мнению, на криминологические характеристики экстремистской деятельности (в том числе терроризма) влияют: несоответствие учетных показателей статистики нормативным дефинициям; частое изменение содержания законодательных операциональных определений; позиция правоприменителя; продолжающийся финансово-экономический кризис и коррупция.

Отвечая на вопрос «Почему мы все меньше — граждане России, некоторых других стран СНГ — ощущаем проявления экстремистской деятельности (в том числе ненасильственные или, как их называют на Западе, «речи ненависти» — “hate crimes”)?», отметим: сегодняшние террористы и экстремисты наиболее активно себя проявляют за пределами территории России, стран СНГ — в Сирии, в местах лишения свободы, в том числе в сети Интернет.

Количество осужденных, содержащихся в местах лишения свободы за преступления экстремистской направленности, последовательно увеличивается (в 2016 г. в колониях и тюрьмах России отбывали наказание в виде лишения свободы 450 заключенных-экстремистов). Еще большими темпами нарастает количество осужденных в учреждениях уголовно-исполнительной системы РФ за преступления террористического характера. В 2016 г. там содержалось 1495 террористов¹⁴.

¹⁴ Отчет о состоянии преступности среди лиц, содержащихся в учреждениях УИС за декабрь 2016 года (нарастающим итогом).

Крайне неблагоприятная обстановка складывается в местах исполнения наказания в Таджикистане: заключенные, обвиняемые в причастности к террористической организации «Исламское государство», совершают побег, захваты заложников, массовые беспорядки и убийства как сотрудников учреждений, так и других заключенных¹⁵.

В России на фоне снижения в целом регистрируемой преступности самую неблагоприятную динамику демонстрируют преступления террористического характера и экстремистской направленности. В Республике Беларусь преступления против государства (ст. 361, 361-1—361-3 УК РБ), общественной безопасности (ст. 287, 289, 290-1—290-5 УК РБ), мира и безопасности человечества (ст. 130 УК РБ) регистрируются в единичных случаях. В Казахстане рост преступлений, связанных с экстремизмом и терроризмом, в 2016 г. составил 67,3% (зарегистрировано 497 случаев против 297 в 2015 г.).

На опережение действует коллективный законодатель стран СНГ в сфере профилактики экстремизма и терроризма. Среди важных достижений Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (далее — МПА СНГ) (документы были представлены в том числе Объединенной комиссией при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам) следует назвать принятие таких превентивных модельных законов, как: «О воспитании детей и молодежи» 2009 г.¹⁶, «О патриотическом воспита-

Форма 2—УИС, приложение 1 к приказу Минюста России от 10 января 2007 г. № 2.

¹⁵ См.: В Таджикистане в результате бунта в колонии погибли более 30 человек // Коммерсант. 2019. 20 мая.

¹⁶ См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 44. С. 167—185.

нии» 2015 г.¹⁷, «О национальных видах спорта» 2002 г.¹⁸

Активно идет подготовка проекта модельного закона «О национальной безопасности», принятие которого изначально было вынесено на весеннюю сессию МПА СНГ 2020 г.

Постоянные изменения спектра угроз национальной безопасности на постсоветском пространстве в виде терроризма, экстремистской деятельности, вооруженных конфликтов немеждународного характера (а в последнее время и пандемии коронавируса) приводят к тому, что отдельные российские доктринальные документы, такие как Стратегия национальной безопасности до 2020 г., Военная доктрина, не доживают отведенный им срок. В этом кроются и объективные сложности правотворческого процесса.

Ключевым, институциональным понятием (и разделом) модельного закона «О национальной безопасности», как нам представляется, должно выступить понятие «система обеспечения национальной безопасности», которое должно включать не только общий круг субъектов, но и сочетание разных уровней безопасности (региональной или межгосударственной и национальной), совокупность многих видов национальной безопасности (от государственной и общественной до экологической, экономической, энергетической и личной безопасности).

Меры обеспечения национальной безопасности, предпринимаемые всеми субъектами, также должны образовывать определенную целостность, при этом необязательно, чтобы все они облекались в правовую форму.

¹⁷ Принят в г. Санкт-Петербурге 16 апреля 2015 г. постановлением 42-6 на 42-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ.

¹⁸ См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2002. № 29. С. 144—158.

И, наконец, к слагаемым системы обеспечения национальной безопасности следует относить основы контроля, надзора и мониторинга обеспечения национальной безопасности.

Думаем, что в отдельной структурной части проекта к числу субъектов, обеспечивающих национальную безопасность, должны быть отнесены все участники: от органов государственной власти до общественных объединений и физических лиц. Органы местного самоуправления необходимо расположить в числе государственных субъектов. Опыт российского законодателя, выделившего из круга субъектов профилактики правонарушений граждан и общественные объединения в категорию «лиц, участвующих в профилактике правонарушений» в Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», следует рассматривать применительно к сфере регулирования и обеспечения национальной безопасности в рамках СНГ скорее как негативный.

Дифференциация системы обеспечения национальной безопасности на государственную и негосударственную (в зависимости от круга субъектов) в проекте модельного закона предполагает их функционирование на партнерских, равноправных началах. Ведь гражданский контроль не менее важен, нежели административный, государственный. Нельзя забывать и о том, что носителем суверенитета является народ, а путем референдума в большинстве стран СНГ принимаются конституции.

В заключительной части законопроекта в качестве обязательной слагаемой системы обеспечения национальной безопасности следует закрепить инновационный институт мониторинга. В отдельной главе (статье) следует раскрыть не только его концепцию, но и его инструмента-

рий (то, что будет являться источником информации): мнение населения (удовлетворенность принимаемыми мерами в данной сфере), оценки экспертов, данные статистики.

Объединенной комиссией при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам и Комиссией по вопросам обороны и безопасности наряду с проектом указанного модельного закона с осени 2019 г. разрабатываются и обсуждаются Рекомендации по организации мониторинга правоприменения и прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности в государствах — участниках СНГ, Рекомендации по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ по вопросам проведения исследований (экспертиз) информационных материалов с целью выявления признаков преступлений экстремистской и террористической направленности.

Специалисты, представляющие различные области знаний в странах СНГ, в том числе юристы, не всегда приходят к согласию по поводу однозначности понимания экстремизма, способов противодействия ему. Единое понимание феномена экстремизма отсутствует и у практиков. Поэтому правоприменители, желающие выстроить или подкрепить доказательственную базу по уголовным делам, связанным с проявлениями экстремизма, нередко обращаются за помощью к лицам, обладающим специальными знаниями. В этом случае эксперты, как и правоприменители, прежде всего должны опираться на законы, направленные на противодействие экстремистской деятельности и терроризму.

Действительно, потенциал национального антитеррористического, антиэкстремистского законодательства с учетом наличия категориаль-

ного аппарата состоит в возможности использования его в целях нетрадиционной, неуголовно-правовой квалификации в процессе проведения экспертиз, непроцессуального консультирования при отнесении тех или иных информационных материалов к экстремистским.

В проекте рекомендаций по вопросам проведения исследований (экспертиз) информационных материалов полагается представить краткий анализ прежде всего действующего российского и казахского законодательства, как наиболее разработанного и используемого при проведении исследований (экспертиз) информационных материалов с признаками преступлений экстремистской и террористической направленности.

Так, в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» закреплены понятия «экстремистская деятельность (экстремизм)», «экстремистские материалы». Статьей 11 установлена ответственность СМИ за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности, ст. 13 предусмотрена ответственность за распространение экстремистских материалов.

Законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 451-І «О средствах массовой информации» в ч. 3 ст. 2 установлена недопустимость пропаганды и оправдания экстремизма или терроризма. СМИ обязаны содействовать государственным органам, осуществляющим противодействие терроризму. В части 4 ст. 13 «Приостановление и прекращение выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации» закреплены основания для прекращения выпуска СМИ либо распространения продукции СМИ. Ими являются: пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан,

подрыва безопасности государства, войны, пропаганда экстремизма или терроризма.

Статьей 10-4 Закона РК «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. № 416-І запрещены ввоз, издание, изготовление и (или) распространение террористических материалов. Пункт 14-1 ст. 1 данного Закона к террористическим материалам относит «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».

Кроме общей ст. 10-4 Закона от 13 июля 1999 г. № 416-І, не содержащей санкции за оборот террористических материалов, в ст. 256 «Пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма» УК РК уголовно наказуемо изготовление, хранение с целью распространения или распространение материалов, публично призывающих к совершению акта терроризма. Частью 1 ст. 453 КоАП РК предусмотрена административная ответственность за изготовление, хранение, ввоз, перевозку на территории Республики Казахстан продукции СМИ, содержащей сведения и материалы, направленные на пропаганду или агитацию подрыва безопасности государства, культа насилия. Частью 2 ст. 453 КоАП РК установлены ответственность и наказание за распространение на территории Республики Казахстан продукции СМИ, содержащей сведения и материалы, направленные на пропаганду и оправдание терроризма.

Согласно ст. 376, 377 ГПК РК в заявлении прокурора должны быть изложены обстоятельства, подтверждающие факт наличия в информационных материалах признаков и (или) призывов к экстремизму или терроризму. Они могут вклю-

чать также фактические данные, полученные от компетентных органов иностранных государств, в том числе судебные решения международных судов и судов иностранных государств.

Многие модельные законы, рекомендации как результат общей работы парламентариев стран Содружества, аппарата Секретариата МПА СНГ, представителей научного и экспертного сообщества соответствующего качественного содержания могут послужить подспорьем (в плане анализа и имплементации) для национальных законодателей отдельных стран. В перспективе такие официальные документы в сфере безопасности (полностью или на уровне концепций, отдельных идей), как и принятые МПА СНГ полтора десятилетия назад антикоррупционные акты, могут быть востребованы всеми странами СНГ, мировым сообществом.

Подчеркнем, что в рамках СНГ разработана и продолжает выполняться Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 г. по плану мероприятий реализации третьего этапа (2016—2020 гг.). Значительное внимание в плане уделено сотрудничеству в отдельных отраслях экономики — в энергетике и на транспорте, промышленности и агропромышленном комплексе, информационно-коммуникационных услугах и использовании космоса.

В качестве основных выводов отметим следующее:

во-первых, парадигма развития экономических интеграционных процессов на постсоветском пространстве будет способствовать дальнейшей унификации законодательства в сфере безопасности, объединению усилий по противодействию современным вызовам и угрозам безопасности;

во-вторых, выстраивать сотрудничество, взаимодействие в сфере антитеррора, совершенствовать и гар-

мониторить его правовые основы следует, полагаясь не только на российские, но и на общие (национальные в рамках СНГ, ЕАЭС, ОДКБ, региональные, мировые) достижения; в-третьих, не только Россия должна быть центром притяжения, вовлечения в свою орбиту других

членов СНГ, ЕАЭС, ОДКБ — участников антитеррористических коалиций. Партнерские отношения предполагают усиление ответственности, выполнение взятых на себя обязательств со стороны всех субъектов интеграционных государственных объединений.

Библиографический список

«Аль-Каиду» победят хитростью. В США представлена новая стратегия национальной обороны // Российская газета. 2008. 4 авг.

В Таджикистане в результате бунта в колонии погибли более 30 человек // Коммерсант. 2019. 20 мая.

Волеводз А. Г., Ализаде В. А. Международно-правовые подходы к противодействию экстремизму: материально-правовые и процессуальные аспекты // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6.

Дружба налогов. Россия и Беларусь намерены в 2021 году перейти на единый Налоговый кодекс и не только // Коммерсант. 2019. 16 сент.

Павлинов А. В. Насильственный экстремизм / предисл. С. В. Максимова. М., 2004.

Федоров А. В., Сергеев Д. Н. Основные тенденции международного терроризма и меры борьбы с ним // Российский следователь. 2016. № 24.

Шмаров И. В. Уголовно-правовая политика и ее влияние на формирование уголовного законодательства // Журнал российского права. 1998. № 6.

Ensuring Public and State Security in the Framework of Integration Associations in the Post-Soviet Space

A. V. Pavlinov, University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, Moscow 107078, Russian Federation

E-mail: andrey_pavlinov@mail.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.088

The state policy of combating extremism and terrorism is an important part of ensuring public, state and national security in the CIS countries. Due to objective circumstances, the Russian legal concept and mechanism of anti-terrorism became the starting point for their national anti-terrorist legislation.

The article notes the special contribution of the CIS program documents to the formation of an international anti-extremist strategy. It is emphasized that the development of economic integration processes and the formation of a single Eurasian economic space will contribute to the coordination of criminal policy in the field of counterterrorism and the formation of its unified approaches in the CIS, CSTO, and EEU States

The author discusses a number of issues of legislative support of the fight against extremism and terrorism in the framework of integration associations in the post-Soviet space: contradictions between the content of the term "terrorist activity" in the anti-terrorism act and the criminal code, a mismatch reason for the introduction of the counterterrorist operation the purpose of such an operation, the obsolescence of goal-setting composition of the terrorist act in most articles of the criminal code of CIS countries. Conclusions are drawn that the process of forming anti-extremist (anti-terrorist) national legislation should be derived from international legal acts of a universal and regional nature, and that it is necessary to take as a basis not only the Russian, but also the legal achievements of other post-Soviet States.

It is pointed out that modern extremists are most active both on the Internet and outside the territory of Russia and other CIS countries — in Syria or in places of detention.

The author notes the role of the collective legislator of the CIS, acting ahead of the curve in the prevention of extremism and terrorism. The article analyzes the current legislative process in the CIS Interparliamentary Assembly related to the development of a draft model law "on national security"

and recommendations for improving and harmonizing national legislation on research of information materials with signs of extremism.

Keywords: state, public, national security, antiterrorism, violent extremism, CIS model legislation, unification and harmonization of legislation, international legal acts, antiterrorist legislation, criminal codes, components of terrorist activity, the basis of a counterterrorist operation, the purpose of a terrorist act, the law enforcement aspect of antiterrorism, prevention of extremism and terrorism, economic integration processes, law-making process in the IPA CIS.

For citation: Pavlinov A. V. Ensuring Public and State Security in the Framework of Integration Associations in the Post-Soviet Space. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 7, pp. 158—169. DOI: 10.12737/jrl.2020.088 (In Russ.)

References

“Al'-Kaidu” pobedyat khitrost'yu. V USA predstavlena novaya strategiya natsional'noy oborony. *Rossiyskaya gazeta*, 2008, August 4.

Druzhba nalogov. Rossiya i Belarus' namereny v 2021 godu pereyti na edinyy Nalogovyy kodeks i ne tol'ko. *Kommersant*, 2019, September 16.

Fedorov A. V., Sergeev D. N. Osnovnye tendentsii mezhdunarodnogo terrorizma i mery bor'by s nim. *Rossiyskiy sledovatel'*, 2016, no. 24.

Pavlinov A. V. Nasil'stvennyy ekstremizm. Moscow, 2004.

Shmarov I. V. Ugolovno-pravovaya politika i ee vliyanie na formirovanie ugolovnogo zakonodatel'stva. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 1998, no. 6, pp. 10—17.

V Tadzhiqistane v rezul'tate bunta v kolonii pogibli bolee 30 chelovek. *Kommersant*, 2019, May 20.

Volevodz A. G., Alizade V. A. Mezhdunarodno-pravovye podkhody k protivodeystviyu ekstremizmu: material'no pravovye i protsessual'nye aspekty. *Mezhdunarodnoe ugolovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya*, 2018, no. 6.