

МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СНГ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ*

В статье анализируются перспективы использования модельного законодательства в сфере противодействия терроризму, подготовленного Межпарламентской ассамблеей СНГ. Представлен вывод, согласно которому российское законодательство в заявленной сфере оказывает заметное влияние на содержание модельных законов. В то же время в модельных законах присутствуют некоторые особенности, которые могут быть учтены в процессе разработки правовых актов законодательным органом Российской Федерации.

Ключевые слова: модельное законодательство; СНГ; противодействие; терроризм; гармонизация.

The article analyzes the prospects for using model legislation in the field of countering terrorism prepared by the CIS Interparliamentary Assembly. The conclusion is drawn according to which Russian legislation in the declared sphere has a noticeable effect on the content of model laws. At the same time, there are some peculiarities in model laws that can be taken into account in the process of developing legal acts by the legislative body of the Russian Federation.

Keywords: model legislation; CIS; counteraction; terrorism; harmonization.

Противодействие терроризму — актуальная тема не только для Российской Федерации, но и для наших ближайших соседей. Она приобретает наибольшую актуальность, если анализировать состояние дел в государствах-участниках СНГ. Более того, обеспечение безопасности в этих странах — определенный залог нашего спокойствия. Каждый член СНГ — наш ближайший сосед, что, безусловно, определяет его геополитическое положение, а также вовлечение в сферу российских национальных интересов. Все участники СНГ имеют многолетнюю общую историю, максимально приближены друг к другу общим состоянием правовой системы, многие государственные институты получили свое развитие в схожих условиях. Присутствует и определенная политика в гармонизации законодательства, где единая задача — противодействие терроризму — находит свое отражение в деятельности такого уникального органа СНГ, как Межпарламентская Ассамблея (МПА СНГ). В основу ее правового статуса положена

Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств, заключенная в Минске 26 мая 1995 года.

Статья 4 указанной Конвенции предусматривает, что одна из базовых задач МПА СНГ заключается в принятии типовых (модельных) законодательных актов, которые направляются в национальные законодательные органы с соответствующими рекомендациями. Обращает внимание, что применительно к формулированию общих рекомендаций по противодействию терроризму МПА СНГ серьезным образом преуспело. Только модельные законодательные акты в заявленной сфере неоднократно обсуждались и принимались в различных редакциях. Приведем их.

1. Модельный закон о борьбе с терроризмом, принятый на двенадцатом пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 12-7 от 8 декабря 1998 года) [6]. Это был первый опыт принятия модельного закона в указанной сфере. В его основу был положен российский правовой акт — Федеральный закон от

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

25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» [7].

2. В 2004 году была принята новая редакция модельного закона о борьбе с терроризмом (принята на 23-м пленарном заседании МПА СНГ, постановление № 23-5 от 17 апреля 2004 года) [5]. Однако уже в этом году принимаются поправки к новой редакции, и фактически модельный закон приобретает обновленный вид в декабре 2004 года (постановление № 24-5 от 4 декабря 2004 года) [4]. Российский правовой акт был принят в 2006 году — Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [10] (далее — Федеральный закон № 35-ФЗ). В 2004 году МПА СНГ также принимает модельный закон о противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств (тем же постановлением, что и закон о борьбе с терроризмом) [4]. Произошла определенная дифференциация, которая в российской практике отсутствует.

3. В 2009 году принимается переработанный модельный закон о противодействии терроризму (33-е пленарное заседание МПА СНГ, постановление № 33-18 от 3 декабря 2009 года) [9]. В последующем развивающиеся документы отталкиваются именно от данной редакции модельного закона. Так, постановлением МПА СНГ от 29 ноября 2013 года № 39-28 утверждены Комментарии к модельному антитеррористическому законодательству СНГ [8], а постановлением МПА СНГ от 16 апреля 2015 года № 42-7 утверждены Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия технологическому терроризму [11].

Модельное законодательство стран СНГ приобретает сейчас определенный интерес со стороны ученых и законодателей, чему есть свои причины. Во-первых, с учетом некоторого противостояния Российской Федерации и Европейского Союза усиливается значение интеграционных институтов стран, имеющих с нами общие границы. Во-вторых, развитие Евразийского экономического союза (ЕАЭС) — первый шаг к глобализации в условиях постсоветского пространства, влекущий за собой сближение правовых систем государств, участвующих в данном процессе. В-третьих, потенциал СНГ по настоящее время не исчерпан, что актуализирует анализ норм, формируемых в рамках созданных

им институтов, в числе которых находится и МПА СНГ. В-четвертых, использование модельного законодательства используется многими странами на всех континентах мира. Е.В. Шестакова специально указывает на эту форму правотворчества как имеющую большие перспективы [17, с. 17]. Ю.Г. Федотова в связи с этим считает, что использование правовых актов МПА СНГ в реальной законодательской практике национальных парламентов еще наберет свои обороты [16, с. 514].

Есть и юридический аргумент: в модельном законодательстве оттачивается единство терминологии, поскольку оно рассчитано на разные национальные системы. Любые внутренние противоречия вызовут отторжение: если при создании норм разработчики проявили беспечность, то это будет видно наиболее ярко, а значит, не будет иметь высокого авторитета как рекомендация законодательным органам государств-участников СНГ. О.Е. Блинков подчеркивает: «Особенности юридической техники модельного законодательства заключаются в использовании совокупности общепризнанных приемов, применяемых при разработке содержания и структуры модельных законодательных актов, что предполагает соблюдение следующих основных требований: один и тот же термин модельного законодательного акта употребляется однозначно, должен быть общепризнанным, сохранять свой особый смысл в каждом случае употребления, быть максимально понятным для восприятия и иных стандартных требований законодательной техники» [1, с. 13].

Имеются и негативные факторы. Как отмечает А.А. Богустов, рецепция модельного законодательства зачастую рассматривается на национальном уровне как угроза суверенитету [2, с. 22]. СНГ рядом стран воспринимается как форма воссоздания имперских российских амбиций. Именно такие обвинения в свое время выдвигали представители Грузии и Украины. Кроме того, рекомендательный характер постановлений МПА СНГ позволяет ряду ученых сомневаться в наличии у них юридических свойств правовых актов [18, с. 50].

Общие выводы, которые следует выделить при анализе правовых актов о борьбе с терроризмом, принятых МПА СНГ, заключаются в следующем.

1. Несмотря на то, что российское законодательство оказывает значительное влияние на правовые системы стран СНГ, эта

тенденция не всегда прослеживается при анализе модельных законов о противодействии терроризму. Так, присутствуют значительные разночтения в понятийном аппарате. В частности, это касается общего определения терроризма. Изначально российский закон 1998 года [7] достаточно широко определял терроризм через возможные совершаемые противоправные действия, совмещая таким образом в себе два понятия: собственно терроризм и акт терроризма. Федеральный закон № 35-ФЗ провел между ними грань. Терроризм толковался через два ключевых элемента — «идеология насилия» и «практика воздействия». Модельный закон 1998 года [6] использовал упрощенную формулу: «Терроризм — совершение террористом, группой террористов или террористической организацией акта терроризма, приготовление к совершению акта терроризма или покушение на совершение акта терроризма». Далее по тексту модельного закона 1998 года толковалось понятие террористического акта. Модельный закон 2004 года [5] проводил связь терроризма с экстремизмом, трактуя первый как наиболее опасную форму второго. Добавляется также эмоциональная оценка терроризма, связанного, по мнению МПА СНГ, с «шоковым воздействием на массовое сознание и сознание государственных и общественных деятелей». В декабре 2004 года происходит изменение понятия терроризма, и во главу угла ставится «уголовно наказуемое деяние», что должно подчеркнуть значение национального регулирования. И только модельный закон 2009 года [9] воспринял российский опыт, практически повторив понятийный ряд Федерального закона № 35-ФЗ.

2. В модельном законодательстве присутствуют некоторые нормы, которые предлагалось российским парламентариям ввести в Федеральный закон № 35-ФЗ. Так, в модельном законе 2009 года специальная глава III, посвященная информационно-пропагандистскому противодействию терроризму, включает три статьи: статья 8 определяет цели противодействия терроризму, статья 9 закрепляет обязанности средств массовой информации по содействию противодействию терроризму, а статья 10 устанавливает ответственность СМИ [9]. Укажем на важный момент: предусматривается, что сотрудники СМИ должны руководствоваться не своими личными или корпоративными интересами при освещении событий, связанных с террором, а осознавать первичность защиты прав

граждан. При таком подходе право на распространение информации и свобода СМИ (как конкурирующие конституционные ценности) приобретают вторичное значение. Подобные правила в ноябре 2015 года пытался предложить Парламент Чеченской Республики, внесший официальный законопроект, предлагавший дополнить Федеральный закон № 35-ФЗ новой статьей 23.1 «Информационное противодействие террористической деятельности».

Необходимо отметить, что законодательная инициатива была несколько специфична, она касалась только запрета указания национальной или религиозной принадлежности лиц, причастных к террористической деятельности. По-видимому, данное обстоятельство и привело к тому, что проект Государственной Думой Российской Федерации был отклонен (в мае 2016 года). Влияние средств массовой информации на различные проявления деструктивной идеологии доказано многими учеными. Один из известных зарубежных исследователей Норберт Больц доказывает, что открытость информационного пространства приводит к мгновенному распространению сведений о совершенных террористических актах [3]. При этом любые новости о катастрофах, погибших людях, стихийных бедствиях всегда освещаются в первую очередь. Этим пользуются террористы, вещая о своих злодеяниях в масштабах всего мира. Отдельные каналы, интернет-линии эксплуатируются только для того, чтобы показать, что та или иная террористическая организация действует и может оказывать воздействие на официальные институты власти. Журналисты руководствуются не столько принципами правдивости и объективности, сколько требованиями резонансной и приемлемой информации: того, что ждут потребители.

3. Модельное законодательство по ряду аспектов идет на опережение, предлагая варианты разрешения таких сложных проблем, которые в нашем государстве уже на протяжении нескольких лет формулируются (однако без предъявления приемлемых путей регулирования). В частности, в российском обществе обсуждается возможность предъявления специальных требований к общению в Интернете, распространению информации по телекоммуникационным сетям. Напомним, в 2016 году в рекордно быстрые сроки был принят так называемый «пакет Яровой» — нормативный акт, имеющий пря-

мую антитеррористическую направленность. При его обсуждении наибольшую озабоченность вызывали нормы, посвященные регулированию Интернета. Постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 года № 36-9 был утвержден модельный закон «Об основах регулирования Интернета» [12]. И уже тогда статья 13 указанного закона предусматривала: «Государство принимает законодательные и иные меры в целях противодействия использованию Интернета в противоправных целях. В указанных целях государство устанавливает обязанность операторов услуг Интернета хранить информацию о пользователях и об оказанных им услугах не менее 12 месяцев и предоставлять данные сведения по запросу судебных и (или) правоохранительных органов». Постановлением МПА СНГ от 29 ноября 2013 года № 39-25 утверждены Рекомендации по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей (ОТКС) для предупреждения их использования в террористических и иных противоправных целях [14] (далее — Рекомендации). В указанных Рекомендациях специально подчеркивается, что для предотвращения террористических угроз необходима гармонизация законодательства по регулированию эксплуатации ОТКС. Только при едином подходе возможны такие направления, как выявление преступных деяний в сети, привлечение к ответственности виновных лиц, подавление телевещаний террористов и предотвращение активного подавления линий связи в террористических целях. В Рекомендациях закрепляется необходимость определенности в трактовках таких понятий, как: а) «информационно-психологический терроризм»; б) «информационно-технический терроризм».

4. Особое место занимают правовые акты, нацеленные на противодействие деятельности террористических организаций. Постановлением МПА СНГ от 4 декабря 2004 года № 24-5 утвержден модельный закон о противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств [13]. (Кстати, модельный закон о борьбе с терроризмом 2004 года [5] предусматривал разделение терроризма на внутригосударственный и международный.) Представлено понятие международного терроризма, в центре которого находится территориальный принцип: совершение терактов в более чем одном государстве. Территори-

альные границы также являются предметом оценки при подготовке, планировании, руководстве или контроле терактов (включая вербовку, финансирование, подстрекательство и иные формы пособничества терроризму).

Модельный закон, направленный на противодействие организациям террористического и экстремистского толка, нацелен на объединение и координацию международных усилий. Его основная задача — противостоять возможному уходу от ответственности благодаря принципам территориальной подсудности. Зарубежный опыт также показывает, что формирование безграничных пространств имеет свои негативные последствия. Многие граждане стран Западной Европы, пользуясь гражданскими свободами, злоупотребляют принципами демократии. Под деловые поездки маскируются контакты с террористическими организациями, находящимися в зоне активных боевых действий. Практика показывает, что молодые люди, пройдя боевую подготовку в специальных лагерях (нередко участвуя в конкретных операциях с применением вооружения), возвращаются в свои страны проживания. При этом они ведут добропорядочный образ жизни, ничем не выказывая полученные навыки и умения [15].

Зарубежное законодательство пытается ставить таким действиям надежный жесткий заслон. В качестве положительного примера можно привести британское законодательство, где действует объемный Акт о терроризме [19], принятый в 2000 году. Широкая трактовка террористической деятельности способствует тому, что под нее подпадают любые действия, которые уголовно наказуемы по данному Акту и относятся к понятию терроризма. Террорист, совершивший теракт в любой стране мира (даже если его жертвами не были подданные Соединенного Королевства), при попадании на территорию Великобритании будет осужден по британским законам. На территории Великобритании запрещается деятельность любых организаций, даже если они косвенным образом связаны с террористической деятельностью. Также весьма широко трактуется участие в террористической организации, к которому будет относиться участие в мероприятиях, где происходит лишь оправдание терактов. Ношение знаков террористической организации также влечет за собой привлечение к уголовной ответственности.

А арест таких граждан осуществляется без судебного ордера.

5. Статья 7 модельного закона о противодействии терроризму предусматривает установление денежного вознаграждения лицам, оказывающим содействие правоохранительным органам в указанной сфере [9]. Оговаривается, что конкретные суммы устанавливаются национальным законодательством. В качестве примера можно привести казахстанский опыт, где приняты Правила установления и выплаты вознаграждения за инфор-

мацию, которая помогла предотвратить или пресечь акт терроризма (утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 ноября 2016 года № 685). Отметим, что закрепленная сумма равна примерно 500 тысячам российских рублей.

Таким образом, общий анализ модельного законодательства МПА СНГ в сфере противодействия терроризму позволяет сформулировать вывод о востребованности данного опыта и необходимости его использования в российской правотворческой практике.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Блинков О.Е. Модельное законодательство в области наследования на постсоветском пространстве // Наследственное право. — 2007. — № 1. — С. 12 — 14.
2. Богустов А.А. Проблемы взаимодействия модельного и национального гражданского законодательства стран СНГ // Российская юстиция. — 2012. — № 3. — С. 21 — 24.
3. Больц Н. Азбука медиа. — М. : Европа, 2011. — 136 с.
4. Модельный закон о противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств : постановление МПА СНГ от 4 декабря 2004 г. № 24-5 // ИПС «Гарант».
5. О борьбе с терроризмом : модельный закон от 17 апреля 2004 г. № 23-5 (новая ред.) (принят постановлением МПА СНГ) // ИПС «Гарант».
6. О борьбе с терроризмом : модельный закон от 8 декабря 1998 г. № 12-7 (принят постановлением МПА СНГ) // ИПС «Гарант».
7. О борьбе с терроризмом : федер. закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ. Утратил силу // ИПС «Гарант».
8. О комментариях к модельному антитеррористическому законодательству СПГ : постановление МПА СНГ от 29 ноября 2013 г. № 39-28.
9. О противодействии терроризму : модельный закон от 3 декабря 2009 г. № 33-18 (принят постановлением на 33-м пленарном заседании МПА СНГ) // www.cisatc.org/54549007.doc
10. О противодействии терроризму : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 18 апреля 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 11. — Ст. 1146; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru 18.04.2018.
11. О Рекомендациях по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия технологическому терроризму : постановление МПА СНГ от 16 апреля 2015 г. № 42-7 // bii.by/tx.all
12. Об основах регулирования Интернета : модельный закон от 16 мая 2011 г. № 36-9 (принят на 36-м пленарном заседании постановлением МПА СНГ) // naviny.org>2004/12/04/by45560.htm
13. Об усилении роли парламентов государств-участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ в борьбе с международным терроризмом : постановление МПА СНГ от 4 декабря 2004 г. № 24-5 // naviny.org>2011/05/16/by16270.htm
14. Рекомендации по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей для предупреждения их использования в террористических и иных противоправных целях : постановление МПА СНГ от 29 ноября 2013 года № 39-25 (принято на 39-м пленарном заседании) // www.lowbelarus.com/011340
15. Романовская О.В. Акт о свободе: ограничения прав человека в США в целях противодействия терроризму // Наука. Общество. Государство. — 2017. — Т. 5. — № 3.
16. Федотова Ю.Г. Модельное законодательство стран СНГ в области привлечения институтов гражданского общества к участию в обеспечении национальной безопасности государства // Международное право и международные организации. — 2015. — № 4. — С. 510 — 520.
17. Шестакова Е.В. Международная практика применения модельного законодательства // Законодательство и экономика. — 2006. — № 2. — С. 13 — 23.
18. Шестакова Е.В. Модельное законодательство в странах СНГ // Международное публичное и частное право. — 2006. — № 1. — С. 48 — 52.
19. Terrorism Act 2000 / <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/schedule/7>

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. *Blinkov O.E.* Model'noe zakonodatel'stvo v oblasti nasledovaniya na postsovetском prostranstve // *Nasledstvennoe pravo*. — 2007. — № 1. — S. 12 — 14.
2. *Bogustov A.A.* Problemy vzaimodejstviya model'nogo i nacional'nogo grazhdanskogo zakonodatel'stva stran SNG // *Rossiyskaya yusticiya*. — 2012. — № 3. — S. 21 — 24.
3. *Bol'c N.* Azbuka media. — M. : Evropa, 2011. — 136 s.
4. Model'nyj zakon o protivodejstvii organizacijam i licam, deyatel'nost' kotoryh imeet cel'yu osushchestvlenie aktov terrorizma na territorii drugih gosudarstv : postanovlenie MP SNG ot 4 dekabrya 2004 g. № 24-5 // IPS «Garant».
5. O bor'be s terrorizmom : model'nyj zakon ot 17 aprelya 2004 g. № 23-5 (novaya red.) (prinyat postanovleniem MPA SNG) // IPS «Garant».
6. O bor'be s terrorizmom : model'nyj zakon ot 8 dekabrya 1998 g. № 12-7 (prinyat postanovleniem MPA SNG // IPS «Garant».
7. O bor'be s terrorizmom : feder. zakon ot 25 iyulya 1998 g. № 130-FZ. Utratil silu // IPS «Garant».
8. O kommentariyah k model'nomu antiterroristicheskomu zakonodatel'stvu SPG : postanovlenie MPA SNG ot 29 noyabrya 2013 g. № 39-28.
9. O protivodejstvii terrorizmu : model'nyj zakon ot 3 dekabrya 2009 g. № 33-18 (prinyat postanovleniem na 33-m plenarnom zasedanii MPA SNG) // www.cisatc.org/54549007.doc
10. O protivodejstvii terrorizmu : feder. zakon ot 6 marta 2006 g. № 35-FZ (v red. ot 18 aprelya 2018 g.) // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. — 2006. — № 11. — St. 1146; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii www.pravo.gov.ru 18.04.2018.
11. O Rekomendacijah po sovershenstvovaniyu zakonodatel'stva gosudarstv-uchastnikov SNG v sfere protivodejstviya tekhnologicheskomu terrorizmu : postanovlenie MPA SNG ot 16 aprelya 2015 g. № 42-7 // bii.by/tx.all
12. Ob osnovah regulirovaniya Interneta : model'nyj zakon ot 16 maya 2011 g. № 36-9 (prinyat na 36-m plenarnom zasedanii postanovleniem MPA SNG) // naviny.org>2004/12/04/by45560.htm
13. Ob usilenii roli parlamentov gosudarstv-uchastnikov Mezhparlamentskoj Assamblei SNG v bor'be s mezhdunarodnym terrorizmom : postanovlenie MPA SNG ot 4 dekabrya 2004 g. № 24-5 // naviny.org>2011/05/16/by16270.htm
14. Rekomendacii po pravovomu regulirovaniyu ekspluatcii otkrytyh telekommunikacionnyh setej dlya preduprezhdeniya ih ispol'zovaniya v terroristicheskikh i inyh protivopravnyh celyah : postanovlenie MPA SNG ot 29 noyabrya 2013 goda № 39-25 (prinyato na 39-m plenarnom zasedanii) // www.lowbelarus.com/011340
15. *Romanovskaya O.V.* Akt o svobode: ogranicheniya prav cheloveka v SSHA v celyah protivodejstviya terrorizmu // *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo*. — 2017. — T. 5. — № 3.
16. *Fedotova Yu.G.* Model'noe zakonodatel'stvo stran SNG v oblasti privlecheniya institutov grazhdanskogo obshchestva k uchastiyu v obespechenii nacional'noj bezopasnosti gosudarstva // *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizacii*. — 2015. — № 4. — S. 510 — 520.
17. *Shestakova E.V.* Mezhdunarodnaya praktika primeneniya model'nogo zakonodatel'stva // *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. — 2006. — № 2. — S. 13 — 23.
18. *Shestakova E.V.* Model'noe zakonodatel'stvo v stranah SNG // *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*. — 2006. — № 1. — S. 48 — 52.
19. Terrorism Act 2000 / <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/schedule/7>