

# Модельное законодательство СНГ и ОДКБ в сфере противодействия международному терроризму: состояние и направления совершенствования

**Бондуровский Владимир Владимирович**

Заместитель Ответственного секретаря ПА ОДКБ  
Кандидат юридических наук, доцент  
bondwodkb@mail.ru

## РЕФЕРАТ

В статье представлен очерк результатов парламентского сотрудничества в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств и Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности в нормативном правовом противодействии терроризму и иным насильственным проявлениям экстремизма, его истории, современности, направлениях совершенствования. Статья посвящена 25-летию МПА СНГ и 10-летию ПА ОДКБ.

Статья адресована представителям органов государственной власти, научно-педагогическим работникам, аспирантам и студентам образовательных учреждений.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

парламент, международный, сотрудничество, межпарламентская ассамблея СНГ, парламентская ассамблея ОДКБ, ОДКБ, терроризм, противодействие

Bondurovsky V. V.

## Model Legislation of the CIS and the CSTO in the Sphere of Counteraction to the International Terrorism: State and Directions of Improvement

**Bondurovsky Vladimir Vladimirovich**

Deputy Responsible secretary of PA of the CSTO  
PhD in Jurisprudence, Associate Professor  
bondwodkb@mail.ru

## ABSTRACT

The outline about results of parliamentary cooperation within Interparliamentary Assembly of the States — Parties of the Commonwealth of Independent States and Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization in standard legal counteraction to terrorism and other violent manifestations of extremism, his history, the present, the directions of improvement is presented are the article. The article is devoted to the 25th anniversary of IPA CIS and the 10th anniversary of PA of the CSTO.

The article is addressed to representatives of public authorities, scientific and pedagogical employees, graduate students and students of educational institutions.

## KEYWORDS

parliament, international, cooperation, interparliamentary assembly of cis, parliamentary assembly of CSTO, terrorism, security

К 25-летию МПА СНГ и 10-летию ПА ОДКБ

В начале 90-х годов прошлого столетия перед всеми независимыми государствами, образовавшимися после развала Союза ССР, встала задача создания собственных национальных систем права. Беспрецедентная по масштабу, она была во многом успешно решена благодаря образованной в 1992 г. Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ.

В 1999 г. Совет Межпарламентской Ассамблеи СНГ принял специальное решение, согласно которому парламентские делегации, представляющие государства МПА СНГ — членов Договора о коллективной безопасности (1992 г.), стали регулярно рассматривать правовые вопросы его реализации. С 2007 г. в ОДКБ действует собственный уставный орган межпарламентского сотрудничества — Парламентская Ассамблея Организации.

Сегодня парламентские структуры СНГ и ОДКБ содействуют согласованному совершенствованию национальных систем права в соответствии с уставными целями и задачами указанных международных организаций.

Одним из общих приоритетных направлений деятельности на данном этапе остается *противодействие терроризму и иным насильственным проявлениям экстремизма*.

В соответствии с Программой сотрудничества стран СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2005–2007 гг., еще в 2004 г. была проанализирована работа о ходе гармонизации правовой базы противодействия традиционным угрозам, систематизированы новые вызовы и угрозы безопасности, определены направления их нормативно-правового предотвращения. Полученные материалы послужили исходной методологической основой совершенствования модельной законодательной антитеррористической базы в соответствии с международными нормами права.

В 2004 г. принята новая редакция модельного закона «О борьбе с терроризмом» и поправки к ней. Также приняты модельные законы «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территориях других государств» (2004 г.) и «О противодействии финансированию терроризма», изменения и дополнения в модельный УК для государств-участников СНГ по вопросам, касающимся борьбы с терроризмом, Рекомендации по унификации и гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом, в том числе и для государств-членов ОДКБ (2006 г.), а также новая редакция модельного закона «О противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (2008 г.).

Также на противодействие террористической угрозе направлены разработанные в соответствии с другими межгосударственными документами СНГ модельные законы «О контроле за оборотом радиоактивных материалов» (2004 г.), «О противодействии наемничеству» (2005 г.), «О прокуратуре» (2006 г.), новая редакция модельного закона «Об оперативно-разыскной деятельности» (2006 г.), «О государственной охране» (2006 г.), «О безопасности на транспорте» и «О безопасности на воздушном транспорте» (2007 г.).

Таким образом, к 2008 г. антитеррористическое модельное законодательство СНГ было модернизировано, структурировано и дополнено, приобрело развернутый и, главное, взаимосогласованный комплекс норм.

В 2009 г. принят модельный закон «О противодействии экстремизму». В соответствии с Программой сотрудничества стран Содружества в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2008–2010 гг., при работе над изменениями в модельный закон «О борьбе с терроризмом» (с поправками), была выполнена его новая редакция под названием «О противодействии терроризму», которая, вместе с изменениями и дополнениями в модельные УК и УПК для государств-участников СНГ по указанным вопросам, а также Рекомендациями по гармонизации законодательства стран Содружества о государственной границе и пограничных ведомствах, принята в декабре 2009 г.

В 2010 г. приняты Рекомендации по унификации и гармонизации национальных законодательств государств-участников СНГ в сфере обеспечения химической и биологической безопасности, в которых значительное внимание уделено вопросам предотвращения террористических проявлений на объектах обеспечения химической и биологической безопасности.

В соответствии с Программой сотрудничества стран Содружества в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2011–2013 гг. подготовлены модельные законы «О государственной границе», «О пограничной безопасности» (2010 г.), «О пограничных ведомствах (силах)», Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности (2012 г.), Рекомендации по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности (2012 г.), Комментарии к модельному антитеррористическому законодательству СНГ, Рекомендации по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей для предупреждения их использования в террористических и иных противоправных целях, Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия экстремизму (2013 г.).

Проделанная работа неоднократно высоко оценивалась со стороны Управления ООН по наркотикам и преступности, профильными структурами ОБСЕ, Комитета Совета Безопасности ООН 1540, который в 2008 г. работе, осуществляемой МПА СНГ в вопросах борьбы с терроризмом и, в частности, с ОМУ-терроризмом, посвятил один из своих специальных докладов.

*Борьба с незаконным распространением наркотиков*, являющимся одним из экономических источников терроризма, по-прежнему предполагает принятие государствами СНГ и ОДКБ согласованных решений.

На фоне масштабов незаконного распространения наркотиков, устойчивой взаимосвязи с организованной преступностью, коррупцией и легализацией денежных средств, полученных преступным путем, принимались меры по совершенствованию и сближению в этой сфере национальных законодательств государств-участников.

Комплексный законодательный акт «О противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров» (с учетом положений других модельных законов, затрагивающих вопросы противодействия наркопреступности, позволил интегрировать в едином массиве уголовно-правовые, административно-правовые, оперативно-разыскные и организационные меры, направленные на усиление борьбы с наркопреступностью, стал типовым образцом, который использовался при подготовке соответствующих законопроектов в каждом из государств-участников СНГ — членов ОДКБ.

Послужив добротным исходным материалом для принятия соответствующих законов в государствах-участниках, в то же время он не мог воспринять из национальных законодательств появившиеся позже новые прогрессивные решения в указанной сфере.

В 2007 г. в межгосударственных документах была нормативно закреплена потребность стран СНГ в новом модельном законе, который бы отвечал состоянию наркоситуации, отражал изменившуюся антинаркотическую политику, был более адаптированным к требованиям международных антинаркотических конвенций (Единой конвенции о наркотических средствах (1961 г.), Конвенции о психотропных веществах (1971 г.) и Конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.), участниками которых являются страны Содружества и ОДКБ). Проект должен был учитывать новые концепции и программы, предусматривать комплексное нормативно-правовое регулирование не только противодействия незаконному обороту наркотиков, но и всего оборота в целом, вопросы лечения, реабилитации и профилактики наркомании.

В этих целях был разработан модельный закон «О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах» и на его основе приняты Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (2006 г.).

В соответствии с Программой сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров на 2008–2010 гг. приняты Рекомендации по гармонизации законодательства государств-участников СНГ в части, касающейся единого подхода к определению минимального размера наркотических средств и психотропных веществ, за незаконный оборот которых предусмотрена уголовная ответственность, а также крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, для целей уголовного законодательства (2009 г.).

Ответом на один из злободневных новых вызовов безопасности стало создание целостной модельной законодательной базы, направленной на *противодействие торговле людьми*, которая также является источником финансирования терроризма.

28 ноября 2006 г. Совет глав государств СНГ утвердил Программу сотрудничества государств-участников СНГ в сфере противодействия торговле людьми на 2007–2010 гг. Согласно ей были разработаны модельные законы «О противодействии торговле людьми» и «Об оказании помощи жертвам торговли людьми», Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств-участников СНГ в указанной сфере (2008 г.).

В 2010 г. база пополнилась модельным законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и Рекомендациями по гармонизации законодательства государств-участников в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, нормы которых содержат большую составляющую по профилактике торговли людьми, непосредственным объектом которой выступает жизнь детей.

В соответствии с Программой сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2010–2013 гг., в 2011 г. приняты Комментарии к модельному законодательству СНГ в сфере противодействия торговле людьми, а в 2012 г. — изменения и дополнения в модельные УК и УПК для государств-участников СНГ по вопросам борьбы с торговлей людьми.

По оценкам профильных структур ООН, ОБСЕ, СНГ, МОМа, Евросоюза, МККК и ряда других международных организаций, создание модельной базы СНГ в сфере противодействия торговле людьми вывело страны СНГ на передовые позиции в имплементации норм международного права в данной сфере. Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми и Секретариат Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми в 2012 г.

признали лидирующую роль СНГ в разработке и совершенствовании законодательства в этой сфере.

Одним из ключевых направлений осуществляемой антикриминальной нормативной правовой деятельности стало *противодействие коррупции*.

В соответствии с Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2008–2010 гг. был подготовлен проект новой редакции модельного закона «О противодействии коррупции» (2008 г.).

В отличие от ранее принятых документов (модельные законы «О борьбе с коррупцией» (1999 г.), «Основы законодательства об антикоррупционной политике» и «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» (2003 г.) новая редакция модельного закона более полно воплотила в себя положения норм международного права.

При подготовке новой редакции модельного закона учитывались сложность и комплексность данного антиобщественного явления, универсальность, негативный характер воздействия проявлений транснациональных разновидностей коррупционной деятельности на эффективность международного политического, экономического и культурного взаимодействия. Модельный закон сформулировал цели и задачи, основные принципы противодействия коррупции и полномочия государств в этой области, меры по предупреждению коррупции, где устанавливаются антикоррупционные стандарты для различных сегментов управления и экономики, механизмы прозрачности функционирования публичных и частных институтов, развития этических кодексов и правил. В законе смоделированы нормы об ответственности за коррупционные правонарушения, определяются меры по минимизации последствий их проявления, а также отражен примат предупредительных мер перед репрессивными.

В 2010 г. международная конференция «О законодательном опыте противодействия коррупции» выработала план дальнейшего нормативно-правового противодействия коррупции, составившего основу раздела организационно-правовых мероприятий Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 гг.

В соответствии с программой приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции, модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Комментарий к модельному закону «О противодействии коррупции», Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма, Комментарий к модельному законодательству СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма (2012 г.), модельный закон «Об антикоррупционном мониторинге», Рекомендации по проведению антикоррупционного мониторинга в государствах-участниках СНГ (2013 г.).

*Деятельность по совершенствованию* антикриминальной модельной законодательной базы СНГ на 2014–2018 гг. в соответствии с документами СНГ включала разработку: обновленной редакции модельного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» (в связи с выходом в свет новой редакции Рекомендаций ФАТФ) и постатейного к нему Комментария, проекта Стратегии обеспечения информационной безопасности для государств-участников СНГ, модельного регламента административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности государств-участников СНГ, модельного закона «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры», изменений в модельный закон «Об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности» (приняты в 2014 г.), изменений и дополнений в модельный УК для государств-участников СНГ по вопросам борьбы с преступлениями в информационной сфере и по вопросам борьбы с коррупцией, модельного закона «Об обеспечении безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий».

Также осуществлена подготовка модельного закона «О критически важных объектах информатизации», Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ по вопросам отнесения организаций к террористическим и экстремистским, Рекомендательного глоссария терминов и понятий в сфере обеспечения антитеррористической защищенности критически важных объектов в государствах-участниках СНГ, комментариев к модельным законам в сфере пограничной безопасности и о государственных секретах.

Выполняются проекты изменений и дополнений в модельный закон «О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах».

**Парламентская Ассамблея ОДКБ** ведет собственную правотворческую деятельность, обусловленную спецификой деятельности Организации.

В настоящее время она осуществляется на основе Программы дальнейшего развития и совершенствования правового обеспечения коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на 2014–2016 гг., утвержденной Председателем СКБ ОДКБ В. В. Путиным 20 декабря 2014 г., и Программ деятельности ПА ОДКБ по сближению и гармонизации национального законодательства государств-членов ОДКБ на 2016–2020 гг.

В соответствии с указанными программами в 2014 г. приняты документы, направленные на противодействие террористической угрозе, обеспечение правопорядка и законности в государствах-членах ОДКБ, среди них рекомендации: по формированию единых по содержанию списков (перечней) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также сильнодействующих и ядовитых веществ; по законодательному обеспечению статуса личного состава Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ; по гармонизации законодательства государств-членов в области реагирования на чрезвычайные ситуации; по вопросам противодействия подкупу иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок; по гармонизации национального уголовно-исполнительного законодательства; по приведению законодательства государств-членов в сфере противодействия незаконной (нерегулярной) миграции и торговле людьми в соответствие с требованиями общепризнанных международных нормативных правовых документов; по сближению и гармонизации национального законодательства государств-членов в сфере обеспечения информационно-коммуникационной безопасности; по гармонизации законодательства государств-членов по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище; по гармонизации законодательства государств-членов в сфере обеспечения безопасности критически важных объектов.

Во исполнение указанных программ в 2015 г. приняты рекомендации по сближению и гармонизации национального законодательства государств-членов ОДКБ, направленные на комплексное укрепление контртеррористической безопасности: в сферах противодействия терроризму и экстремизму; оказания гуманитарной помощи; уголовного преследования иностранных граждан, временно находящихся на территории государств-членов ОДКБ в составе формирований сил и средств системы коллективной безопасности; оперативно-разыскной деятельности; обеспечения борьбы с преступностью на почве национальной, расовой и религиозной нетерпимости; укрепления энергетической безопасности; предупреждения и борьбы с организованной преступностью; предупреждения и борьбы с коррупцией; предупреждения и борьбы с рейдерством; создания положительного имиджа трудовых мигрантов в государствах-членах ОДКБ; приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; внесения изменений и дополнений в национальное законодательство государств-членов ОДКБ в связи с реализацией Соглашения о статусе формирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ в части, касающейся прохождения пограничных и таможенных формальностей и обеспечения транзита формирований по территории государств-членов ОДКБ; внедрения единых требований к вооружению и военной технике при оснащении национальных вооруженных сил, применению требований к их утилизации (уничтожению).

В 2016 г. в стадию завершения вступила разработка проектов правовых документов по совершенствованию и гармонизации национальных законодательств государств-членов ОДКБ, регулирующих отношения в сферах: оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; реагирования на кризисные ситуации; подготовки и переподготовки кадров по направлению «Безопасность в чрезвычайных ситуациях»; противодействия технологическому терроризму; нормативного правового обеспечения противодействия коррупции; квалификации деяний за различные виды торговли людьми; пенсионного обеспечения трудовых мигрантов; противодействия незаконному присвоению прав на владение и управление юридическим лицом и (или) его активами».

Стадию согласования проходят проекты рекомендаций по гармонизации законодательства государств-членов ОДКБ: по вопросам подготовки военных кадров; в области защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности, а также разработки, обслуживания и утилизации вооружения и военной техники; в сфере военной безопасности; справочника военных и военно-технических терминов ОДКБ для целей правового регулирования.

Большей частью перечисленные документы планируются к принятию осенью 2016 г., а отдельно указанные в предыдущем абзаце, — в 2017 г.

ПА ОДКБ в 2017 г. реализует проекты модельных законов «Об обеспечении национальной безопасности», «Об информационной безопасности», «О безопасности критически важных объектов», «О информационном противоборстве терроризму и экстремизму», модельного соглашения государств-членов ОДКБ об уголовной ответственности служащих иностранных воинских контингентов, дислоцированных на территориях других государств-членов, рекомендаций: по гармонизации законодательства государств-членов по обеспечению внутренней стабильности и противодействию технологиям внешнего деструктивного воздействия, направленного на дестабилизацию социально-политической обстановки; по установлению прозрачности хозяйствующих субъектов, определению их бенефициарных владельцев и структуры собственности; по регулированию деятельности трастов на территориях государств-членов; по противодействию незаконному обороту оружия массового уничтожения; по противодействию распространению криптовалют и иных электронных суррогатов платежных средств, подрывающих (разрушающих) национальные финансовые системы; по совершенствованию уголовного законодательства государств-членов по вопросам борьбы с преступлениями в информационной сфере.