

Правовые основы противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации

I. Конституционно-правовые основы противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации

Конституцией Российской Федерации в России гарантируется свобода мысли и слова, признаются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность; никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ст. ст. 13, 19).

Одновременно с этим указанными положениями основного закона установлены и конституционные запреты пропаганды или агитации, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Кроме этого, запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства.

II. Федеральные законы в сфере противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации

В целях обеспечения реализации названных конституционных запретов и выполнения международных обязательств Уголовным кодексом Российской Федерации¹ (далее – УК РФ) предусмотрена ответственность за совершение преступлений экстремистской направленности (ст. 136, 148, 149, 212, 239, 278 – 280, 282 – 282.2, 357 УК РФ, а также ст. 105, 111, 112, 115 – 117, 119, 141 – 142.1, 150, 213, 214, 243, 244, 281, 335, 336 УК РФ), если они совершены по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

¹ Тексты нормативных правовых актов приводятся в редакции по состоянию на 10.01.2024 г., размещенной в справочной правовой системе «Консультант плюс».

Кроме уголовной предусмотрена и административная ответственность за совершение правонарушений экстремистской направленности (ст. 13.37, 15.27, 15.27.1., 19.5.1., 20.3, 20.29, 23.62 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности).

Процедуры привлечения к уголовной и административной ответственности урегулированы нормами соответствующего процессуального законодательства.

Содержательное же регулирование противодействия экстремистской и террористической деятельности в настоящее время осуществляется Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – ФЗ № 114), Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – ФЗ № 115).

Первый из обозначенных федеральных законов устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

Правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, ответственность за ее осуществление регулируются положениями ФЗ № 114.

Последним из обозначенных законов устанавливается правовой механизм противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Так, например, ФЗ № 115-ФЗ в статье 4 закрепляет меры, направленные на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем,

финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения:

- организация и осуществление внутреннего контроля;
- обязательный контроль;
- запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, за исключением информирования клиентов о принятых мерах по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, о приостановлении операции, а также об отказе в выполнении распоряжения клиента о совершении операций, об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), о расторжении договора банковского счета (вклада) и их причинах, о необходимости предоставления документов по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом.

При этом под обязательным контролем понимается совокупность принимаемых уполномоченным органом мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом на основании информации, представляемой ему организациями, осуществляющими такие операции, а также по проверке этой информации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Внутренний контроль законодатель устанавливает, как деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, по выявлению операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

К числу иных федеральных законов, которые прямо или косвенно сопряжены с предметом правового рассмотрения выше федеральных законов следует отнести:

1) Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Федеральный закон № 125);

2) Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Федеральный закон № 82);

3) Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 82);

4) Федеральный закон от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – Федеральный закон № 44) (Статья 10. Внештатное сотрудничество с полицией; Статья 12. Создание и организация деятельности народных дружин; Статья 14. Порядок приема в народные дружины и исключения из них).

Необходимо также отметить, что в статье 9 Федерального закона 125-ФЗ, статье 19 Федерального закона № 82-ФЗ, статье 15 Федерального закона № 7-ФЗ, статьях 10, 12, 14 Федерального закона № 44-ФЗ установлено, что запрещается быть учредителем (участником, членом) религиозной организации, общественного объединения, некоммерческой организации, народной дружины, внештатным сотрудником полиции лицам (организация или физическое лицо), в отношении которых имеются полученные в установленном законом порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица.

В юридической литературе обоснованно обращается внимание на недооценку потенциальных возможностей для целей правового регулирования противодействия экстремистской и террористической деятельности Федерального закона 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране». Подпунктом 4 статьи 13 указанного Закона в качестве одной из задач органов государственной охраны предусмотрено участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом. Вместе с тем,

как справедливо отмечает Ю. М. Шуляковская, определенные виды проявления экстремистской деятельности напрямую затрагивают выполняемые органами государственной охраны задачи, кроме того, органы государственной охраны, в пределах своих полномочий участвуют в борьбе с терроризмом, который является лишь одной из форм проявления экстремизма. В этой связи следует поддержать предложения, высказываемые указанным автором о дополнении пункта 4 статьи 13 указанного закона, полномочиями по участию органов государственной охраны в том числе, в борьбе с противодействием экстремистской деятельности.

Деятельность правоохранительных органов по организации борьбы с терроризмом и экстремизмом также регулируется и законами, определяющими общие принципы и формы их работы. В этой связи к числу источников правового регулирования механизмов противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации могут быть отнесены федеральные законы о полиции, следственном комитете, об оперативно-розыскной деятельности, о государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства и другие. Законодательной основой прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма выступает Закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

III. Подзаконные нормативные правовые акты в сфере противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации

Система подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений федерального законодательства по противодействию экстремизму и терроризму, представлена указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства России, актами федеральных органов исполнительной власти прямо и косвенно участвующих в общественных отношениях, возникающих в ходе деятельности по противодействию экстремизму и терроризму. В силу ограниченного объема

данного учебного пособия не представляется возможным раскрыть содержание каждого из этих нормативных актов. Поэтому ограничимся перечислением их общего перечня:

1. Указы Президента Российской Федерации:

1.1. Указ Президента Российской Федерации от 18.11.2015 г. № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма»;

1.2. Указ Президента Российской Федерации от 26.12.2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму»;

1.3. Указ Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»;

1.4. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»;

1.5. Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утв. Президентом РФ 30.05.2018)

1.6. Указ Президента РФ от 29.05.2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года»;

2. Постановления Правительства Российской Федерации:

2.1. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.03.2003 г. № 173 «О порядке определения и опубликования перечня государств (территорий), которые не выполняют рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)»;

2.2. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2006 г. № 662 «Об источниках финансирования выплат денежного вознаграждения за содействие борьбе с терроризмом»;

2.3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2006 г. № 438 «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации».

2.4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2012 г. № 667 «Об утверждении требований к правилам внутреннего контроля, разрабатываемым организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальными предпринимателями, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

2.5. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2014 г. № 492 «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за реализацию правил внутреннего контроля, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

2.6. Постановление Правительства РФ от 19.03.2014 г. № 209 «Об утверждении Положения о представлении информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальными предпринимателями и направлении Федеральной службой по финансовому мониторингу запросов в организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальным предпринимателям»;

2.7. Постановление Правительства РФ от 27.01.2014 г. № 58 «Об утверждении Положения о постановке на учет в Федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных

предпринимателей, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы»;

2.8. Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 № 804 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей»;

2.9. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2017 г. № 913 «Об утверждении Правил представления юридическими лицами информации о своих бенефициарных владельцах и принятых мерах по установлению в отношении своих бенефициарных владельцев сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», по запросам уполномоченных органов государственной власти»;

2.10. Постановление Правительства РФ от 07.11.2019 № 1421 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

2.11. Постановление Правительства РФ от 02.08.2019 г. № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)».

3. Акты иных государственных органов

3.1. Приказ Росфинмониторинга от 03.08.2010 г. № 203 «Об утверждении положения о требованиях к подготовке и обучению кадров организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

3.2. Приказ Росфинмониторинга от 10.11.2011 № 361 «Об определении перечня государств (территорий), которые не выполняют рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)»;

3.3 Информационное письмо Росфинмониторинга от 20.09.2023 г. № 67 «О применении организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и лицами, указанными в пункте 1 статьи 7.1 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества в соответствии со статьей 7.5 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"».

К числу организационно-распорядительных актов Генерального прокурора Российской Федерации, определяющих организацию прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма, а также регламентирующих полномочия прокурора в указанной сфере, относятся:

1. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 г. № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»;

2. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»;

3. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением

законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»;

4. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 21.09.2018 г. № 602/27 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности»;

5. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 31.08.2020 г. № 442/35 «О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа.

Кроме этого, Генеральной прокуратурой Российской Федерации налажено межведомственное взаимодействие по вопросам исполнения законодательства о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма с Федеральной службой по финансовому мониторингу (Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу (Заключено в г. Москве 11.12.2015 № СД-18-15, № 01-01-14/28415) и Центральным Банком Российской Федерации (Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации при реализации полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (утв. Генеральным прокурором РФ № СД-9-19, Банком России № БР-Д-57/986 29.08.2019). Таким образом, правовое регулирование противодействия экстремизму и терроризму в нашей стране в настоящее время характеризуется широтой круга источников, охватывающего как конституционный уровень, так и большой спектр источников подзаконного, в том числе «ведомственного»

характера. Кроме этого, активно начинает развиваться договорное регулирование порядка взаимодействия государственных органов в части взаимодействия по вопросам организации работы по противодействию террористической и экстремистской деятельности. Данные обстоятельства обуславливают необходимость детального и внимательного изучения каждого из таких источников, уяснения порядка их применения в системной взаимосвязи друг с другом.
