

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
КАРАГАНДИНСКАЯ АКАДЕМИЯ ИМЕНИ БАРИМБЕКА БЕЙСЕНОВА
Научно-исследовательский институт

М. М. Рахимбеков

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РИСКОВ
ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНОСТРАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ
ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

КАРАГАНДА
2016

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
КАРАГАНДИНСКАЯ АКАДЕМИЯ ИМЕНИ БАРИМБЕКА БЕЙСЕНОВА
Научно-исследовательский институт

М. М. Рахимбеков

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РИСКОВ
ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНОСТРАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ
ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

Учебное пособие

КАРАГАНДА
2016

УДК 347(075)

ББК 67.404я7

Р 27

Рецензенты: профессор кафедры международного права Казахского университета международных отношений и мировых языков им. Абылай хана доктор юридических наук профессор *Мухамеджанов Э. Б.*; профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова доктор юридических наук доцент *Бекишева С. Д.*

Рахимбеков М. М.

Р 27

Предупреждение рисков экстремистской деятельности иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан: Учебное пособие / М. М. Рахимбеков. — Караганда: Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова, 2016. — 104 с.

ISBN 978-601-7536-75-6

Настоящее учебное пособие представляет собой издание, в котором осуществлено комплексное исследование вопросов, связанных с деятельностью в Республике Казахстан иностранных некоммерческих организаций.

На основе анализа действующего законодательства, изучения научной литературы и следственно-судебной практики автором рассматриваются вопросы правового статуса иностранных некоммерческих организаций, предупреждения их экстремистской деятельности в Республике Казахстан, дается оценка рисков этой деятельности.

Издание рассчитано на преподавателей и студентов юридических вузов, научных сотрудников и практических работников правоохранительных и специальных государственных органов Республики Казахстан.

ISBN 978-601-7536-75-6

УДК 347(075)

ББК 67.404я7

© Карагандинская академия МВД РК

им. Б. Бейсенова, 2016;

© Рахимбеков М. М., 2016

ВВЕДЕНИЕ

С момента обретения независимости одним из показателей демократических реформ в Республике Казахстан стал значительный рост создаваемых в стране неправительственных (общественных) организаций. При этом отличительной чертой начального этапа формирования неправительственного сектора (до начала 2000-х гг.) является его интернациональный характер, проявившийся на примере массивной иностранной поддержки в формировании институтов гражданского общества. На основе двусторонних соглашений развитыми зарубежными государствами оказывалось финансовое содействие Республике Казахстан в «демократических преобразованиях и рыночных реформах» в области политики, экономики, культуры, образования, охраны окружающей среды, науки и технологии, здравоохранения и других сферах. Одна из характерных черт иностранной помощи заключалась в финансировании отечественных некоммерческих организаций со стороны иностранных и международных некоммерческих организаций, в стремительном росте количества создаваемых в стране их структурных подразделений (филиалов и представительств). Грантовая помощь зарубежных государственных и негосударственных структур оказала существенное влияние на процесс становления неправительственного сектора и, в некотором смысле, поставила отечественные НПО в зависимое от иностранных доноров положение. В совокупности с пробелами в правовом регулировании деятельности иностранных некоммерческих организаций, несовершенством механизма мониторинга эффективности их деятельности и другими причинами указанное обстоятельство серьезным образом усиливало возможности иностранного влияния на содержательную часть деятельности отечественных НПО. В этой связи, государство, реализуя свои конституционные функции, обязано устанавливать превентивные механизмы защиты национальных интересов от реальных и потенциальных рисков, исходящих от «недобросовестных» организаций, деятельность которых противоречит законодательству Республики Казахстан. Такие меры полностью согласуются с положениями как международно-правовых документов и международной правоприменительной практики, так и стратегических документов Республики в части обеспечения превентивного выявления и устранения возникающих угроз (Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 г., утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 г. № 922).

Таким образом, до сегодняшнего дня сохраняется острая необходимость в теоретическом и научном осмыслении проблемных аспектов деятельности иностранных некоммерческих организаций, научном обеспечении дея-

тельности правоохранительных и специальных государственных органов Республики Казахстан, осуществляющих противодействие экстремизму и терроризму, в том числе угрозе экстремистской деятельности иностранных некоммерческих организаций.

Настоящее учебное пособие представляет собой издание, в котором осуществлена систематизация знаний об иностранных некоммерческих организациях, осуществляющих деятельность в Республике Казахстан, теории и практике предупреждения экстремизма в стране, дается правовая оценка последних инициатив отечественного и зарубежных законодателей, направленных на совершенствование законодательства в сфере регулирования деятельности НПО. На основе анализа действующего законодательства, изучения научной литературы и эмпирических данных автором акцентируется внимание на наиболее общих и актуальных, на его взгляд, правовых и организационных вопросах деятельности иностранных некоммерческих организаций, предпринимается попытка оценки рисков экстремистской деятельности указанных организаций в Республике Казахстан.

Автор выражает признательность рецензентам учебного пособия — доктору юридических наук профессору Э. Б. Мухамеджанову и доктору юридических наук доценту С. Д. Бекишевой за помощь в подготовке данного издания.

1 ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

1.1 ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ИНОСТРАННОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Анализ действующего законодательства Республики Казахстан в сфере правового регулирования деятельности некоммерческих организаций (в том числе иностранных) свидетельствует об отсутствии единого унифицированного подхода в определении правового статуса иностранной некоммерческой организации (далее — ИНКО). В частности, в законодательстве Республики Казахстан для обозначения подобного рода организаций используются следующие термины:

- «иностранное юридическое лицо»¹;
- «иностранное некоммерческое неправительственное объединение» и «международное некоммерческое неправительственное объединение»²;
- «иностранная некоммерческая организация» и «международная некоммерческая организация»³;
- «зарубежная неправительственная общественная организация»⁴.

В целях уяснения сущности иностранных некоммерческих организаций следует разъяснить исходные положения, касающиеся понятия некоммерческой организации, соотношения понятий «некоммерческая организация» и «неправительственная организация», «иностранная некоммерческая организация» и «иностранное юридическое лицо», «иностранная некоммерческая организация» и «международная некоммерческая организация».

Действующее законодательство РК проводит разграничение юридических лиц по целям деятельности на коммерческие и некоммерческие организации (ст. 34 ГК РК). Юридическое лицо является коммерческой организацией, если основная цель ее деятельности — извлечение дохода. Юриди-

¹ Закон Республики Казахстан «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» от 17 апреля 1995 г. № 2198. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003592 (дата обращения: 16.12.2016).

² Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 г. № 3-І. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005615 (дата обращения: 16.12.2016).

³ Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 г. № 142-ІІ. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021519 (дата обращения: 16.12.2016).

⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении перечня международных и государственных организаций, зарубежных и казахстанских неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты» от 20 марта 2009 г. № 376. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397480 (дата обращения: 16.12.2016).

ческое лицо, не преследующее такой цели и не распределяющее полученный чистый доход между участниками, считается некоммерческой организацией. На практике такое разграничение провести бывает довольно сложно, поскольку законодательно некоммерческим организациям разрешено заниматься предпринимательской деятельностью, если доходы от нее направляются на достижение целей, ради которых они созданы⁵. Согласно ст. 3 Закона Республики Казахстан от 16 января 2001 г. «О некоммерческих организациях» некоммерческие организации создаются для достижения социальных, культурных, научных, образовательных, благотворительных, управленческих целей; защиты прав, законных интересов граждан и организаций; разрешения споров и конфликтов; удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; охраны здоровья граждан, охраны окружающей среды, развития физической культуры и спорта; оказания юридической помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов (участников). Для достижения указанных целей в РК осуществляют деятельность и структурные подразделения ИНКО. В нормативных правовых актах Республики Казахстан, регламентирующих порядок регистрации всех юридических лиц РК, их филиалов и представительств (в том числе ИНПО)^{1: 6}, используется категория «иностранное юридическое лицо». Определение понятия иностранного юридического лица в действующем законодательстве не раскрывается. До 8 января 2003 г. оно содержалось в утратившем силу Законе РК «Об иностранных инвестициях»⁷, где под ним понималось «юридическое лицо (компания, фирма, предприятие, организация, ассоциация и т. п.), созданное в соответствии с законодательством иностранного государства за пределами Республики Казахстан». Из анализа Закона «Об иностранных инвестициях» следовало, что приме-

⁵ В научной литературе в качестве основного критерия дифференциации коммерческих и некоммерческих организаций отмечается возможность (или невозможность) распределения чистого дохода между участниками (учредителями) юридического лица, устанавливаемая в силу закона и учредительных документов. Если юридическое лицо вправе в силу закона или учредительных документов распределять чистый доход между участниками (выплачивать дивиденды), то его необходимо отнести к коммерческой организации, в противном случае — это организация некоммерческая. См. подробно: Гражданское право. Академический курс: Учебн. для вузов / Отв. ред.: М. К. Сулейменов, Ю. Г. Басин. — Алматы, 2010. Т. 1.

⁶ Приказ Министра юстиции Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» от 12 апреля 2007 г. № 112. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 24 апреля 2007 г. № 4625. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V070004625_ (дата обращения: 16.12.2016).

⁷ Закон Республики Казахстан «Об иностранных инвестициях» от 27 декабря 1994 г. № 266-ХІІІ. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003364 (дата обращения: 16.12.2016) (утратил силу с принятием Закона РК «Об инвестициях» от 8 января 2003 г. № 373).

нительно к иностранным юридическим лицам в содержание понятия «юридическое лицо» включались исключительно коммерческие организации (иностранные инвесторы), деятельность которых связана с вложением инвестиций в целях получения прибыли. Данный аспект имеет важное практическое значение, в частности, в статистическом учете ИНПО. Как было рассмотрено выше, цели деятельности некоммерческих организаций носят социальный характер, преследуют общественно полезные цели, не связанные с получением прибыли. Использование категории «иностранное юридическое лицо» без дифференциации на коммерческие и некоммерческие существенно ограничивает достоверность учета структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан.

Правовое регулирование деятельности иностранных некоммерческих организаций на территории Республики Казахстан осуществляется Законом Республики Казахстан от 16 января 2001 г. № 142-ІІ «О некоммерческих организациях»⁸. В пункте 2 ст. 3 указанного Закона отмечено: «Действие настоящего Закона распространяется на деятельность некоммерческих организаций любой организационно-правовой формы, созданных и действующих на территории Республики Казахстан филиалов и представительств (обособленных подразделений) иностранных и международных некоммерческих организаций». В законодательстве РК также не приводится разграничение понятий «иностранная некоммерческая организация» и «международная некоммерческая организация». Анализ юридической литературы, а также законодательства Республики Казахстан позволяет сделать вывод, что их разграничение следует проводить по масштабу деятельности. В частности, такой вывод следует из принятого 29 июня 2005 г. Парламентом страны Закона «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан» (позднее признанного Конституционным Советом РК противоречащим Основному Закону⁹), который содержал определение понятия «международная некоммерческая организация». Так,

⁸ Важно отметить, что в ст. 3 Закона РК «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 г. содержится положение о том, что деятельность структурных подразделений (филиалов и представительств) иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений входит в предмет регулирования Закона «Об общественных объединениях». Однако в соответствии с требованиями Закона РК «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. при наличии противоречий в нормах правовых актов одного уровня действуют нормы акта, позднее введенные в действие.

⁹ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан «О проверке законов Республики Казахстан «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций» на соответствие Конституции Республики Казахстан» от 23 августа 2005 г. № 6. URL: <http://www.all-docs.ru/index.php?page=7&vi1=117131.000> (дата обращения: 16.12.2016).

международной некоммерческой организацией, созданной или создаваемой в Республике Казахстан, является некоммерческая организация с иностранным участием и (или) некоммерческая организация, деятельность которой распространяется на территории двух и более государств. Таким образом, международная некоммерческая организация (в отличие от иностранной) осуществляет свою деятельность на территории двух и более государств. При этом такая организация может быть как отечественной, так и иностранной. В качестве примера казахстанской международной некоммерческой организации можно привести международный фонд «Бобек».

Решение проблемы законодательного закрепления понятий иностранных и международных некоммерческих организаций видится перспективным на примере законодательства Российской Федерации, которое с 10 января 2006 г. претерпело существенные изменения в части регламентации деятельности иностранных и международных некоммерческих организаций. Так, Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ законодатель России применительно к иностранным и международным некоммерческим организациям употребляет единый термин «иностранная некоммерческая неправительственная организация», а «международные организации» при этом выделяются в отдельную группу. Унифицированный подход российского законодателя основан на принципе национальности юридического лица и учитывает основополагающий критерий правоспособности юридических лиц — место их регистрации¹⁰. Согласно данному принципу на территории страны могут осуществлять деятельность две группы юридических лиц: созданные (зарегистрированные) в этой стране, либо зарегистрированные за ее пределами. Применительно к Федеральному закону в первом случае такая организация становится российской (национальной), во втором случае — иностранной (зарегистрированной за рубежом). Международный характер деятельности организации при таком подходе на ее правовой статус не влияет и определяющим становится место (страна) регистрации. Выделение же российским законодателем в отдельную группу категории «международной организации» обусловлено особым статусом указанных организаций, поскольку их деятельность регламентируется на уровне межгосударственных и международных соглашений.

Необходимо отметить, что законодатель России применительно к иностранным некоммерческим организациям употребляет термин «неправительственная». Однако нигде в законодательстве России его понятие не рас-

¹⁰ Так, например, в соответствии с п. 6 ст. 24 Закона РК «О некоммерческих организациях» ответственность за деятельность структурного подразделения некоммерческой организации несет создавшая их некоммерческая организация.

крывает. Термин «неправительственная организация» (далее — НПО) западного происхождения, был введен в оборот в 1946 г. на съезде Генеральной Ассамблеи ООН. В международном праве отсутствует его общепринятое определение, однако в основном термин НПО включает в себя «добровольные, негосударственные, основанные на членстве, самоуправляющиеся организации, не преследующие цели извлечения прибыли»¹¹. В законодательстве Республики Казахстан термин «неправительственная» впервые был введен в 1996 г. в Законе «Об общественных объединениях». В указанном Законе в качестве субъекта правоотношений было введено «иностранное некоммерческое неправительственное объединение». Вместе с тем определение данного понятия не раскрывалось. Пробел был устранен в 2005 г. с принятием Закона Республики Казахстан от 12 апреля 2005 г. «О государственном социальном заказе», в котором впервые было дано законодательное определение понятия НПО. В соответствии со ст. 1 указанного Закона под НПО понимается «некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан». Из указанного определения следует, что Закон выделяет понятие некоммерческой организации как родовое по отношению к понятию НПО, в связи с чем отождествление НПО и некоммерческих организаций является неверным^{12, 13}. Некоммерческие организации могут быть созданы на базе как частной, так и государственной собственности (например, государственные учреждения). НПО на базе государственной собственности не создаются. Последние выступают одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций (аналогично общественному объединению) и включают в себя все формы негосударственных некоммерческих организаций, за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений. В контексте исследования правового статуса иностранных некоммерческих организаций данный аспект имеет важное теоретическое и практическое значение.

В соответствии со ст. 5 Конституции РК на территории Республики Казахстан «не допускается деятельность политических партий и профессио-

¹¹ Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка (Страсбург, 13 ноября 2002 г.). URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Principes%20version%20russe.pdf> (дата обращения: 16.12.2016).

¹² Правовой статус некоммерческих организаций в Республике Казахстан: Сб. справ. матлов. — Алматы, 2013.

¹³ Обзор законодательства, регулирующего реализацию права на свободу объединения в странах Центральной Азии. Изд. 3-е, испр. и доп. — Алматы, 2009.

нальных союзов других государств, партий на религиозной основе...». Наличие нормы о запрете деятельности в Казахстане указанных форм некоммерческих организаций в Конституции страны свидетельствует об особо охраняемых интересах и ценностях государства, поскольку подразумевается защита конституционного строя, независимости и территориальной целостности Республики от внешнего влияния. Также исключение их из понятия НПО полностью согласуется с международными правовыми стандартами деятельности НПО, согласно которым к НПО не относятся профсоюзы и религиозные общины, а также структуры, действующие по принципу политических партий¹¹. Закон РК «О некоммерческих организациях» выделяет в отдельную группу религиозные организации (в т. ч. иностранные религиозные организации), их деятельность регламентируется специальным законом — «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»¹⁴, в связи с чем в содержание термина «иностранная некоммерческая организация» в Законе РК «О некоммерческих организациях» не включаются иностранные религиозные объединения и центры.

Таким образом, использование термина «иностранная некоммерческая организация» в законодательстве РК представляется не удачным. Необходимо уточнить формулировку иностранной некоммерческой организации путем замены слова «некоммерческая» на «неправительственная»^{15, 23–26}. В этой связи применительно к иностранным некоммерческим организациям в работе будет использоваться аббревиатура «ИНПО» (иностранная неправительственная организация).

В законодательстве Российской Федерации дается определение понятия «иностранная некоммерческая неправительственная организация» — организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы¹⁶. Аналогичное определение применимо к понятию ИНПО.

Исходя из определения ИНПО, можно выделить следующие признаки, характеризующие организацию в качестве таковой:

¹⁴ Анализ деятельности иностранных религиозных организаций не входит в контекст настоящей работы, так как требует отдельного полноценного исследования.

¹⁵ См. подробно: Рахимбеков М. М. О некоторых аспектах деятельности иностранных и международных неправительственных организаций в Республике Казахстан // Ученые труды Алматинской академии МВД Республики Казахстан. — Алматы, 2014. — № 2 (39).

¹⁶ Федеральный Закон Российской Федерации «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 16.12.2016).

1. Иностранная неправительственная организация является некоммерческой организацией по законодательству иностранного государства, т. е. в качестве основной цели деятельности не имеет цели извлечения прибыли и не распределяет полученную прибыль между участниками.

2. Учредители иностранной неправительственной организации расположены за пределами Республики Казахстан.

3. Организация осуществляет деятельность в Республике Казахстан через свои обособленные подразделения — филиалы и (или) представительства.

4. В качестве учредителя иностранной неправительственной организации не могут выступать государственные структуры.

1.2 ПРАВОСПОСОБНОСТЬ ИНОСТРАННОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В отечественной цивилистике достаточно обстоятельно исследовались вопросы, связанные с правовым статусом юридических лиц. Однако аспекты правового регулирования входящих в них структурных подразделений (филиалов и представительств), в том числе структурных подразделений ИНПО, остаются практически не исследованными в цивилистической литературе. Обусловлено такое положение главным образом тем, что правовая регламентация их деятельности носит межотраслевой характер, т. е. регулируется нормами различных отраслей права (гражданского, международного частного, конституционного и др.), тем самым детерминируя определенные сложности в теоретическом аспекте исследования их правового статуса.

Как известно, в основу правового регулирования общественных отношений в сфере деятельности ИНПО входят положения Конституции Республики Казахстан. Основным Законом гарантируется право граждан РК на свободу объединений (п. 1 ст. 23), определяются случаи, когда создание и деятельность общественных объединений запрещается (ст. 5), устанавливаются принципы взаимоотношений между ними и государством и т. д. Детальная реализация указанных конституционных положений находит свое дальнейшее применение в отраслевом законодательстве, регламентирующем деятельность общественных объединений (некоммерческих организаций).

Так, правоотношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией, ликвидацией ИНПО регулируются отраслью гражданского права. Как известно, в предмет гражданско-правового регулирования и защиты входят 3 группы правоотношений:

- 1) товарно-денежные и иные основанные на равенстве участников имущественные отношения (п. 1 ст. 1 ГК РК);
- 2) личные неимущественные, связанные с имущественными (п. 1 ст. 1 ГК РК);
- 3) личные неимущественные, не связанные с имущественными (п. 2 ст. 1 ГК РК).

Личные неимущественные права — это права на блага неимущественного характера, под которыми понимаются не имеющие экономического содержания и неотделимые от личности их носителя блага и свободы, признанные, регулируемые и защищаемые действующим законодательством^{5, 176}. К личным неимущественным правам, не связанным с имущественными, относятся общественные отношения, не связанные с получением прибыли (некоммер-

ческая деятельность). Как справедливо отметил профессор М. Сулейменов, ввиду отсутствия у личных неимущественных прав экономического содержания и свойства оборотоспособности последние плохо вписываются в предмет гражданского права. В отличие от коммерческих организаций (частных), нацеленных на получение прибыли, сущность некоммерческих организаций направлена на решение задач общественного (социального) характера и неразрывно связана с публично-правовыми отношениями. Поэтому юридическая наука испытывала значительные трудности в поисках оснований для включения личных неимущественных прав в предмет гражданско-правового регулирования¹⁷: «Личные неимущественные отношения, не связанные с имущественными, регулируются гражданским законодательством, поскольку иное не предусмотрено законодательными актами либо не вытекает из существа личного неимущественного отношения» (п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса Республики Казахстан)^{18, 78–80}. Применительно к правовому статусу некоммерческих организаций (в том числе ИНПО) это означает, что если какие-либо аспекты деятельности ИНПО урегулированы нормами конституционного, международного частного, административного и других отраслей права, то они не входят в предмет гражданского права. Во всех остальных случаях они регулируются нормами гражданского права¹⁹.

При рассмотрении вопроса, касающегося правового статуса ИНПО, необходимо обратить внимание на содержание норм Закона Республики Казахстан «О некоммерческих организациях», регламентирующего порядок создания, деятельности, реорганизации, ликвидации некоммерческих организаций (в том числе ИНПО). Из смысла ч. 2 ст. 3 указанного Закона следу-

¹⁷ См. подробнее: Сулейменов М.К. Нематериальные блага в системе объектов гражданских прав. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30434913 (дата обращения: 16.12.2016).

¹⁸ Сущность некоммерческих организаций направлена на решение задач общественного (социального) характера и неразрывно связана с публично-правовыми отношениями. В этом контексте вполне логичными представляются выводы В. Чиркина, рассматривающего понятие юридического лица с позиции междисциплинарного подхода. Им предлагается дифференциация юридических лиц в рамках частного и публичного права. См. подробнее: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. — М., 2007.

¹⁹ По этой причине для определения правового статуса некоммерческих организаций некоторыми исследователями было предложено сформировать комплексный правовой институт, связанный с созданием, деятельностью и ликвидацией некоммерческих организаций (О. А. Кожевников). В литературе также существует концепция (Н. Д. Витрук, О. В. Иванов, М. И. Кулагин, В. А. Тархов), согласно которой отношения по поводу благ, неотделимых от личности, образуют самостоятельный предмет регулирования, регулируются не только гражданским правом и могут образовать в будущем новую отрасль законодательства и новую отрасль права. См. подробнее: Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2008; Сулейменов М. К. Предмет, метод и система гражданского права: проблемы теории и практики. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30434913 (дата обращения: 16.12.2016).

ет, что ИНПО могут создаваться и осуществлять деятельность в Республике Казахстан через свои филиалы и представительства (обособленные подразделения).

Филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все или часть его функций, в том числе функции представительства. Представительство — обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее защиту и представительство интересов, совершающее от его имени сделки и иные правовые действия, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан²⁰.

Филиалы и представительства не являются юридическими лицами и, соответственно, субъектами гражданского права. По общему правилу, субъектами права являются лица или организации, за которыми признано законом особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных правоотношениях с другими лицами и организациями. Правосубъектность включает в себя правоспособность и дееспособность. Под правоспособностью понимается способность иметь права и обязанности, предусмотренные законом, т. е. конкретные позитивные права и обязанности участника различных правоотношений. Дееспособность предполагает способность своими действиями приобретать права и создавать для себя юридические обязанности (нести ответственность)^{21, 248}.

Филиалы и представительства, в отличие от юридического лица, не имеют своего обособленного имущества, наделяются имуществом, создавшим их юридическим лицом, действуют на основании утвержденных им положений. В правоотношениях филиал (представительство) выступает не от своего имени, а от имени создавшего его юридического лица. Кроме того, филиал (представительство) не несет самостоятельной юридической ответственности, за его действия полностью отвечает юридическое лицо. Изложенное означает, что филиалы и представительства не обладают юридическим свойством дееспособности. Вместе с тем, будучи участниками правоотношений, они являются носителями определенных прав и обязанностей, установленных законом, т. е. являются правоспособными²². При этом пра-

²⁰ Иные обособленные структурные подразделения создаются, как правило, государственными учреждениями.

²¹ Теория государства и права. Часть 2. Теория права: Учебн. / Под ред. М. Н. Марченко. — М., 2011.

²² Например, в России ИНПО, помимо филиалов и представительств, вправе осуществлять свою деятельность также через такое структурное подразделение, как «отделение». Отделения ИНПО признаются формой некоммерческой организации и подлежат государствен-

воспособность филиалов и представительств ИНПО является специальной, так как закон предусматривает создание таких организаций для достижения конкретных целей — социальных, культурных, научных, образовательных, благотворительных, управленческих; защиты прав, законных интересов граждан и организаций; разрешения споров и конфликтов; удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; охраны здоровья граждан и окружающей среды, развития физической культуры и спорта; оказания юридической помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов (ст. 4 Закона «О некоммерческих организациях»). Объем и содержание правоспособности структурных подразделений ИНПО полностью охватываются указанными целями. Поэтому филиалы и представительства ИНПО вправе заниматься только теми видами деятельности, которые прямо отражены в их Положениях.

Закон связывает саму меру правоспособности с наступлением определенных юридических фактов. Применительно к филиалам и представителям ИНПО она возникает с момента их учетной регистрации и прекращается со снятием ИНПО с учетной регистрации.

Создание (учетная регистрация) филиала и представительства ИНПО, за некоторыми изъятиями, производится по общим правилам, установленным для казахстанских филиалов и представительств. Такой порядок исходит из принципа равенства субъектов гражданско-правовых отношений, включающего положение о том, что «иностранцы граждане и иностранные юридические лица приобретают такие же гражданские права и обязанности и в таком же порядке, что и казахстанские граждане и юридические лица». Вместе с тем, из этого принципа существуют некоторые законодательные исключения. В частности, они касаются порядка регистрации ИНПО.

Так, при учетной регистрации ИНПО в РК, если иное не установлено международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, дополнительно в уполномоченный орган представляются следующие документы:

- легализованная выписка из торгового реестра, учредительные документы или другой легализованный документ иностранного юридического лица, подтверждающие, что иностранное юридическое лицо, создающее филиал (представительство), является юридическим лицом по законодательству иностранного государства;

ной регистрации (являются юридическим лицом, т. е. наделяются полноценной правосубъектностью).

- документ, подтверждающий налоговую регистрацию в стране инкорпорации иностранного юридического лица, с указанием номера налоговой регистрации (или его аналога)¹.

Такой «более широкий» порядок полностью согласуется с международно-правовыми стандартами, которые устанавливают, что «государство на совершенно законных основаниях может требовать от НПО при приобретении ею правосубъектности предоставления определенного рода информации и документов. В целях обеспечения правовой определенности данная информация должна, прежде всего, давать возможность ответа на запросы третьих сторон о наименовании, адресе и управленческих структурах НПО. Любое физическое лицо, поддерживающее хозяйственно-экономические отношения с НПО, например, при продаже недвижимого имущества или найме сотрудников, должно быть вправе удостовериться, что организация, о которой идет речь, признана юридическим лицом. Подобным же образом, в целях самозащиты частные лица должны иметь возможность проверить, что организация, представляющаяся как НПО и пытающаяся заручиться их поддержкой, в действительности является тем, за кого себя выдает»¹¹. Кроме того, указанные ограничения соответствуют Конституции Республики Казахстан. Применительно к деятельности ИНПО возможность введения таких ограничений, направленных на обеспечение большей транспарентности в их деятельности, следует из положений п. 2 ст. 6 («субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом») и п. 1 ст. 23 Конституции («деятельность общественных объединений регулируется законом») ⁹. В пункте 4 ст. 12 Основного Закона закреплено, что иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами. Вместе с тем, для граждан, иностранцев и лиц без гражданства Конституция устанавливает разный объем прав и свобод, которыми они могут пользоваться, и разный объем обязанностей, которые на них возлагаются; при этом для иностранцев и лиц без гражданства предусмотрен ограниченный конституционно-правовой статус²³. Данное правило также применимо и в отношении ИНПО.

Учетная регистрация филиалов и представительств ИНПО является обязательной, ее порядок установлен Законом РК от 17 апреля 1995 г. «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов

²³ Постановление Конституционного Совета РК «Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» от 1 декабря 2003 г. № 12. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1045282 (дата обращения: 16.12.2016).

и представительств». Она включает в себя проверку соответствия документов, представленных на учетную регистрацию, законодательным актам Республики Казахстан, выдачу им справки об учетной регистрации с присвоением бизнес-идентификационного номера, занесение сведений о филиалах и представительствах в Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров. Учетную регистрацию филиалов и представительств ИНПО осуществляет уполномоченный орган Министерства юстиции РК²⁴. Принятие такого решения территориальным органом юстиции не предусмотрено.

В соответствии с действующим законодательством для создания структурного подразделения ИНПО должна представить документы, подтверждающие, что иностранное юридическое лицо²⁵ является юридическим лицом по законодательству иностранного государства. Как известно, в отечественном праве принята дифференциация юридических лиц (по видовому признаку) на коммерческие и некоммерческие. Применительно к иностранным юридическим лицам отечественное законодательство такое разграничение не проводит. Вместе с тем оно необходимо в целях достоверного статистического учета структурных подразделений (филиалов и представительств) иностранных неправительственных (некоммерческих) организаций. Отсутствие унифицированного формата может стать фактором, препятствующим проведению надлежащей аналитической работы в сфере деятельности ИНПО. Поэтому усиление учетно-регистрационного порядка должно стать следующим шагом развития государственной политики в сфере поддержки некоммерческого сектора.

Согласно данным Комитета регистрационной службы и оказания правовой помощи Министерства юстиции Республики Казахстан в государственной базе данных «Юридические лица» по состоянию на 7 августа 2014 г. было зарегистрировано 216 филиалов и 371 представительство некоммерческих иностранных организаций. Однако анализ указанных сведений показывает, что в базе данных как иностранные «некоммерческие» содержатся также филиалы и представительства коммерческих организаций. Кроме того, в статистическом учете Министерства юстиции Республики Казахстан продолжает применяться устаревшая юридическая категория «НПО с иностранным участием», которая была исключена вместе с утратившим силу Законом РК «Об иностранных инвестициях».

Отказ в учетной регистрации и перерегистрации филиала (представительства) ИНПО предусмотрен в случаях:

²⁴ Комитет регистрационной службы и оказания правовой помощи.

²⁵ Правовая категория «иностранное юридическое лицо» является субъектом отрасли международного частного права, предметом правового регулирования которой являются внешне-экономические (коммерческие) отношения с иностранным элементом.

1. Нарушения установленного законодательными актами Республики Казахстан порядка создания филиала (представительства);

2. Несоответствия представленных для учетной регистрации документов законам Республики Казахстан.

Законодательные условия отказа также согласуются с положениями международно-правовых документов, предусматривающих, что «отказ в приобретении правосубъектности может иметь место только в том случае, если организацией-заявителем не были представлены все необходимые документы, использовано наименование, явно вводящее в заблуждение или неотличимое от наименования уже действующего в данной стране физического или юридического лица, либо при наличии в уставе организации целей, прямо противоречащих законодательству»¹¹.

ИНПО представляет информацию о своей деятельности уполномоченному органу в области государственной статистики и налоговым органам, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством Республики Казахстан и положением структурного подразделения. ИНПО, осуществляющая деятельность за счет средств, предоставляемых безвозмездно иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, представляет налоговым органам отчет об использовании данных средств. Кроме того, филиалы и представительства (обособленные подразделения) ИНПО, осуществляющих деятельность на территории Республики Казахстан, ежегодно до 31 марта представляют в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с НПО сведения о своей деятельности, в том числе о своих учредителях (участниках), составе имущества, источниках формирования и направления расходования денег в порядке, утверждаемом уполномоченным органом в сфере взаимодействия с НПО. Непредставление указанных сведений или представление недостоверных данных, с нарушением сроков может являться основанием для снятия ИНПО с учетной регистрации (ликвидации).

Размеры и структура доходов ИНПО, а также сведения о размерах и составе ее имущества, о расходах, численности и составе работников, оплате их труда, использовании безвозмездного труда граждан не могут быть предметом коммерческой тайны (ст. 41 Закона «О некоммерческих организациях»).

Снятие с учетной регистрации филиала и представительства ИНПО может быть добровольным (по ее заявлению) и принудительным (по решению суда).

Принудительная ликвидация (снятие с учетной регистрации) структурного подразделения ИНПО производится по решению суда. По решению су-

да юридическое лицо, согласно п. 2 ст. 49 ГК, может быть ликвидировано в случаях:

- банкротства;
- признания недействительной регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями законодательства, которые носят неустранимый характер;
- систематического осуществления деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица;
- осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), либо деятельности, запрещенной законодательными актами, либо с неоднократным или грубым нарушением законодательства;
- в других случаях, предусмотренных законодательными актами. Таким образом, перечень оснований принудительной ликвидации юридических лиц не является исчерпывающим.

Согласно сведениям Комитета регистрационной службы и оказания правовой помощи Министерства юстиции Республики Казахстан, по решению Специализированного межрайонного экономического суда ВКО от 26 декабря 2013 г. (принудительно), в связи с нарушением налогового законодательства, 25 февраля 2014 г. был ликвидирован филиал «Российско-Американской школы».

1.3 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ИНОСТРАННОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В юридической литературе принято выделять два вида юридической ответственности: ответственность за уже совершенное правонарушение (негативная или ретроспективная юридическая ответственность) и ответственность как обязанность правомерного правового поведения или как правоотношение, предшествующее факту совершения правонарушения (позитивная юридическая ответственность). Применительно к ИНПО юридическая ответственность нами будет рассмотрена в своем традиционном понимании, а именно в качестве последствия правонарушения (негативная юридическая ответственность).

В теории права существует множество различных дефиниций юридической ответственности. В обобщенном виде они сводятся к тому, что под юридической ответственностью понимается необходимость для виновного лица (организации) подвергнуться мерам государственного воздействия, претерпеть меры государственного принуждения, выражающиеся в определенном объеме правоограничений.

ИНПО, создавая свои обособленные подразделения, берет на себя определенные обязательства, за невыполнение или недобросовестное выполнение которых она (не структурные подразделения! — М. Р.) несет юридическую ответственность. К ним, в частности, можно отнести: соответствие документов, целей создания и фактической деятельности ИНПО законам РК, достоверность представляемых в уполномоченные органы сведений и др. В зависимости от характера правонарушения, степени его общественной опасности, применяемых санкций различают следующие виды юридической ответственности: 1) уголовную; 2) административную; 3) гражданскую; 4) дисциплинарную. Названные виды ответственности являются традиционными и общепринятыми²⁶.

1.3.1 Уголовная ответственность

Уголовное законодательство РК не предусматривает уголовной ответственности юридических лиц, за нарушение норм УК РК привлекаются к ответственности исключительно физические лица. Так, в случае совершения

²⁶ Некоторыми авторами выделяются также такие виды юридической ответственности, как материальная, процессуальная (применяются в основном по трудовым спорам в трудовых правоотношениях), конституционная (политико-правовая, или ответственность высших структур власти).

уголовного правонарушения членом (лидером) общественного объединения уголовной ответственности будут подлежать именно виновные физические лица, но не сама организация.

Анализ норм действующего УК РК позволяет сделать вывод, что привлечение к уголовной ответственности членов (лидеров) обособленных подразделений ИНПО в РК формально не может быть осуществлено. Уголовное законодательство РК ограничивает ответственность членов и (или) лидеров НПО лишь в части ответственности членов и (или) лидеров общественных объединений (ч. 2 ст. 174 УК, ч. 2 ст. 179 УК, ч. 2 ст. 180 УК, ч. 3 ст. 182 УК, ч. 2 ст. 256 УК, ч. 3 ст. 257 УК, ч. 2 ст. 258 УК, ч. 2 ст. 403 УК, ч. 2 ст. 404 УК и др.). Общественные объединения являются некоммерческими организациями (юридическими лицами) (ст. 2 Закона «Об общественных объединениях»), что исключает отнесение к их числу структурных подразделений ИНПО (филиалов и представительств).

Необходимо отметить, что в связи с ужесточением ответственности за совершение экстремистской деятельности Законом РК от 8 июля 2005 г. перечень субъектов преступлений в сфере уголовных правоотношений с участием общественных объединений в УК 1997 г. был расширен, в частности, дополнен ст. 337-1 УК «Организация деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации после решения суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма». В дополнение к общественным и религиозным объединениям в указанную норму был включен термин «иные организации». Однако ни в УК, ни в нормативных постановлениях Верховного суда Республики Казахстан данный термин не был раскрыт. Норма ст. 337-1 УК практически без изменений была перенесена в действующий УК 2014 г. (ст. 405 УК «Организация и участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации после решения суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма»). Объем понятия «иные организации» позволяет включить в него помимо общественных и религиозных объединений другие организационно-правовые формы НПО (фонды, учреждения и др.), а также их структурные подразделения (филиалы и представительства), в том числе филиалы и представительства ИНПО.

Таким образом, с целью устранения правового пробела в отношении уголовной ответственности членов (лидеров) структурных подразделений

(филиалов и представительств) ИНПО видится перспективным использованием термина «иные организации»^{27, 72–76}.

1.3.2 Административная ответственность

Административная ответственность ИНПО установлена за совершение ими административных правонарушений, по своему характеру не влекущих уголовной ответственности. До внесения изменений в КРКобАП от 30 января 2001 г. Законом РК от 23 февраля 2005 г. № 33²⁸ привлечение к административной ответственности обособленных подразделений (филиалов и представительств) ИНПО не представлялось возможным. Затруднение было обусловлено (сохранившейся и по сегодняшний день) правовой формой осуществления деятельности ИНПО в РК — через филиалы и представительства (п. 2 ст. 3 Закона «О некоммерческих организациях»). Рассматриваемая правовая форма деятельности ИНПО предусматривает, что обособленные подразделения ИНПО в РК не несут самостоятельной юридической ответственности за нарушение законодательства РК, ответственность за деятельность филиала либо представительства несет создавшая их некоммерческая организация (находящаяся за рубежом) (п. 7 ст. 24 Закона РК «О некоммерческих организациях»). В данном случае отсутствие субъекта правонарушения (филиалы и представительства не деликтоспособны) делает невозможным привлечение к юридической ответственности последних. Применительно к производству по делам об административных правонарушениях с участием ИНПО, данный аспект имел важное практическое значение, поскольку представлял собой реальное правовое препятствие для привлечения виновных организаций к административной ответственности на территории РК.

С целью устранения законодательного пробела в части административной ответственности структурных подразделений (филиалов и представительств) ИНПО ст. 37 КРКобАП 2001 г. была дополнена ч. 1-1 следующего содержания: «1-1. Структурные подразделения (филиалы и представительства) иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений несут административную ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан об общественных объединениях

²⁷ См. подробно: Рахимбеков М. М. Ответственность неправительственных организаций: проблемы совершенствования уголовного законодательства Республики Казахстан // Хабаршы — Вестник Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова. 2014. № 2.

²⁸ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму» от 23 февраля 2005 г. № 33. URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/Z050000033> (дата обращения: 16.01.2017).

как юридические лица». Не акцентируя внимание на анализе внесенных изменений, отметим, что юридически стало возможным привлечение структурных подразделений (филиалов и представительств) ИНПО в РК к административной ответственности. В действующем КРКобАП от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК норма об ответственности ИНПО закреплена в ч. 2 ст. 34 «Административная ответственность иностранцев, иностранных юридических лиц и лиц без гражданства».

Правоотношения, возникающие в связи с противоправной деятельностью НПО, регулируются следующими самостоятельными составами КРКобАП:

1) ст. 466. «Нарушение законодательства Республики Казахстан о государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств»;

2) ст. 489. «Нарушение законодательства Республики Казахстан об общественных объединениях, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности»;

3) ст. 489-1. «Нарушение законодательства Республики Казахстан о некоммерческих организациях». Указанная статья была введена в КРКобАП в соответствии с Законом РК от 2 декабря 2015 г. № 429-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций». Диспозиция ч. 1 указанной статьи предусматривает административную ответственность за «непредставление, несвоевременное представление, а равно представление недостоверных или заведомо ложных сведений некоммерческими организациями, филиалами и представительствами (обособленными подразделениями) иностранных и международных некоммерческих организаций, осуществляющими деятельность на территории Республики Казахстан, в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с неправительственными организациями сведений о своей деятельности, в том числе о своих учредителях (участниках), составе имущества, источниках формирования и направлениях расходования денег». Вышеперечисленные деяния влекут административное взыскание в виде предупреждения.

Действия (бездействие), предусмотренные ч. 1 рассматриваемой статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, влекут штраф в размере двадцати пяти месячных расчетных показателей либо приостановление деятельности сроком на три месяца.

Согласно статистическим сведениям КПСиСУ Генеральной прокуратуры РК по состоянию на 12 месяцев 2014 г. фактов привлечения к админист-

ративной ответственности структурных подразделений (филиалов и представительств) ИНПО не зарегистрировано.

При рассмотрении вопроса, касающегося административной ответственности ИНПО, отдельно необходимо выделить такую меру государственного принуждения, как административное взыскание. Административное взыскание является мерой государственного принуждения, применяемой уполномоченными на то законом субъектами за совершение административного правонарушения, и заключается в предусмотренном КРКобАП лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего правонарушение. Статья 41 КРКобАП содержит перечень видов административных взысканий. К структурным подразделениям ИНПО могут применяться следующие их виды:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения;
- 4) приостановление или запрещение деятельности юридического лица или отдельных ее видов.

1.3.3 Гражданско-правовая ответственность

Гражданско-правовая ответственность — это мера государственно-принудительного воздействия на нарушителя гражданских прав, выраженная в наложении на него обременительных обязанностей имущественного характера с целью восстановления имущественного положения потерпевшего. Указанная разновидность юридической ответственности обладает некоторыми особенностями, позволяющими отделить ее от других видов ответственности:

1) так как гражданское право регулирует в основном имущественные отношения, то и ответственность в гражданском праве носит прежде всего имущественный характер, воздействует на имущественную сферу правонарушителя. Лишь в некоторых случаях (при защите личных неимущественных благ) могут применяться санкции неимущественного характера, например, вынесения постановления о необходимости опубликования в СМИ опровержения сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию;

2) в подавляющем большинстве случаев гражданско-правовая ответственность — это ответственность правонарушителя перед потерпевшим, и лишь в отдельных случаях, когда правонарушением затрагиваются интере-

сы всего общества, допускается ответственность правонарушителя перед государством;

3) гражданско-правовая ответственность носит компенсационный характер, т. е. ее цель — восстановление имущественной сферы потерпевшего. Это предопределяет некоторые правила определения размера ответственности. Так, существует принцип полного возмещения вреда или убытков. Закон может предусматривать исключения из данного правила, и размер ответственности может быть повышен или снижен. Компенсационным характером ответственности объясняется и возможность снижения неустойки, чрезмерно превышающей реально причиненные убытки;

4) гражданско-правовая ответственность предполагает равенство ответственности за однотипные правонарушения всех участников гражданского оборота²⁹.

Как справедливо отмечает И. К. Шевченко, гражданская ответственность является имущественной и носит компенсационный характер, так как главной целью ее применения является восстановление прав потерпевшей стороны (кредитора)³⁰. Она может быть: а) долевой; б) солидарной и в) субсидиарной.

Из вышеуказанного следует вывод, что ИНПО не несут гражданско-правовой ответственности, поскольку их деятельность не связана с имущественными (прибыльными) частноправовыми правоотношениями (предполагающими равенство участников правоотношений), а носит социально ориентированный (публичный) некоммерческий характер. Исключения могут составлять отдельные договорные (либо внедоговорные) гражданские правоотношения с участием ИНПО, по обязательствам в которых они обязаны отвечать всем принадлежащим им имуществом³¹. Данный вывод следует из содержания и смысла ст. 41 ГК РК, подп. 3 п. 2 ст. 5 Закона «О некоммерческих организациях», в соответствии с которыми «юридическое лицо (некоммерческая организация) обязано отвечать по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом».

В качестве формы ответственности можно выделить также принудительную ликвидацию юридического лица. Основания принудительной ликвидации ИНПО, содержащиеся в гл. 41 ГК РК, были рассмотрены нами в предыдущем параграфе учебного пособия (признание недействительной ре-

²⁹ Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права: Учебн. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. – М., 2000.

³⁰ Шевченко И. К. Организация предпринимательской деятельности: Учеб. пос. — Таганрог, 2004.

³¹ Имущество НКО формируется за счет членских взносов, доходов от своей деятельности, грантов (в т. ч. зарубежных) и прочих поступлений.

гистрации юридического лица, осуществление деятельности с грубым нарушением законодательства и др.). Одно из таких оснований конкретизируется в законах РК. В частности, Законы РК «О противодействии экстремизму» и «О противодействии терроризму» в нормах, посвященных ответственности за осуществление экстремизма (терроризма), содержат положения о том, что структурные подразделения (филиалы и представительства) юридических лиц в случае совершения экстремизма (терроризма) подлежат ликвидации. Порядок принудительной ликвидации структурного подразделения (филиала и представительства) ИНПО определяется гражданско-процессуальным законодательством.

2 ОЦЕНКА РИСКОВ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

2.1 ЭКСТРЕМИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ВИДЫ

В современных условиях создание эффективной системы противодействия экстремизму — одно из приоритетных направлений деятельности государства. В Законе РК «О национальной безопасности» экстремизм определен как одна из основных угроз национальной безопасности страны. В Послании Президента Республики Казахстан — Лидера Нации народу Казахстана «Стратегия «Казахстан — 2050»: новый политический курс состоявшегося государства» в числе приоритетных задач определено противодействие всем формам и проявлениям радикализма, экстремизма и терроризма. В этих условиях действующая система требует совершенствования для эффективного устранения условий (факторов), способствующих распространению радикальной религиозной идеологии, а также для пресечения экстремистских и террористических проявлений. Анализ правоприменительной практики показывает, что экстремистские проявления на территории государств — участников СНГ выражаются в двух основных формах:

в форме распространения общественными объединениями, политическими партиями, религиозными и иными организациями, а также отдельными гражданами идей, доктрин и учений, угрожающих основам конституционного строя, безопасности государства и конституционным правам граждан;

в форме непосредственного осуществления экстремистской деятельности, в том числе связанной с применением насилия и с иными противоправными действиями³².

Несмотря на значительную работу, проделанную за последние годы, действующее антиэкстремистское законодательство по-прежнему характеризуется отсутствием целостной системы и внутренней противоречивостью³³. В этом направлении, в комплексе проблем, связанных с изучением экстремизма, одной из центральных остается проблема законодательного

³² Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму (приложение к постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 23 ноября 2012 г. № 38-16). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31400051#pos=0;0 (дата обращения: 16.12.2016).

³³ Указ Президента Республики Казахстан «О Государственной программе по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2013—2017 годы» от 24 сентября 2013 г. № 648. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31451218#pos=1;-263 (дата обращения: 16.12.2016).

определения экстремистской деятельности. До недавнего времени законодательство РК не содержало юридического определения понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность». Принятый 18 февраля 2005 г. Закон РК «О противодействии экстремизму» (далее — Закон), устанавливающий правовые и организационные основы противодействия экстремизму, частично устранил этот пробел и законодательно закрепил понятие экстремизма, что стало адекватной реакцией государства на возникшие угрозы защищаемым Конституцией ценностям. В пункте 5 ст. 1 Закона экстремизм определяется как «организация и (или) совершение:

физическим и (или) юридическим лицом, объединением физических и (или) юридических лиц действий от имени организаций, признанных в установленном порядке экстремистскими;

физическим и (или) юридическим лицом, объединением физических и (или) юридических лиц действий, преследующих следующие экстремистские цели:

насильственное изменение конституционного строя, нарушение суверенитета Республики Казахстан, целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории, подрыв национальной безопасности и обороноспособности государства, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, создание, руководство и участие в незаконном вооруженном формировании, организация вооруженного мятежа и участие в нем, разжигание социальной, сословной розни (политический экстремизм);

разжигание расовой, национальной и родовой розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию (национальный экстремизм);

разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан (религиозный экстремизм)».

Составители комментария к Законам Республики Казахстан «О противодействии терроризму» и «О противодействии экстремизму» отмечают, что под экстремизмом следует понимать «приверженность к крайним взглядам и мерам, склонность к решению возникших проблем социального, политического, правового, экономического, экологического, национального характера не принятыми в обществе способами, средствами и методами». Объектом агрессивных нападок экстремистов становятся все современные социально-политические, экономические институты, властные структуры, представляющиеся несовершенными, так как именно они, по мнению идеологов экстремизма, являются главным препятствием на пути установления нового порядка. Практика экстремизма заключается в активных и немед-

ленных, а потому агрессивных действиях по установлению нового порядка в государстве, приходу к власти, достижению иных политических и экономических целей. Проявления экстремизма достаточно разнообразны — от возбуждения гражданской ненависти или вражды до функционирования многочисленных незаконных военизированных формирований, ставящих перед собой цели изменения конституционного строя Республики Казахстан и нарушения ее территориальной целостности³⁴.

Из законодательного определения понятия экстремизма следует, что оно раскрывается как организация и (или) совершение соответствующими субъектами действий от имени экстремистских организаций, а также через совершение действий, преследующих экстремистские цели. В юридической литературе такое определение неоднократно подвергалось критике. По мнению большинства ученых, существующее законодательное определение экстремизма усложняет его общее понимание, поскольку характеризует именно частные его виды и формы, в то время как первоначальным должно быть его общее (родовое) понятие^{35, 35}. Содержание понятия «экстремизм» по правилам юридической техники должно не только включать существенные признаки этого социального явления, но также учитывать диалектический подход в осмыслении его сущности (учет политического контекста возникновения экстремизма, его исторической изменчивости, развития и т. д.). Поэтому трактовка экстремизма через воспроизведение диспозиций экстремистских преступлений является не совсем удачной, а более применима к понятию «экстремистская деятельность»^{36, 37}.

В законодательстве РК определение понятия «экстремистская деятельность» не дается, несмотря на использование указанной правовой категории в УК РК (ст. 258 «Финансирование террористической и экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму») и

³⁴ Комментарий к законам Республики Казахстан «О противодействии терроризму» и «О противодействии экстремизму» / Под ред.: депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан, председателя Правового совета при партии «Нур Отан», д-ра юрид. наук, профессора Н. М. Абдирова; директора Научно-исследовательского института государства и права им. Г. Сапаргалиева, заместителя председателя Правового совета при партии «Нур Отан», секретаря Казахстанского союза юристов, д-ра юрид. наук Н. Н. Турецкого. — Астана, 2013. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36906078#pos=1;-263 (дата обращения: 17.12.2016).

³⁵ Пенчуков Е. В., Еспергенова Е. В. Понятие экстремизма в Республике Казахстан и его законодательное закрепление // Мат-лы науч.-практ. конф. — Алматы: Академия КНБ РК, 2014.

³⁶ См. Петрянин А. В. Противодействие преступлениям экстремистской направленности: уголовно-правовой и криминологический аспекты: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014.

³⁷ См.: Рахимбеков М. М. Понятие экстремизма по законодательству Республики Казахстан: проблемы и перспективы совершенствования // Актуальные вопросы предупреждения экстремизма в молодежной среде: Респуб. науч.-теор. конф. 20.11.2015. — Астана, 2015.

ст. 259 «Вербовка или подготовка либо вооружение лиц в целях организации террористической и экстремистской деятельности»). До 18 февраля 2005 г. его легальное определение содержалось в проекте Закона, который на этапе разработки именовался «О противодействии экстремистской деятельности»³⁸. В нем понятия «экстремизм» и «экстремистская деятельность» использовались как тождественные — «экстремистская деятельность (экстремизм)». Аналогичный подход в настоящее время продолжает существовать, в частности, в законодательстве Российской Федерации и Кыргызской Республики^{39; 40}. Отечественный законодатель от подобного смешивания категорий «экстремизм» и «экстремистская деятельность» отказался, но пошел путем не их разграничения и дифференциации, а исключения из Закона одного из них — «экстремистской деятельности». В то же время, как было отмечено выше, в двух статьях УК термин «экстремистская деятельность» сохранен и вопрос о соотношении понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность» остается открытым. В этом смысле перспективен подход законодателя, использованный применительно к регламентации смежной с экстремизмом правовой категории — терроризма. Законодателем было изменено название ст. 255 УК РК с «Терроризм» на «Акт терроризма» и проведена соответствующая дифференциация в Законе РК от 13 июля 1999 г. «О противодействии терроризму»⁴¹.

³⁸ Досье на проект Закона Республики Казахстан «О противодействии экстремистской деятельности» (10 апреля 2004 г.). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1047421#pos=0;0 (дата обращения: 17.12.2016).

³⁹ Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12127578/> (дата обращения: 17.12.2016).

⁴⁰ Закон Кыргызской Республики «О противодействии экстремистской деятельности» от 17 августа 2005 г. № 150. URL: http://online.adviser.kg/Document/?link_id=1000857977 (дата обращения: 17.12.2016).

⁴¹ Терроризм — идеология насилия и практика воздействия на принятие решения государственными органами, органами местного самоуправления или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству.

Акт терроризма — совершение или угроза совершения взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений государственными органами Республики Казахстан, иностранными государствами или международными организациями, а также посягательство на жизнь человека, совершенное в тех же целях, а равно посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность.

Вместе с тем, на уровне правового регулирования рассматриваемая терминологическая проблема нашла свое решение в Модельном законе «О противодействии экстремизму» (далее — Модельный закон)⁴², в котором категории «экстремизм» и «экстремистская деятельность» не отождествляются, а употребляются самостоятельно. Для казахстанского антиэкстремистского законодательства необходимость восприятия такого подхода прямо исходит из требований правовых актов Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (далее — МАГ): «Основная цель совершенствования законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму не может быть достигнута без своевременной имплементации в национальном законодательстве государств — участников СНГ положений принятого Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ 14 мая 2009 г. Модельного закона»⁴³.

Разработка и принятие модельных законов главной своей целью имеет формирование единого правового пространства на территории стран содружества по наиболее важным направлениям правового регулирования (борьба с коррупцией, экономическая сфера, борьба с экстремизмом и терроризмом и т. д.). В сфере противодействия экстремизму такое взаимодействие имеет особую актуальность. Гармонизация и унификация антиэкстремистских законодательств стран — участниц СНГ позволяет сформировать единые критерии оценки экстремистской деятельности, согласованно вырабатывать наиболее эффективные направления противодействия экстремистской деятельности, создает правовую основу взаимодействия между уполномоченными органами и т. д. В частности, в сфере совершенствования антиэкстремистского законодательства стран СНГ одним из приоритетных направлений остается «определение, уточнение и согласование терминологии и понятийного аппарата, используемых при правовом регулировании в сфере противодействия экстремизму»³². И как было отмечено выше, Модельный закон «О противодействии экстремизму» разрешил терминологическую коллизию. Так, в ст. 1 этого закона даются следующие определения экстремизма и экстремистской деятельности.

Экстремизм — посягательство на основы конституционного строя и безопасность государства, а также нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, осуществляемое вследствие отрицания

⁴² Модельный закон «О противодействии экстремизму» (принят на 32 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, постановление № 32-9 от 14 мая 2009 г.). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31400742 (дата обращения: 17.12.2016).

⁴³ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 23 ноября 2012 г. № 38-16.

правовых и (или) иных общепринятых норм и правил социального поведения.

Экстремистская деятельность — деятельность общественного или религиозного объединения, средства массовой информации либо иной организации, физического лица по планированию, организации, подготовке или совершению действий, направленных:

- на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение территориальной целостности и суверенитета государства;

- публичное оправдание терроризма или публичные призывы к осуществлению террористической деятельности;

- разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека (социальной группы) по признаку его социальной, расовой, национальной, этнической, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, этнической, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, должностных лиц указанных органов, комиссий, объединений или организаций, совершенное с применением насилия либо угрозой его применения, а равно применение насилия либо угроза его применения в отношении близких указанных должностных лиц в целях воспрепятствования законной деятельности этих должностных лиц или принуждения к изменению характера такой деятельности либо из мести за ее осуществление;

- совершение преступлений по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, а также из мести за правомерные действия других лиц, с целью скрыть другое преступление или облегчить его совершение;

- пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и других видов связи, а также оказания информационных услуг.

Касательно дефиниции экстремизма, изложенной в модельном законе, с действующей ее редакцией трудно согласиться. Помимо того, что в ней не содержится указания на идеологическую составляющую указанного социально-правового явления (которую указывает большинство ученых), такая трактовка экстремизма является неоправданно широкой, поскольку не позволяет разграничить экстремизм и другие деструктивные явления. Согласно модельному определению к экстремизму можно отнести любые правонарушения (уголовные и административные) и проступки, поскольку они в той или иной мере отрицают правовые и (или) иные общепринятые нормы и правила социального поведения.

Понятие «экстремистская деятельность» является собирательным, включающим в себя совокупность экстремистских преступлений, посягающих на основы конституционного строя и безопасности государства, направленных против мира и безопасности человечества, общественной безопасности, порядка управления. При этом перечень экстремистских деяний, приведенных в модельном законе, отличается от данного в УК РК (п. 39 ст. 3 УК). В частности, в модельном законе, в отличие от УК РК, к экстремистской деятельности отнесены такие преступления, как:

- «публичное оправдание терроризма или публичные призывы к осуществлению террористической деятельности»;

- «воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения»;

- «воспрепятствование законной деятельности государственных органов...»;

- «пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения».

Из модельного закона следует, что одним из существенных признаков экстремистской деятельности является мотив и цель совершения преступления. Как отмечают разработчики, к экстремистской деятельности относится: «совершение преступлений по мотивам политической, идеологиче-

ской, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, а также из мести за правомерные действия других лиц, с целью скрыть другое преступление или облегчить его совершение». Такой подход воспринят из Федерального закона РФ «О противодействии экстремистской деятельности». В России (в отличие от РК) мотив совершения преступления является единственным критерием выделения «преступлений экстремистской направленности». При этом деяние должно быть направлено на достижение специальной цели — возбуждение ненависти или вражды в других лицах, сокрытие другого преступления или облегчение его совершения.

Из смысла законодательного (модельного) определения можно выделить следующие признаки экстремистской деятельности:

- субъектами деятельности выступают физические лица, общественные и религиозные объединения, средства массовой информации и иные организации. Общественные и религиозные объединения, средства массовой информации можно объединить под единым термином — «юридические лица». Категория «иные организации» позволяет включить в число субъектов экстремистской деятельности филиалы и представительства юридических лиц, в том числе иностранные НПО, экстремистские организации. По действующему уголовному законодательству юридические лица не подлежат уголовной ответственности. Вместе с тем, анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что определенные организации (преимущественно религиозные), регистрирующиеся в качестве юридических лиц, могут быть не просто причастными к экстремистской деятельности, но и иметь непосредственно экстремистские цели и принципы своей деятельности, хотя бы и неофициально (скрыто и завуалировано). В статье 5 Международной конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе с финансированием терроризма от 10 января 2000 г. (ратифицирована Законом Республики Казахстан от 2 октября 2002 г. № 347-II) отмечено, что каждое государство-участник в соответствии с принципами своего внутреннего права принимает необходимые меры для того, чтобы можно было привлечь юридическое лицо, находящееся на его территории или учрежденное по его законам, к ответственности в случае совершения физическим лицом, ответственным за управление этим юридическим лицом, или контроль за ним, которое выступает в своем официальном качестве, террористического преступления (связанного с финансированием террористической деятельности). Такая ответственность может носить уголовный, гражданский или административный характер. Таким образом, имеется необходимость выработать эффективные правовые механизмы противодействия экстремизму

среди юридических лиц, в том числе вновь обратиться к перспективе введения уголовной ответственности юридических лиц за экстремистские и террористические преступления^{35, 35};

- противоправность. Признак противоправности означает совершение действий (бездействия), запрещенных действующим законодательством. На основе анализа модельного определения экстремистской деятельности объектами экстремистских посягательств следует считать «основы конституционного строя и безопасности государства, направленных против мира и безопасности человечества, общественной безопасности, порядка управления»;

- повышенная общественная опасность, заключающаяся в высокой степени вреда (или его угрозы), причиняемым охраняемым законом общественным интересам. Он характеризует исключительно уголовно наказуемые деяния, что, применительно к экстремизму, согласуется с положениями Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена 15 июня 2001 г., ратифицирована Республикой Казахстан 10 января 2011 г.), в которой под экстремизмом понимаются уголовно наказуемые деяния (подп. 3 п. 1 ст. 1);

- одним из существенных признаков экстремистской деятельности является мотив. По уголовным делам об экстремистских преступлениях мотив совершения преступления является основополагающим побуждающим фактором и подлежит обязательному доказыванию. Анализ определения экстремистской деятельности позволяет выделить следующие основные мотивы совершения экстремистских действий:

- мотив ненависти,
- мотив мести.

В толковом словаре под ненавистью понимается «интенсивное, длительное, отрицательно окрашенное деструктивное чувство, отражающее неприятие, отвращение и враждебность к объекту ненависти (человеку, группе, неодушевленному предмету, явлению)»^{44, 571}. Ненависть (политическая, национальная, расовая, социальная, религиозная, в отношении какой-либо социальной группы и др.) является главной побуждающей причиной экстремизма. На почве ненависти экстремизм не просто разделяет общество в идеологическом плане и отрицает какое-либо инакомыслие, но и формирует разрушительные деструктивные убеждения, проявляет нетерпимость к сторонникам иных взглядов (политических, религиозных и др.). Содержание понятия «ненависть» охватывает, в том числе, враждебность, неприязнь, дискриминацию кого-либо;

⁴⁴ Словарь по общественным наукам. — М., 1999.

- идеологическая мотивированность (мотивы политической, идеологической, расовой, национальной, религиозной ненависти или вражды либо ненависти в отношении какой-либо социальной группы).

2.2 ОЦЕНКА РИСКОВ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН⁴⁵

Конституция Республики Казахстан, гарантируя право каждого на объединение (ст. 23), одновременно, в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (ст. 39) запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, незаконно вмешивающихся в дела государства (ст. 5)⁴⁶. Аналогичные положения относительно пределов осуществления права на свободу объединения (ассоциации) содержатся во Всеобщей декларации прав человека (п. 2 ст. 29), Международном пакте о гражданских и политических правах (п. 2 ст. 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (п. 2 ст. 11), допускающих введение ограничений данного права, только если они установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, обеспечения должного признания, уважения и защиты прав и свобод других лиц, охраны здоровья и общего благосостояния, а также для удовлетворения справедливых требований морали⁴⁷. Республи-

⁴⁵ Определение и оценка рисков экстремистской (террористической) деятельности является достаточно сложной задачей и в международной практике борьбы с терроризмом используется сравнительно недавно («риск-ориентированный подход» с 2015 г.). Применительно к противоправной деятельности НПО (ИНПО) в международных правовых документах в большей степени регламентированы вопросы противодействия финансированию через НПО террористических и экстремистских организаций (использования указанных организаций в финансировании терроризма и отмывании денег). В настоящее время предпринимаются лишь общие попытки имплементации международных стандартов оценки рисков финансирования террористической (экстремистской) деятельности в национальные юрисдикции. В научной литературе данная проблематика также не была предметом специального исследования, в связи с чем автор попытался систематизировать наиболее общие и актуальные, на его взгляд, вопросы, предложить свое видение ключевых угроз (рисков) в этой области и по возможности понятно их изложить.

⁴⁶ Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 1996. — № 4. — Ст. 217.

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам чело-

ка Казахстан, утверждая себя демократическим и правовым государством, не может допускать деятельность политизированных институтов гражданского общества (НПО), цели и действия которых направлены на незаконное изменение основ конституционного строя, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни. В этой связи в целях сохранения целостности государства и стабильности общества законодательство предусматривает правовые средства, направленные на обеспечение конституционно значимых ценностей. В частности, в развитие конституционных норм, в ст. 5 Закона «Об общественных объединениях» установлен запрет на создание и деятельность общественных объединений, которые преследуют экстремистские цели, посягающие на здоровье и нравственные устои граждан, деятельность незарегистрированных общественных объединений^{48, 29}. Аналогичный запрет на создание и деятельность на территории Республики Казахстан организаций, структурных подразделений (филиалов и представительств) иностранных и (или) международных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности, содержится в ст. 3 Закона Республики Казахстан «О противодействии экстремизму», а также в других, взаимосвязанных с ним, нормативных правовых актах. Под экстремистскими целями действующее законодательство Республики Казахстан подразумевает:

- насильственное изменение конституционного строя, нарушение суверенитета Республики Казахстан, целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории, подрыв национальной безопасности и обороноспособности государства, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, создание, руководство и участие в незаконном военизированном формировании, организация вооруженного мятежа и участие в нем, разжигание социальной, сословной розни (политический экстремизм);

- разжигание расовой, национальной и родовой розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию (национальный экстремизм);

- разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан (религиозный экстремизм).

века в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкечева» от 8 апреля 2014 г. № 10-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/ (дата обращения: 17.12.2016).

⁴⁸ Конституция Республики Казахстан: Науч.-практ. комментарий. — Алматы, 2010.

Политический экстремизм (от лат. *extremus* — крайний) выражает приверженность в политике к крайним взглядам и действиям. Источником политического экстремизма является деятельность лиц, создающих предпосылки для разрушения экономики, Вооруженных Сил, систем образования и здравоохранения, использующих средства массовой информации для запугивания населения, разрушения моральных основ общества, пропаганды насилия, в том числе путем его показа под предлогом осуждения.

Национальный экстремизм означает противоправные действия, направленные на демонстрацию превосходства какой-либо нации над другими, а также унижение достоинства представителей других наций. Национальный экстремизм состоит из действий, направленных на возбуждение межрасовой, межнациональной и межродовой вражды, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию. Националистический экстремизм отвергает интересы, права других наций, провозглашает верховенство одной нации над другими. Он органически связан с сепаратизмом, направлен на развал многонациональных государств, утверждение господства коренной нации.

Религиозный экстремизм означает попытки создать конфликты между гражданами, принадлежащими к разным конфессиям. А также это мотивированная деятельность, направленная на насильственное изменение конституционного строя, или насильственный захват власти, разрушение территориальной целостности государства и суверенитета. Основу религиозного экстремизма составляют крайняя жестокость, агрессивность и насильственные действия в отношении граждан. Он совершается путем действий, направленных на разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, применением любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан. Религиозный экстремизм проявляется в крайней нетерпимости к представителям различных конфессий либо в противоборстве внутри одной конфессии (внутриконфессиональный и межконфессиональный экстремизм) и зачастую используется в политических целях, в борьбе религиозных организаций против светского государства или за утверждение власти представителей одной из конфессий³⁴.

НПО, преследующие и реализующие любые другие цели, не запрещенные законодательством, имеют право на существование, их формирование и активная деятельность только поощряется государством (выстраиваются конструктивные взаимоотношения между государственными органами и НПО, в рамках государственного социального заказа качественно и количественно увеличивается государственное финансирование их проектов и т. д.). Одновременно с этим, признавая за объединениями граждан пре-

зумпцию добросовестности их создания и деятельности, государство устанавливает правовые механизмы защиты национальных интересов от реальных и потенциальных угроз (рисков), исходящих от «недобросовестных» организаций. В этом плане применительно к анализу деятельности ИНПО ценным представляется выступление Главы государства Н. А. Назарбаева на II Гражданском форуме 12 сентября 2005 г. В своей речи Президент страны отметил: «Мы знаем примеры, когда иностранные НПО «закачивали» деньги в политические объединения и дестабилизировали общества. Чем это заканчивается, мы наблюдаем сейчас в некоторых государствах. Поэтому Парламент и Правительство будут строго следить за соблюдением законов нашей страны. Ни одна иностранная организация не имеет права вмешиваться в наши дела, финансировать политические партии, создавать средства массовой информации. Мы за то, чтобы все они свободно работали, но в рамках Конституции, наших законов»⁴⁹. Поводом к критике Президентом РК Н. А. Назарбаевым «политизированных» иностранных НПО стал законопроект «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан», разработанный за несколько месяцев до его выступления на II гражданском форуме. Проект закона был направлен на регулирование общественных отношений в сфере деятельности филиалов и представительств международных, иностранных, а также казахстанских некоммерческих организаций. В частности, законопроект предусматривал усиление контроля над деятельностью международных, иностранных и казахстанских НПО посредством:

- аккредитации и перерегистрации организаций;
- разрешительного порядка и прозрачности их финансирования;
- расширения обязанностей филиалов (представительств) ИНПО перед государством (уведомления исполнительных органов не позднее, чем за 10 дней о проведении мероприятий за счет собственных средств, а также средств, предоставляемых международными и иностранными организациями; предоставления местным исполнительным органам доступа к проводимым мероприятиям, сведений о количестве и составе принимавших в них участие лиц, материалов о проводимых мероприятиях);
- законодательной регламентации запрещенных целей создания и видов деятельности ИНПО;
- процедуры отчетности, включающей обязанность ежегодного опубликования в периодических печатных изданиях информации о деятельности ИНПО, в том числе об учредителях, составе имущества, источниках фор-

⁴⁹ URL: http://www.akorda.kz/ru/events/page_glava-gosudarstva-nursultan-nazarbaev-prinyal-uchastie-vo-ii-grazhdanskom-forume_1348723723 (дата обращения: 17.12.2016).

мирования и направлениях расходования. Достоверность данных сведений может быть проверена уполномоченными государственными органами по обращению органов юстиции.

Кодекс об административных правонарушениях предлагалось дополнить новым видом ответственности за нарушение законодательства о некоммерческих организациях, состоящее в принятии некоммерческой организацией незаконных пожертвований; не уведомлении, несвоевременном уведомлении акиматов о проведении некоммерческой организацией мероприятий за счет средств иностранных и международных организаций; недопущении представителей акимата на мероприятия, проводимые за счет средств иностранных и международных организаций. Предусматривались также поправки в Налоговый кодекс и Закон «О банках и банковской деятельности», направленные на расширение перечня сведений, представляемых банками органам налоговой службы.

Таким образом, с учетом международного опыта законопроект был направлен на усиление контроля по основным направлениям деятельности иностранных и отечественных НПО.

В ходе общественного обсуждения законопроекта его положения вызвали негативную реакцию ряда правозащитных НПО (в частности, иностранных)^{50; 51}. Следует сказать, что подобная практика реагирования НПО не является единичной. Аналогичная реакция последовала, например, в 2002 г. на принятые Европейской комиссией Финансовое постановление (июнь 2002 г.) и Правила его применения (декабрь 2002 г.), направленные на ужесточение финансового контроля и минимизацию риска бесхозяйственности, мошенничества и коррупции в деятельности самой Европейской комиссии и в ее отношениях с НПО. Тогда такие НПО, как «Институт европейской политики», «Открытое общество», Concord, «Платформа европейских социальных НПО», объединяющая 60 организаций коалиция SOLIDAR и «Европейское женское лобби» (EWL), подготовили 87-страничный доклад, предупреждающий, что принятая Европейской комиссией регламентация может пагубное влияние на отношения между ними и Комиссией, что ее «обременительные и неуместные требования», а также вводимые ею «обременительные и неуместные», «жесткие» процедуры приведут к «увеличению расходов (НПО), неопределенности и снижению (их) эффективности», «излишним и чрезмерным операционным проблемам»⁵². В дальнейшем по обращению Главы государства законопроект был передан на рассмотрение в

⁵⁰ URL: <http://www.zakon.kz/63066-prinjatyeparlamentomzakony-o.html> (дата обращения: 17.12.2016).

⁵¹ URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37644295#pos=46;-251 (дата обращения: 17.12.2016).

⁵² URL: <http://zavtra.ru/content/view/zagadka-nepravitelstvennyih-organizatsij/> (дата обращения: 17.12.2016).

Конституционный Совет Республики Казахстан с целью проверки его положений на соответствие Конституции Республики Казахстан. Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 августа 2005 г. № 6 «О проверке законов Республики Казахстан «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций» на соответствие Конституции Республики Казахстан» законы были признаны не соответствующими ей. В частности, не соответствующими были признаны нормы, предусматривающие возможность ограничения прав на свободу объединений, а также регулирование правоспособности физических и юридических лиц не только законом, но и нормативными правовыми актами меньшей юридической силы, а также распространение действий иностранных нормативных правовых актов на правоотношения, урегулированные законодательством Казахстана⁵³. Как писал впоследствии в своем депутатском обращении Д. Куставлетов, «... из двенадцати статей Закона были признаны неконституционными лишь два пункта»⁵³.

В этот период в СМИ, научных изданиях постсоветских стран чаще стали появляться критические публикации в адрес некоторых иностранных НПО (крупных международных благотворительных фондов), а также «местных» НПО, получавших зарубежное финансирование в связи с их причастностью к организации и финансированию так называемых «цветных революций»^{54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63}. «Цветными революциями» чаще всего называют серию массовых уличных протестов населения, завершившихся

⁵³ URL: <http://www.zakon.kz/4624750-deputatskijj-zapros-senatora.html> (дата обращения: 17.12.2016).

⁵⁴ Кара-Мурза С., Александров А., Мурашкин М., Телегин С. На пороге «оранжевой» революции. — М., 2004.

⁵⁵ Рахманов Ф. В., Малкин М. П. Роль зарубежных неправительственных структур в организации и проведении «цветных революций». — Караганда, 2009.

⁵⁶ URL: <http://central-asia.tj/2013/07/03/byt-ili-ne-byt-zakonu-ob-ogranichenii-deyatelnosti-inostrannyh-nepravitelstvennyh-organizacij-npo-v-kyrgyzstane/> (дата обращения: 17.12.2016).

⁵⁷ URL: <http://csef.ru/index.php/ru/nauka-i-obschestvo/project/499-analiticheskaya-deyatelnost-opyt-rossijskikh-i-zarubezhnykh-spetsialistov/1-stati/4504-npo-ne-vsegda-otkryvayut-konechnye-tseli-finansirovaniya-proektov-za-mnogimi-iz-nikh-stoit-sbor-razveddannykh> (дата обращения: 17.12.2016).

⁵⁸ URL: http://www.duel.ru/200522/?22_4_1 (дата обращения: 17.12.2016).

⁵⁹ URL: http://www.invissin.ru/topics/nko/foreign_ngos_the_mechanism_of_influence_on_the_internal_policy_in_the_cis/ (дата обращения: 17.12.2016).

⁶⁰ URL: <http://ruspravda.info/TSvetnie-revoljutsii-kak-poslednee-sredstvo-politiki-Zapada-19304.html> (дата обращения: 17.12.2016).

⁶¹ URL: http://yaneuch.ru/cat_15/geografiya-cvetnyh-revoljucij/228732.2131701.page1.html (дата обращения: 17.12.2016).

⁶² URL: <http://www.warandpeace.ru/ru/reports/view/60892/> (дата обращения: 17.12.2016).

⁶³ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/#p125 (дата обращения: 17.12.2016).

сменой политического режима в ряде стран Восточной Европы, постсоветского пространства, Юго-Восточной Азии, Северной Африки без военного участия⁶⁴. В этом смысле «цветную революцию» можно назвать формой политического экстремизма или, как отметил в своей докторской диссертации А. В. Петрянин, «не урегулированные правом ненасильственные формы экстремизма в виде массовых и неожиданно хорошо организованных народных волнений. Это четко отработанные иностранные технологии, <...> примером (использования) которых может служить книга Джина Шарпа «От диктатуры до демократии», в которой изложено 180 методик ненасильственного свержения власти»^{36, 416}. Одни из первых монографических исследований феномена «цветных революций» в России принадлежат коллективу авторов под руководством С. Г. Кара-Мурзы. В это же время вышла книга украинского специалиста по теории коммуникации Г. Почепцова «Революция.com», посвящённая концептуальному анализу технологий «цветных революций». В 2008 г. издан сборник статей под редакцией Н. А. Нарочницкой, в котором на материале различных стран рассматриваются техники и структура «оранжевых» переворотов. Следующий всплеск научного интереса к тематике вызван событиями Арабской весны. Одной из первых важных работ по проблеме стала коллективная монография под руководством С. Е. Кургина^{54; 65}.

В Республике Казахстан роль зарубежных неправительственных структур в организации и проведении «цветных революций» исследовали в своем труде Ф. В. Рахманов и М. П. Малкин⁵⁵. В одной из глав своей работы, обозначенной как «Характеристика ряда зарубежных фондов, занимавшихся подготовкой и проведением «цветных революций» под видом продвижения и развития демократии», авторы анализируют деятельность таких организаций, как «Институт Альберта Эйнштейна», «Международный центр ненасильственных конфликтов», «Национальный фонд поддержки демократии», «Freedom House», «Национальный демократический институт международных отношений США», «Институт Открытого общества (Фонд Сороса)», «Международный республиканский институт США», «Counterpart International». По мнению Ф. В. Рахманова, М. П. Малкина, деятельность такого рода НПО распространена на всём пространстве СНГ и имеет своей целью подготовку «цветных» революций. В частности, они отмечают: «Главным, открыто действующим американским институтом, который занимал-

⁶⁴ Овчинский В. С., Сундиев И. Ю. Функциональный генезис и система технологий XXI века (доклад Изборскому клубу). URL: <http://shturmnews.info/content/funkcionalnyy-genezis-i-sistema-tehnologiy-hhi-veka-doklad-izborskomu-klubu.html> (дата обращения: 17.12.2016).

⁶⁵ Политическое цунами: Аналитика событий в Северной Африке и на Ближнем Востоке / Под ред. С. Е. Кургина. — М., 2011.

ся организацией «оранжевой» революции в Украине и Кыргызстане, был «Freedom House» (с англ. «Дом свободы») — правозащитная неправительственная организация, основанная в 1947 г. С 1978 г. исследованиями состояниями политических и гражданских свобод занимается, в частности, штаб-квартира организации, находящаяся в Вашингтоне (США). Несмотря на заявляемую политическую независимость, организация практически на 80 % финансируется от правительства США. Финансирование осуществляется в основном Управлением международного развития США (USAID — US Agency for International Development) и Информационным агентством США (USIA — US Information Agency, а также рядом фондов, включая Soros Foundations, Ford Foundation, National Endowment for Democracy, Eurasia Foundation и т. д., также замеченные в событиях «цветных революций»^{55, 41}. «... финансирование «революционных сил» осуществлялось в основном за счет американских государственных и полугосударственных структур, неправительственных фондов и общественных организаций»^{55, 29}. Каналы внешнего финансирования хорошо отработаны при подготовке свержения Милошевича в Югославии, и эта схема применялась в Грузии и на Украине практически без изменений. Некоторые изменения были внесены лишь при организации «революции тюльпанов» (обозначение событий в Киргизии 2005 г. — М. Р.) — там была меньше роль Сороса и больше — «Фридом Хаус». Согласно мнению члена палаты представителей конгресса США Рона Пола, схема такова: правительство США выделяет деньги «на развитие демократии и свободного рынка» через Американское агентство по международному развитию. Это агентство предоставляет миллионы долларов грантов «Польско-американско-украинской инициативе для сотрудничества» — организации, которая управляется американским «Фридом Хаус». Затем эти деньги передают неправительственным организациям на Украине, которые и расходуют их по согласованному плану. «Финансирование иностранцами американских выборов по праву считается противозаконным деянием, — сказал Рон Пол. — Однако именно этим мы сейчас занимаемся за рубежом»^{55, 30}.

В Узбекистане после событий 2005 г. в г. Андижан стала постепенно ограничиваться деятельность иностранных и, прежде всего, американских НПО. Были закрыты представительства таких организаций, как Фонд Сороса, Институт «Открытое общество»; Internews Network; Совет по международным исследованиям и обменов IREX; Правозащитная организация «Freedom House»; Фонд «Евразия» по оказанию поддержки экономическим и демократическим реформам в странах СНГ (Eurasia Foundation); Организация по улучшению экономических, экологических и общественных условий человеческого развития «Counterpart International»; «Радиостанция Сво-

бода/Свободная Европа»; «Partnership in Academics and Development» («Партнерство по академическому образованию и развитию» — PAD) и др.⁶⁶

Безусловно, лишь на основании полученных исследователями сведений и сделанных заключений выводить суждение об их объективности и достоверности не представляется возможным. Вместе с тем, само по себе наличие указанных выше рисков, как вероятности наступления нежелательных (общественно опасных) последствий, предъявляет повышенные требования, главным образом, к правовой регламентации деятельности ИНПО, оптимизации действующего законодательства в сфере противодействия проявлениям экстремизма, позволяющего своевременно выявлять и предупреждать возникающие угрозы национальной безопасности.

Другим деструктивным направлением использования НПО следует назвать финансирование через них террористических организаций (использование для сбора, перевода и отвлечения финансовых средств на террористические цели)⁶⁷.

Как отмечается в Рекомендациях группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)⁶⁸, современное состояние международной борьбы с финансированием терроризма свидетельствует, что нередко террористами и террористическими организациями НПО используется в целях получения и перемещения средств, материально-технического обеспечения, вербовки террористов или иной поддержки террористических организаций. Под финансированием терроризма⁶⁹ понимается предоставление или сбор денег и (или) иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера, а также дарение, мена, пожертвования,

⁶⁶ URL: <http://www.fergananews.com/article.php?id=4617%0A> (дата обращения: 17.12.2016).

⁶⁷ URL: http://www.un.org/ru/terrorism/ctitf/proj_charities.html (дата обращения: 17.12.2016).

⁶⁸ ФАТФ (анг. The Financial Action Task Force on Money Laundering — FATF) является межправительственной организацией, созданной в 1989 г. по решению глав стран «Большой семерки». Мандат ФАТФ предусматривает установление международных стандартов в сфере противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма, распространения оружия массового уничтожения и иными связанными угрозами целостности международной финансовой системы. Основным документом в реализации мандата ФАТФ являются 40 Рекомендаций в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Республика Казахстан членом ФАТФ не является (в 2013 г. Казахстан входил в список 12 стран-кандидатов на вступление в данную организацию). В Евразийском регионе по типу ФАТФ действует Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), выполняющая роль проводника стандартов ФАТФ в регионе. Являясь ассоциированным членом, ЕАГ формирует общую позицию государств-членов и представляет ее на площадке ФАТФ. URL: <http://www.eurasiangroup.org/> (дата обращения: 17.12.2016).

⁶⁹ Применительно к указанной проблеме термины «терроризм» и «экстремизм», «террористическая» и «экстремистская деятельности» используются как синонимы.

благотворительная помощь, оказание информационных и иного рода услуг либо оказание финансовых услуг физическому лицу либо группе лиц, либо юридическому лицу, совершенные лицом, заведомо осознававшим террористический характер их деятельности либо то, что предоставленное имущество, оказанные информационные, финансовые и иного рода услуги будут использованы для осуществления террористической деятельности либо обеспечения террористической группы, террористической организации, незаконного военизированного формирования⁷⁰. Под терроризмом понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения государственными органами, органами местного самоуправления или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству. Акт терроризма — совершение или угроза совершения взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений государственными органами Республики Казахстан, иностранными государствами или международными организациями, а также посягательство на жизнь человека, совершенное в тех же целях, а равно посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность⁷¹. Используемые для финансирования терроризма финансовые средства могут быть получены законным или незаконным путем, а в качестве каналов оказания терроризму финансовой или иной материально-технической поддержки могут использоваться действующие на законных основаниях некоммерческие или коммерческие организации, выступающие в этом качестве непреднамеренно или преднамеренно. К НПО относятся организации, которые, главным образом, занимаются сбором или распределением средств в таких целях, как благотворительные, религиозные, культурные,

⁷⁰ Закон Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 28 августа 2009 г. № 191-IV. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30466908 (дата обращения: 17.12.2016).

⁷¹ Закон Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. № 416-I. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013957 (дата обращения: 17.12.2016).

образовательные, социальные или «братские цели», или для осуществления других видов «добрых дел»⁷².

В Международной конвенции ООН «О борьбе с финансированием терроризма» от 10 января 2000 г. (ратифицирована Законом Республики Казахстан от 2 октября 2002 г. № 347-II) Генеральная Ассамблея призвала все государства предпринять шаги с тем, чтобы воспрепятствовать и противодействовать посредством соответствующих внутренних мер финансированию террористов и террористических организаций, независимо от того, осуществляется такое финансирование прямо или косвенно через организацию, которые также преследуют или утверждают, что преследуют благотворительные, общественные или культурные цели ..., и, в частности, где это уместно, рассмотреть вопрос о принятии мер регулирования, для того чтобы воспрепятствовать и противодействовать движению средств, в отношении которых есть подозрения, что они предназначаются для террористических целей, ни в коей мере не ущемляя при этом свободу движения законного капитала, и активизировать обмен информацией о международном движении таких средств. В международных документах подчеркивается, что нередко НПО используются в целях получения и перемещения средств, материально-технического обеспечения, вербовки экстремистов (террористов) или иной поддержки экстремистских (террористических) организаций и операций⁷³, отмечается необходимость того, чтобы «государства-члены не допускали злоупотребления статусом неправительственных, некоммерческих и благотворительных организаций со стороны террористов и в их интересах, и призывая неправительственные, некоммерческие и благотворительные организации предотвращать и пресекать попытки террористов злоупотреблять статусом таких организаций...»⁷³. В 2009 г. Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий ООН (ЦГКОМ) был опубликован доклад «Борьба с финансированием терроризма»⁷⁴. В этом документе особо подчеркнута угроза использования НПО для финанси-

⁷² Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / Пер. с англ. — М., 2012.

⁷³ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Глобальная контртеррористическая стратегия» от 20 сентября 2006 г. № 60/288. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30202624 (дата обращения: 17.12.2016).

⁷⁴ Целевая группа ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГКОМ) была создана Генеральным секретарем в 2005 г. для обеспечения общей согласованности и последовательности усилий системы ООН в борьбе с терроризмом. ЦГКОМ возглавляет старшее должностное лицо ООН, назначенное Генеральным секретарем, в ее состав входят 25 подразделений системы ООН и ИНТЕРПОЛ. См.: URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org/counterterrorism.ctitf/files/financing.pdf> (дата обращения: 17.12.2016).

вания экстремистской и террористической деятельности, что их деятельность создает возможности для финансирования терроризма и в связи с этим влечет за собой потенциальный риск. В Докладе отмечается, что НПО могут быть уязвимы по отношению к злоупотреблениям со стороны экстремистов (террористов) в связи с наличием большого общественного доверия, доступа к значительным источникам финансирования, большой концентрации наличных денег. Также многие НПО имеют глобальное присутствие, которое создает условия для национальных и международных операций и финансовых сделок, часто в пределах или по соседству с регионами, наиболее подверженными экстремистской (террористической) деятельностью. Как было отмечено, многие крупные НПО пользуются значительным финансовым обеспечением. Так, в исследовании Университета Джонса Хопкинса, осуществленном в «Сравнительном проекте некоммерческого сектора» в 2002 г., было указано, что общий бюджет НПО в 37 странах составил 1,6 трлн долларов⁷⁵. Несомненно, в большинстве случаев финансовые ресурсы НПО используются по целевому назначению — для решения социальных проблем и развития гражданского общества⁷⁶, однако наличие неоправданных послаблений в контроле за их деятельностью (регистрации НПО, учете, предоставлении отчетности, ненадлежащем мониторинге за расходованием финансовых средств и т. д.) создает благоприятную почву для различных злоупотреблений финансовыми средствами и операциями НПО, в том числе использования этого сектора для прикрытия террористической деятельности⁷⁷. По словам исполнительного секретаря ФАТФ Д. Льюиса, «террористы используют различные организации-ширмы, номинальных учредителей и другие способы для сокрытия происхождения своих денег и целей их использования»⁷⁸, в связи с чем государства стремятся реализовать на практике меры, направленные на снижение риска, связанного с деятельностью НПО, однако фактический уровень риска, соз-

⁷⁵ Университет Джонса Хопкинса. Оценка численности персонала НКО в 36 странах, сделанная в рамках Проекта по сравнительному анализу некоммерческого сектора; при этом 55 процентов численности сотрудников относятся к категории оплачиваемого персонала. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/financing.pdf>, <http://zavtra.ru/content/view/zagadka-nepriavitelstvennyih-organizatsij/> (дата обращения: 17.12.2016).

⁷⁶ По мнению экспертов, в процентном соотношении к общему объему финансовых потоков НПО, сумма средств, связанных с финансированием терроризма, представляется весьма незначительной. См. подробно: URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.org.unterterrorism.ctitf/files/financing.pdf> (дата обращения: 18.12.2016).

⁷⁷ Best practices paper on combating the abuse of non-profit organizations URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bpp-combating-abuse-npo.html> (дата обращения: 18.12.2016).

⁷⁸ URL: http://www.eurasiangroup.org/files/EAGBulletin/bulleten28_PRINT.pdf (дата обращения: 18.12.2016).

даваемый этим сектором, остается неопределенным, так же как и то, насколько эффективны существующие меры его снижения. Основным методом, который имеется в распоряжении государств, стремящихся защитить данный сектор от противоправных операций с одной стороны и чрезмерного регулирования с другой, продолжает оставаться повышение информированности финансовых организаций, органов государственной власти и самих НПО о возможных рисках.

Применительно к Республике Казахстан риски использования НПО в экстремистской (террористической) деятельности главным образом связаны со следующими взаимосвязанными факторами.

Первый — состояние законодательства и правоприменительной практики в сфере регулирования деятельности НПО (ИНПО).

Деятельность НПО в Республике Казахстан непосредственно регламентируется следующими нормативными правовыми актами.

Законом Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. «Об общественных объединениях» регулируются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на свободу объединений, а также созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общественных объединений.

Законом Республики Казахстан от 16 января 2001 г. «О некоммерческих организациях» регулируются общественные отношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций, филиалов и представительств иностранных и международных НКО.

Законом Республики Казахстан от 12 апреля 2005 г. «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» регулируются общественные отношения, возникающие в процессе реализации государственного социального заказа, предоставления грантов и присуждения премий для неправительственных организаций республики. С 2005 г. в указанный Закон были внесены пять изменений и дополнений, наиболее значительные Законом Республики Казахстан от 2 декабря 2015 г. № 429-V. В частности, данный Закон решил одну из основных проблем в секторе НПО, связанную с совершенствованием механизма его финансовой поддержки. Действовавшая до этого система государственного социального заказа⁷⁹ была направлена на достижение

⁷⁹ Государственный социальный заказ — форма реализации социальных программ, социальных проектов, направленных на решение задач в социальной сфере, выполняемых неправительственными организациями за счет бюджетных средств (ст. 1 Закона РК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в

задач главным образом государственных органов и не предусматривала поддержку общественных инициатив, в связи с чем она становилась не привлекательной для НПО и ориентировала последних на получение средств от зарубежных доноров.

Согласно Постановлению Правительства РК от 20 марта 2009 г. № 376 «Об утверждении перечня международных и государственных организаций, зарубежных неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты» 53 международные организации, 30 международных государственных организаций и 77 зарубежных неправительственных общественных организаций и фондов могут предоставлять гранты НПО. Сотрудничество казахстанских НПО с международными донорами осуществляется по разным направлениям: от экономики до социальной, политической сфер. При этом информация о количестве и содержании грантов, получаемых отечественными НПО от международных доноров, отсутствует. Ввиду несовершенства в механизме институционального финансирования НПО сохраняется определенная зависимость отечественных НПО от иностранных доноров. Например, деятельность Казахстанского международного Бюро по правам человека, Алматинского Хельсинского Комитета и других организаций является результатом институционального финансирования иностранных НПО. Они имеют самостоятельность именно потому, что их финансирование осуществляется со стороны международных Фондов.

Одновременно с этим следует указать, что изменения и дополнения, внесенные Законом РК от 2 декабря 2015 г., определенно снизили зависимость НПО от иностранных доноров путем введения новых форм их финансирования в виде грантов и премий за значительный вклад в решение социальных задач республиканского и регионального уровней. Под грантом для неправительственных организаций понимаются средства, предоставляемые неправительственным организациям оператором в сфере грантового финансирования неправительственных организаций в целях поддержки гражданских инициатив, привлечения потенциала институтов гражданского общества к решению актуальных вопросов развития социальной сферы. Премия для неправительственных организаций — денежное вознаграждение, присуждаемое за счет бюджетных средств неправительственным организациям за внесенный вклад в решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней⁷⁹. Таким образом, последние изменения и дополнения в сфере регулирования деятельности НПО снизи-

Республике Казахстан» от 12 апреля 2005 г. № 36-III. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30008578 (дата обращения: 18.12.2016).

ли риски их финансирования из «сомнительных» источников, создали условия получения финансовой поддержки от государства более привлекательными, чем от иностранных доноров.

Однако состояние законодательства в данной сфере правового регулирования требует совершенствования механизма деятельности иностранных НПО, необходимо законодательно регламентировать порядок их создания и деятельности в Республике Казахстан. Данную работу целесообразно проводить через внесение изменений и дополнений в Закон «О некоммерческих организациях». Считаем его наиболее рациональным способом устранения имеющихся недостатков правового регулирования в сфере деятельности иностранных НПО. В действующем Законе «О некоммерческих организациях» содержится большое количество отсылочных норм (Закон Республики Казахстан от 17 апреля 1995 г. «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств»). Применительно к деятельности иностранных НПО к ним следует отнести вопросы возникновения их правоспособности, законодательного определения термина «иностранная НПО», регистрации, отказа в регистрации, ликвидации. Отдельного внимания заслуживает вопрос, касающийся регламентации ограничений в деятельности структурных подразделений (филиалов и представительств) иностранных НПО (запрет на осуществление иностранными НПО экстремистской и политической деятельности). Указанные положения должны быть закреплены в Законе «О некоммерческих организациях». В нем необходимо отразить также финансовый контроль деятельности указанных организаций, а также казахстанских НПО, получающих иностранное финансирование. Необходим мониторинг деятельности международных грантодателей с целью выявления содержания, количества и эффективности деятельности отечественных грантополучателей, а также практики антиконституционных проявлений с их стороны.

Строгая законность и стабильный правопорядок — необходимые основы действенности социальных стимулов, воплощенных в праве. В этой связи именно надлежащее правовое регулирование общественных отношений с участием ИНПО, соединенное с эффективностью контрольной (надзорной) деятельности уполномоченных государственных органов (предполагающей повышение уровня их аналитической работы, взаимодействия между собой) служит основным инструментом своевременного выявления, пресечения и предупреждения противоправной (экстремистской) деятельности деструктивных ИНПО, а также оказывает стимулирующее воздействие на правомерное поведение других общественных организаций.

Второй фактор — открытость (прозрачность) деятельности НПО (ИНПО), включающая доступность информации об источниках получения де-

нежных средств, направлении их расходования, установления качественных критериев оценки выполнения проектов и т. д. Системы, способствующие достижению высокой степени прозрачности функционирования НПО, являются неотъемлемой частью обеспечения защиты сектора от использования для финансирования террористической (экстремистской) деятельности. Целесообразно увеличить объемы бюджетного финансирования отечественных НПО, сделать условия получения грантов от государства более привлекательными, чем от иностранных доноров, одновременно установив четкие качественные критерии оценки эффективности деятельности НПО, результатов их вклада в решение социальных проблем. В этом вопросе положительным представляется опыт Российской Федерации, существенным образом реформировавшей свое законодательство в сфере деятельности некоммерческих организаций. Федеральными Законами от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ и от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ были ужесточены требования к созданию и деятельности на территории структурных подразделений иностранных НПО, российских некоммерческих организаций, получающим иностранное финансирование, а также законодательно регламентирован механизм так называемой «политической» деятельности некоммерческих организаций в России. Основная задача проведенной реформы в России — разграничить НПО, выполняющие общественно полезные функции и содействующие развитию гражданского общества (социально ориентированные некоммерческие организации) от деструктивных российских НПО (нежелательных организаций), финансируемых из-за рубежа и занимающимися политической деятельностью в Российской Федерации (иностранных агентов), а также структурных подразделений иностранных НПО.

3 ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РИСКОВ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

3.1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЭКСТРЕМИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Важным составным элементом механизма противодействия экстремизму является предупреждение этого социально-правового явления. При этом следует отметить, что в теории предупреждения преступности для обозначения правовых средств, применяемых для снижения уровня преступности, используются различные термины — «предупреждение», «профилактика», «предотвращение». В некоторых источниках предупреждение преступности рассматривается как стратегия, а профилактика — как тактика этой деятельности⁸⁰, в других применительно к преступности (как явлению) используется термин «предупреждение», а к конкретному преступлению (как части преступности) — «профилактика». Не преследуя цели толкования и сопоставления данных терминов, отметим, что применительно к проблеме экстремизма (как социально-правового явления) в учебном пособии употреблен термин «предупреждение», по нашему мнению более устоявшийся в криминологической науке. Одновременно с этим использование терминов «профилактика» и «предотвращение» считается равнозначным.

В Законе Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» употреблен термин «профилактика экстремизма», под которой понимается «система правовых, организационных, воспитательных, пропагандистских и иных мер, направленных на предупреждение экстремизма» (ст. 1). В литературе под предупреждением экстремизма понимается комплекс мероприятий, проводимых государственными органами, общественными организациями и отдельными лицами, направленных на максимально возможное уменьшение риска осуществления экстремистской деятельности путем выявления и последующего устранения причин и условий, способствующих его осуществлению. Существенной составной частью этого социального процесса является специализированная деятельность уполномоченных органов по устранению непосредственно криминогенных факторов и обеспечению антикриминогенных условий как в сфере формирования личности экстремиста, мотивов его деятельности, так и в сфере обстоятельств, могущих обусловить или облегчить совершение конкретных экстремистских

⁸⁰ Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: Монография / П. В. Агапов и др.; под общ. ред. Р. В. Жубрина. — М., 2016.

преступлений. По содержанию мер обычно различают следующие уровни предупреждения: общесоциальное, специально-криминологическое и индивидуальное предупреждение преступности.

Под общесоциальным (в литературе его также называют общей профилактикой) подразумевается целенаправленная деятельность субъектов профилактики правонарушений по выявлению, изучению и устранению причин преступности, условий, способствующих существованию преступности и совершению преступлений, а также обстоятельств, облегчающих достижение преступного результата^{81, 87}. По содержанию выделяются:

1) экономические меры (меры по оздоровлению экономики, социальной защите уязвимых слоев населения и т. п.);

2) организационно-управленческие меры (направленные на устранение ошибок и упущений в управлении экономикой, социальной сферой, правоохранительной деятельностью, а также на совершенствование информационного, методического, научного и ресурсного обеспечения профилактики правонарушений);

3) идеологические (политические) меры (направленные на повышение активности населения в борьбе с преступностью; устраняющие или ограничивающие криминогенные факторы путем формирования у граждан нравственных качеств, ориентированных на общечеловеческие ценности, законопослушное поведение, нетерпимость к противоправному поведению, повышающих общую, бытовую и правовую культуру);

4) правовые меры (совершенствование законодательства в области предупреждения правонарушений, установление запретов и ограничений, правовая регламентация деятельности субъектов предупреждения, проведение криминологической экспертизы по проектам нормативных правовых актов);

5) технические меры (использование достижений науки и техники, препятствующих совершению правонарушений).

Специально-криминологическое предупреждение (используются также термины «специализированная профилактика», «специальная профилактика») охватывает мероприятия, непосредственно направленные на устранение либо нейтрализацию причин и условий совершения отдельных видов преступлений в целях устранения конкретных криминогенных факторов, а также выявление и устранение причин и условий, способствующих формированию противоправного поведения среди определенных социальных

⁸¹ Лекарь А. Г. Профилактика преступлений. — М., 1972. Цит. по: Криминология: Курс лекций / Под ред. И. Ш. Борчашвили. — Караганда, 2002. — С. 114.

групп населения (несовершеннолетних, освобожденных из мест лишения свободы и т. п.).

Индивидуальное предупреждение предполагает совокупность мер воздействия, применяемых по отношению к конкретным носителям антиобщественных установок, а также мер воздействия на негативные явления и элементы их среды, деятельность государственных органов и общественности по выявлению лиц, обнаруживших своим поведением склонность к совершению преступлений, и оказанию на них предупредительного воздействия средствами воспитания, помощи, контроля, осуществляемого в целях устранения или нейтрализации конкретных причин и условий, способствующих совершению преступлений. К ним относятся убеждение, самовоспитание, принуждение (меры воспитательного и медицинского характера; административно-правовые меры воздействия; различные виды юридической ответственности и т. д.), нейтрализация криминогенных факторов микросреды и др.^{82, 115}

Принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремизма, предполагает, прежде всего, выявление и последующее устранение комплекса причин и условий, способствующих его осуществлению. Очевидно, что дать исчерпывающий перечень причин экстремизма невозможно, как и объективно выделить единственную детерминанту этого социально-правового явления. Тем не менее, в зависимости от сферы общественных отношений, которые в наибольшей степени повлияли на процесс закономерного изменения экстремистской деятельности, исследователями выделяются следующие детерминанты:

- геополитические (обострение военно-политических конфликтов в ряде стран Ближнего Востока, Восточной Европы — М. Р.);

- социально-экономические (различные экономические кризисы, сопровождающиеся высоким уровнем безработицы, обнищанием большей части населения, криминализацией экономики; наличие значительного расслоения общества по уровню доходов и т. д. — М. Р.);

- социально-психологические (особенности психической деятельности конкретной личности. По мнению некоторых исследователей, социально-психологические факторы являются ведущими в механизме детерминации экстремистских преступлений^{83, 50});

- идеологические и политические (идейная разобщенность общества и возникновение идеологического вакуума, высокий уровень коррумпирован-

⁸² Криминология: Курс лекций / Под ред. И. Ш. Борчашвили. — Караганда, 2002.

⁸³ Тамаев Р. С. Экстремизм и национальная безопасность: правовые проблемы: Монография. — М, 2011.

ности чиновников; ослабление государственной власти, эффективности деятельности правоохранительных и специальных государственных органов — М. Р.);

- культурные и нравственные (уверенность отдельных граждан в том, что совершение экстремистских преступлений морально оправдано);

- религиозные (переосмысление роли религии как формы общественного сознания и части культуры; использование религиозных противоречий в политической плоскости (борьбе за власть);

- информационные (применение информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования при осуществлении экстремистской деятельности, в т. ч. распространении экстремистских материалов, вербовке рекрутов — М. Р.);

- исторические (провокационная внешняя политика ряда государств, направленная на уничтожение, осквернение скульптурных и архитектурных сооружений, посвященных борьбе с фашизмом);

- миграционные (укоренившаяся за последние годы в общественном сознании диспропорция региональных рынков труда, вызванная привлечением иностранной рабочей силы)⁸⁰.

Таким образом, основываясь на выявлении и изучении причин и условий, способствующих совершению экстремистских проявлений, субъектами профилактики осуществляется комплекс мер по предупреждению этого социально-правового явления и его противоправных проявлений. Сегодня на основе изучения специфики распространения экстремистской идеологии, предупредительная деятельность включает в себя осуществление комплекса мероприятий, таких как: 1) организация и проведение информационно-пропагандистской работы, направленной на формирование в обществе идей неприятия экстремизма; 2) недопущение проникновения на территорию Республики Казахстан иностранцев и лиц без гражданства, которые принимали участие в экстремистской деятельности; 3) проведение финансового мониторинга в целях противодействия финансированию экстремизма (экстремистской деятельности), 4) совершенствование антиэкстремистского законодательства; 5) совершенствование мер по социальной и экономической модернизации казахстанского общества и т. д. Остановимся более подробно на правовых и организационных мерах предупреждения экстремизма.

Под правовыми основами противодействия экстремизму понимается совокупность общепризнанных принципов и норм международного права, международные договоры и нормативные правовые акты Республики Казахстан, регулирующие деятельность государственных органов по противодействию экстремизму, которые направлены на выявление и пресечение, при-

нятие профилактических мер по предупреждению экстремизма, минимизацию и ликвидацию последствий его проявлений. Законодательство о противодействии экстремизму включает в себя достаточно большую группу нормативных правовых актов, в частности: «Международный пакт о гражданских и политических правах» (1966 г.); «Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» от 15 июня 2001 г. (ратифицирована Республикой Казахстан 10 января 2011 г.); Международную конвенцию ООН о борьбе с финансированием терроризма от 10 января 2000 г. (ратифицирована Законом Республики Казахстан от 2 октября 2002 г. № 347-2); Резолюцию Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1344 (2003) «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе», Программы сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2008—2010, 2011—2013 и 2014—2016 гг. и другие документы. Всего Казахстан присоединился к 14-ти международным конвенциям и протоколам, направленным на борьбу с терроризмом (экстремизмом). Основные из них — Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г., Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г., Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г. Республикой заключено также более 60 международных договоров в формате многостороннего и двустороннего сотрудничества по различным аспектам борьбы с преступностью, в том числе с экстремизмом и терроризмом.

В рамках национального законодательства противодействию экстремизму направлены: Конституция Республики Казахстан; Уголовный кодекс Республики Казахстан; Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях; Закон Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» и взаимосвязанные с ним нормативные правовые акты; Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений»; Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях»; Закон «О средствах массовой информации», Закон «Об оперативно-розыскной деятельности», указы Президента Республики Казахстан, постановления Правительства Республики Казахстан, приказы Генерального Прокурора Республики Казахстан, а также другие нормативные правовые акты.

Следует отметить, что в борьбе с экстремизмом в Республике Казахстан предупредительной эффективности уголовно-правовых средств уделяется большое значение. Уголовный кодекс от 3 июля 2014 г. определение экс-

тремистских преступлений раскрывает через перечисление следующих составов (п. 39 ст. 3):

1. Ст. 174. «Возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни»;

2. Ст. 179. «Пропаганда или публичные призывы к захвату или удержанию власти, а равно захват или удержание власти либо насильственное изменение конституционного строя Республики Казахстан»;

3. Ст. 180. «Сепаратистская деятельность»;

4. Ст. 181. «Вооруженный мятеж»;

5. Ст. 182. «Создание, руководство экстремистской группой или участие в ее деятельности»;

6. Ст. 184. «Диверсия»;

7. Ст. 258. «Финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму»;

8. Ст. 259. «Вербовка или подготовка либо вооружение лиц в целях организации террористической либо экстремистской деятельности»;

9. Ст. 260. «Прохождение террористической или экстремистской подготовки»;

10. Ст. 267. «Организация незаконного военизированного формирования»;

11. Ст. 404. «Создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений» (чч. 2 и 3);

12. Ст. 405. «Организация и участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации после решения суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма».

В отличие от УК 1997 г. действующий уголовный закон предусматривает следующие нововведения, направленные на усиление ответственности за совершение экстремистских преступлений:

расширен перечень экстремистских преступлений, в частности, криминализованы такие деяния, как создание и руководство экстремистской группой, участие в ее деятельности (ст. 182), сепаратистская деятельность (ст. 180), прохождение террористической или экстремистской подготовки (ст. 260), дача разрешения на публикацию в СМИ экстремистских материалов (ст. 183), участие в иностранных вооруженных конфликтах (ст. 172);

предусмотрена ответственность за использование наемника и его личное участие в любых насильственных действиях, направленных на свержение или подрыв конституционного строя, либо нарушение территориальной целостности государства (ранее, по УК 1997 г., ответственность наступала за наемничество только в вооруженном конфликте, военных действиях);

устанавливается запрет на условное осуждение, освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием, примирением, установлением поручительства, истечением сроков давности, предоставлении отсрочки отбывания наказания, применение акта амнистии;

условно-досрочное освобождение по экстремистским преступлениям, за исключением особо тяжких и связанных с гибелью людей, может быть применено только в случае активного содействия в предотвращении, раскрытии или расследовании террористических или экстремистских преступлений, изблечении участников террористической или экстремистской группы;

условно-досрочное освобождение и замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания не применяется в отношении лиц, осужденных за экстремистское преступление, повлекшее гибель людей либо сопряженное с совершением особо тяжкого преступления;

дано определение экстремистской группы как организованной группы, преследующей цель совершения одного или нескольких экстремистских преступлений^{84, 82};

разграничены посягательства на конституционную власть и деяния против территориальной целостности путем установления уголовной ответственности за пропаганду или публичные призывы к захвату или удержанию власти, а равно захват или удержание власти либо насильственное изменение конституционного строя Республики Казахстан в ст. 179; сепаратистскую деятельность, включая пропаганду или публичные призывы к нарушению унитарности и целостности Республики Казахстан, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории либо дезинтеграции государства в ст. 180; вооруженный мятеж в ст. 181.

В Гражданский процессуальный кодекс РК от 13 июля 1999 г. № 411-І внесены изменения, которые позволяют судам признавать террористическими и экстремистскими организации, действующие не только в Казахстане, но на территории другого государства, в том числе, если они изменили свое название.

В Закон РК от 19 июня 1995 г. № 2337 «О правовом положении иностранцев» введена новая категория отказа иностранцам во въезде в нашу страну с формулировкой: «если у органов национальной безопасности имеются сведения о его причастности к экстремизму или террористической деятельности».

⁸⁴ Борчашвили И. Ш. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. Общая часть / Под общ. ред. Генерального прокурора РК государственного советника юстиции I класса А. К. Даулбаева. — Алматы, 2015. Т. 1.

Основным нормативным правовым актом, непосредственно регулирующим вопросы в сфере противодействия экстремизму, является Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31 «О противодействии экстремизму» (далее — Закон). Он раскрывает основные понятия, используемые в сфере противодействия экстремизму (определение понятия «экстремизм», «противодействие экстремизму», «финансирование экстремизма», «профилактика экстремизма» и пр.), основные задачи и принципы, направления противодействия экстремизму, компетенцию государственных органов в области профилактики экстремизма, содержит указание об уголовной ответственности граждан Республики Казахстан, иностранцев и лиц без гражданства за осуществление экстремизма, регламентирует порядок признания организаций экстремистскими и порядок их ликвидации и др.

Отдельный интерес представляет рассмотрение целей, преследуемых Законом: защита прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечение суверенитета Республики Казахстан, целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории, национальной безопасности. Таким образом, Закон ориентирует правоприменителей на защиту как частных (человека и гражданина), так и публичных интересов (основ конституционного строя, национальной безопасности) и постоянное соблюдение баланса между ними. Как известно, права и свободы человека и гражданина являются концептуальной основой действующего права Республики Казахстан, определяют смысл и содержание нормативных правовых актов (в том числе в сфере профилактики правонарушений), правоохранительной деятельности. Такие конституционные принципы, как защита и соблюдение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, законность, неприкосновенность частной жизни отражены в отраслевом законодательстве в сфере профилактики правонарушений, противодействия экстремизму и других взаимосвязанных нормативных правовых актах. Одновременно с этим предупредительная деятельность (как составная часть правоохранительной деятельности) предполагает ограничение прав и свобод граждан и не может быть реализована без мер воздействия на причины и условия, порождающие преступность. Необходимость в ограничении прав и свобод человека и гражданина вызвана самим содержанием правоохранительной деятельности. Органы, осуществляющие противодействие преступности, обязаны силой принуждения поддерживать установленный правовой режим, обеспечивать реализацию общеправового принципа законности. Применительно к проблеме предупреждения экстремизма к «ограничительным» мерам следует отнести, например: ликвидацию организаций, признанных в установленном порядке экстремистскими; блокирование интернет-ресурсов, распространяющих экстремистские материалы; форми-

рование базы данных о лицах, привлеченных к ответственности за осуществление экстремистской (террористической) деятельности и т. д. Ограничение права является самостоятельным правовым средством, выполняющим в механизме правового регулирования превентивно-профилактическую и гарантийно-обеспечительную функции, сущность которого состоит в установлении границ применения субъективного права одного лица в интересах другого лица, группы лиц, общества в целом в определенных правоотношениях, выражающемся в создании временных затруднений его реализации при сохранении объема полномочий, в нем содержащихся, их сущности и содержания^{21, 281}. Главным условием в определении пределов правоограничения личности при реализации предупредительной деятельности выступает соблюдение системы принципов правоограничения, которое может иметь место только в исключительных, прямо предусмотренных законодательством случаях. Так, в соответствии с п. 1 ст. 39 Конституции, могут быть ограничены как индивидуальные, так и коллективные права и свободы человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя (национальной безопасности), охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. В научной литературе выделяются следующие принципы правоограничения: ориентированность на права и свободы человека и гражданина, их неотъемлемость, целостность и полноту; следование смыслу и содержанию ограничиваемого права; законность; равенство всех субъектов при ограничении их прав и свобод; соразмерность; справедливость; обеспечение правосудием. Следовательно, ограничение прав может иметь место только для удовлетворения национальных интересов, вытекающих из функций государства и преследующих общественно значимые цели. Таким образом, соблюдение конституционных принципов правоограничения, необходимых для защиты основ конституционного строя (национальной безопасности), охраны общественного порядка, прав и свобод человека выступает концептуальной основой предупреждения экстремизма в Республике Казахстан.

В соответствии с Законом (ст. 6) государственные органы в пределах своей компетенции реализуют следующие общие и специальные мероприятия, направленные на предупреждение экстремизма:

1) изучение и анализ деятельности созданных на территории Республики Казахстан религиозных объединений и миссионеров, осуществление информационно-пропагандистских мероприятий, рассмотрение вопросов, касающихся нарушений законодательства Республики Казахстан о религиозной деятельности и религиозных объединениях, внесение предложений о запрещении деятельности религиозных объединений, нарушающих законодательство Республики Казахстан о противодействии экстремизму (Комитет

по делам религий Министерства культуры и спорта Республики Казахстан⁸⁵);

2) мониторинг продукции средств массовой информации на предмет недопущения в них пропаганды и оправдания экстремизма, соблюдения ими законодательства Республики Казахстан, обеспечение освещения вопросов укрепления межнационального и межконфессионального согласия в средствах массовой информации, выполняющих государственный заказ (Министерство информации и коммуникации Республики Казахстан);

3) утверждение и реализация в организациях образования воспитательных программ, направленных на формирование у обучающихся невосприимчивости идей экстремизма, уважения общепризнанных принципов международного права и гуманизма; контроль за соблюдением международных договоров по вопросам обмена студентами учебных заведений (Министерство образования и науки Республики Казахстан);

4) проведение оперативно-разыскных мероприятий, осуществление мер по недопущению въезда в Республику Казахстан иностранцев и лиц без гражданства, которые своими действиями создают угрозу или наносят ущерб безопасности общества и государства (Комитет национальной безопасности Республики Казахстан);

5) проведение оперативно-разыскных мероприятий, осуществление исполнительных и распорядительных функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, осуществление выдворения из Республики Казахстан иностранцев и лиц без гражданства, которые своими действиями создают угрозу или наносят ущерб безопасности общества и государства (Министерство внутренних дел Республики Казахстан);

6) осуществление взаимодействия с общественными объединениями, изучение деятельности созданных на соответствующих территориях религиозных объединений и миссионеров, создание банка данных о них, осуществление информационно-пропагандистских мероприятий на региональном уровне по вопросам, относящимся к их компетенции, изучение и анализ религиозной обстановки в регионе (местные исполнительные органы областей (городов республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения));

7) осуществление информирования государственных органов Республики Казахстан в отношении организаций иностранных государств, иностранцев и лиц без гражданства, которые своими действиями создают угро-

⁸⁵ С 13 сентября 2016 г. указанные функции выполняет Министерство по делам религий и гражданского общества Республики Казахстан.

зу или наносят ущерб безопасности общества и государства (субъекты внешней разведки).

Под воспитательными мерами понимается реализация в организациях образования программ, направленных на формирование у обучающихся установок толерантного сознания и поведения в целях отрицательного восприятия идеологии и сознания, связанных с экстремизмом: разработка учебно-методических основ формирования антиэкстремистского, антитеррористического сознания обучаемых в высших учебных заведениях; разработка и обоснование рекомендаций для учителей средних школ и колледжей по «встраиванию» в учебный процесс элементов антиэкстремистской и антитеррористической идеологии; исследование и выявление причин экстремистских настроений, обусловленных недостатками в системе гуманитарного образования и воспитания, в том числе преподаванием фальсифицированной истории; разработка и обоснование учебно-методических рекомендаций по предупреждению групповых конфликтов на этнонациональной и религиозной основе в коллективах различного типа (в средней школе, вузах, воинских, трудовых и др.). Под пропагандистскими мерами понимается распространение информации, формирующей политическую и правовую культуру граждан. Использование информационно-коммуникационных технологий в профилактике экстремизма направлено на разработку и обоснование механизмов выявления в информационном пространстве страны материалов с признаками пропаганды экстремистской и террористической идеологии; разработку эффективных методов противодействия информационным ресурсам экстремистской и террористической направленности в компьютерных сетях; разработку и внедрение новых математических моделей и информационных технологий для повышения эффективности мониторинга электронных СМИ с целью выявления контента экстремистской и террористической направленности; разработку и обоснование новых информационно-коммуникационных механизмов, позволяющих выявлять целевые аудитории информационных ресурсов экстремистской и террористической направленности; формирование научных основ государственной медиаполитики, направленной против идеологии и практики экстремизма, и исследование и обоснование механизмов и технологий пресечения распространения в СМИ, информационно-коммуникационных сетях материалов с признаками пропаганды идеологии экстремизма.

Иные меры — это любые другие меры, помимо перечисленных, которые способствуют нейтрализации причин и условий экстремизма. Это философские и религиозоведческие, психологические основы и социально-психологические технологии, политологические и социально-экономические, культурологические основы профилактики экстремизма³⁴.

Как показывает анализ Закона из системы государственных органов, в компетенцию которых входит предупреждение экстремизма, выведены органы юстиции Республики Казахстан, хотя превентивные функции принадлежат им имманентно. Это констатирует действующее законодательство Республики Казахстан. Так, одной из функций является государственная регистрация юридических лиц, их филиалов и представительств. Соответственно, подлежат проверке уставы (положения) данных организаций, что предоставляет возможность обнаружить противозаконные замыслы. Также органы юстиции непосредственно участвуют в формировании правовой культуры граждан, которая является одной из задач противодействия экстремизму (п. 1 ст. 4 Закона)⁸⁴.

В рамках превентивной работы уполномоченным органом по ведению учетов лиц, привлеченных за совершение действий, связанных с экстремизмом и терроризмом, а также учета создаваемых ими организаций и материалов определен Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Сформированный на основании решений судов список религиозной литературы и информационных материалов, признанных экстремистскими и запрещенных к ввозу, изданию и распространению на территории Республики Казахстан, а также перечень признанных террористических и экстремистских международных организаций, запрещенных на территории Республики, регулярно обновляется и размещается на ведомственном сайте в разделе «О КПСиСУ»⁸⁶.

Большое значение имеет ведение учета организаций, признанных судом террористическими и экстремистскими. Сегодня на интернет-ресурсе размещен список 17 террористических организаций (<http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/spisok-terroristicheskikh-organi...>). Отдельным списком опубликованы 6 организаций, признанных судами Республики Казахстан экстремистскими (<http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/spisok-ekstremistskikh-organizacij>):

- 1) «Хизбут-Тахрир-аль-Ислами»;
- 2) Республиканское общественное объединение «Сенім. Білім. Өмір»;
- 3) «Таблиги-Джамагат»;
- 4) незарегистрированное общественное объединение «Общественное движение «Халық майданы» — «Народный фронт»;
- 5) незарегистрированное общественное объединение «Народная партия Алга»;
- 6) международная организация «Ат-такфир уаль-хиджра».

⁸⁶ URL: <http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/spisok-religioznoy-literatury-i...> (дата обращения: 18.12.2016).

Целью ведения специальных учетов является профилактика и пресечение преступной деятельности экстремистских и террористических организаций, фактов распространения материалов или регистрации деятельности преступных организаций.

Сведения о лицах, привлеченных к ответственности за осуществление террористической деятельности и совершение экстремизма, направляются в Комитет финансового мониторинга Министерства финансов Республики Казахстан, где формируется их перечень и публикуется на ведомственном интернет-ресурсе (<http://kfm.gov.kz/ru/the-list-of-organizations-and-individuals-associata>). Эта информация активно используется банками и организациями, осуществляющими отдельные виды банковских операций; биржами; страховыми организациями; пенсионными фондами; профессиональными участниками рынка ценных бумаг, центральными депозитариями; нотариусами; адвокатами и другими независимыми специалистами по юридическим вопросам в целях предотвращения финансирования терроризма и экстремизма подучетными лицами.

Координацию деятельности государственных органов по противодействию экстремизму (терроризму) в Республики Казахстан осуществляет Антитеррористический центр (Указ Президента от 24 июня 2013 г. № 588). При местных исполнительных органах (акиматах) созданы региональные антитеррористические комиссии (Указ Президента от 24 июня 2013 г. № 589). С целью минимизации негативных последствий актов терроризма создана государственная система мониторинга информации и оповещения населения о возникновении таких угроз (Указ Президента от 9 августа 2013 г. № 611).

В статье 1 Закона указывается, что противодействие экстремизму — это деятельность государственных органов. Профилактика экстремизма осуществляется государственными органами в пределах своей компетенции, т. е. установленных полномочий и сферы общественных отношений, за которую они ответственны. Вместе с тем в Республике Казахстан в деятельность по предупреждению экстремизма вовлечены многочисленные общественные организации. Например, действует информационно-консультативный центр «Горячая линия — 114» для приема обращений граждан по вопросам, касающимся религиозной сферы, оказания консультативно-психологической помощи пострадавшим от деструктивной религиозной деятельности; функционирует объединение юридических лиц «Ассоциация центров помощи пострадавшим от деструктивных религиозных течений», осуществляющее пропаганду в СМИ материалов о негативном влиянии деструктивных религиозных течений, оказывающее помощь пострадавшим от деятельности деструктивных религиозных течений во всех регионах страны и т. д.; реализо-

ван проект по созданию сайта www.safekaznet.kz объединения юридических лиц «Интернет Ассоциация Казахстана», направленный на популяризацию национального сегмента сети Интернет, противодействие пропаганде в нем экстремизма и терроризма, наркомании и порнографии. Через сайт www.safekaznet.kz пользователи интернета могут направлять сообщения со ссылкой на интернет-ресурсы в казахстанском сегменте, размещающие ролики, комментарии и прочие материалы неприемлемого и оскорбляющего человеческого достоинства содержания. Специалисты «горячей линии» веб-сайта рассматривают сообщения и, в случае подтверждения, незамедлительно связываются с собственником интернет-ресурса или его хостинг-провайдером для принятия мер по удалению противоправного контента. Аналогичные «горячие линии» уже работают во многих странах мира и позволяют значительно снизить влияние угроз, исходящих из сети Интернет. Также действуют различные НПО, осуществляющие разъяснительную работу о негативном влиянии деструктивных религиозных организаций. Например, Карагандинской области общественные объединения «Нұрлы білім», «Үміт мекені» совместно с управлением по делам религий, представителями духовного управления мусульман Казахстана активно ведут разъяснительную работу в государственных органах, исправительных учреждениях, учебных заведениях, внося значительный вклад в предупреждение экстремизма и терроризма. В качестве положительного примера участия отдельных граждан в предупреждении экстремизма можно привести коллективное заявление казахстанских пользователей социальной сети Facebook в отношении гр. Шевцовой-Валовой по факту разжигания последней межнациональной розни в социальной сети Facebook⁸⁷.

В отношении субъектов профилактики преступлений в криминологии давно ведутся научные споры и общепринятая позиция еще не сформирована. Часть ученых считает, что предупреждением преступности должны заниматься исключительно государственные органы, другие полагают, что к числу субъектов необходимо относить также различные общественные организации и отдельных граждан. По нашему мнению, позиция первой группы кримиологов более справедлива. Как мы уже отмечали выше, деятельность по предупреждению преступлений носит правоограничительный и специализированный характер, предполагает соответствующие обязанности и ответственность субъектов профилактики. Очевидно, что профессионально такой деятельностью могут заниматься исключительно уполномоченные на то компетентные государственные органы. В то же время, необходимо

⁸⁷ URL: http://rus.azattyq.org/a/almaty_shevtsova_valova_razhiganie-rozni/26790013.html (дата обращения: 18.12.2016).

поддерживать (в том числе за счет материального стимулирования) активное привлечение к такой работе и помощь заинтересованных общественных организаций и отдельных граждан.

Принимая во внимание повышенную общественную опасность и реальную угрозу для национальной безопасности, исходящую сегодня от религиозного экстремизма, указанной разновидности экстремизма на государственном уровне уделяется повышенное внимание. В частности, разработана Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2013—2017 гг. (далее — программа)³³. Меры по реализации программы возложены на центральные и местные исполнительные органы, а также государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики Казахстан. Общий объем финансирования программы составил 103 176 375,0 тыс. тенге. Цель программы — обеспечение безопасности человека, общества и государства посредством предупреждения проявлений религиозного экстремизма и предотвращения угроз терроризма. Достижение поставленной программой цели обеспечивается среди прочих по таким направлениям, как:

1. Совершенствование мер профилактики религиозного экстремизма и терроризма, реализация которых достигается путем:

1) проведения научных, аналитических и социологических исследований по изучению причин и условий распространения в обществе религиозного экстремизма и терроризма, социального портрета потенциального экстремиста и террориста, оценки и выявления уязвимых сторон проводимой государственной политики в данной области;

2) разработки и внедрения эффективных форм и методов профилактики религиозного экстремизма и терроризма;

3) качественного повышения эффективности информационно-разъяснительной работы;

4) организации и проведения адресной профилактической работы среди целевых групп (лиц, склонных, а также подверженных радикальной идеологии) на религиозной основе о чуждости и неприемлемости радикальной религиозной идеологии;

5) обеспечения охвата обучающихся в организациях среднего, технического и профессионального, высшего образования необходимым объемом знаний о религии для осознанного отношения к окружающей реальности и критического восприятия радикальной религиозной идеологии;

6) дальнейшего развития отечественной системы теологического образования путем повышения уровня ее конкурентоспособности и доступности для населения;

7) введения практики демонстрации учащимся старших классов средних школ, первых курсов организаций технического и профессионального, высшего образования тематических роликов (фильмов), направленных на формирование у молодежи стойкого неприятия деструктивной идеологии;

8) реализации социального проекта по профилактике религиозного экстремизма и терроризма, направленного на формирование в молодежной среде сознания, соответствующего традициям и культурному наследию народа Казахстана;

9) организации и проведения мероприятий, направленных на воспитание молодежи в духе казахстанского патриотизма, сформированного на основополагающих морально-нравственных и культурных ценностях;

10) организации детских, юношеских и молодежных патриотических движений в учебных заведениях страны для сохранения и пропаганды историко-культурного наследия народа Казахстана;

11) создания во всех сельских населенных пунктах до уровня сельского округа условий для надлежащего культурного, нравственно-духовного, патриотического, физического развития и воспитания детей и молодежи;

12) организации постоянного мониторинга печатных и электронных СМИ, в том числе интернет-ресурсов, на предмет выявления материалов, пропагандирующих идеи религиозного экстремизма и терроризма, в том числе путем внедрения современных программ по выявлению противоправного контента;

13) проведения семинаров (тренингов), круглых столов и других публичных мероприятий с привлечением экспертов, ученых и представителей государственных органов по профилактике религиозного экстремизма и терроризма и популяризации модели межэтнического и межконфессионального согласия;

14) выпуска и формирования массива отечественной религиозной литературы и серии культурно-развлекательных продуктов, пропагандирующих традиционные для Казахстана духовно-нравственные ценности;

15) активного распространения через СМИ материалов, направленных на раскрытие негативной сущности радикальной идеологии, в том числе основанной на умышленном искажении истинных религиозных канонов;

16) распространения информации, разоблачающей приемы и методы вовлечения граждан Казахстана в экстремистскую и террористическую деятельность;

17) выработки эффективных мер ограждения казахстанских граждан в период их нахождения за рубежом от пропагандистской деятельности приверженцев радикальных взглядов;

18) эффективного функционирования специального реабилитационного центра для лиц, пострадавших от идеологии религиозного экстремизма и терроризма или попавших под влияние этой радикальной идеологии.

2. Повышение эффективности выявления и пресечения проявлений религиозного экстремизма и терроризма, реализация которых достигается путем:

1) принятия мер по признанию и запрещению в установленном законодательством порядке деятельности экстремистских и/или террористических организаций, деятельность которых установлена на территории Республики Казахстан;

2) принятия мер по запрещению в установленном законодательством порядке распространения на территории Республики Казахстан продукции средств массовой информации и иных информационных материалов, в содержании которых выявлены признаки экстремизма или терроризма;

3) усиления кадрового потенциала, а также повышения уровня профессиональной квалификации кадрового состава, субъектов противодействия религиозному экстремизму и терроризму;

4) внедрения современных технологий и других достижений научно-технического развития в деятельность правоохранительных и специальных государственных органов по выявлению и пресечению религиозно-экстремистской и террористической деятельности;

5) усиления пограничного и миграционного контроля по недопущению проникновения на территорию страны религиозных экстремистов и террористов;

6) усиления контроля над оборотом оружия, боеприпасов, взрывных устройств и взрывчатых веществ, в том числе материалов, используемых в качестве компонентов самодельных взрывных устройств;

7) повышения уровня взаимодействия уполномоченных правоохранительных и специальных государственных органов при выявлении и пресечении фактов внешнего и внутреннего финансирования экстремистской и террористической деятельности;

8) предотвращения проникновения религиозно-экстремистской и террористической идеологии в правоохранительные и специальные государственные органы, а также в среду военнослужащих, проходящих службу в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях;

9) совершенствования отдельных механизмов обеспечения общественного порядка в населенных пунктах, в том числе за счет целевого увеличения зоны контроля камерами наружного наблюдения и расширения практики привлечения к данной деятельности граждан с активной гражданской позицией;

10) выработки и реализации эффективных мер по недопущению сращивания криминальных элементов с религиозными экстремистами и террористами, в том числе в условиях исправительных учреждений;

11) разработки и внедрения в практическую деятельность современных методик противодействия религиозному экстремизму и терроризму, в том числе в рамках научно-прикладных исследований;

12) внедрения в практику положительного опыта по противодействию религиозному экстремизму и терроризму иностранных государств с учетом особенностей казахстанского общества и текущей религиозной ситуации.

Таким образом, основные усилия в рамках реализации программы направлены на профилактику религиозного экстремизма, нейтрализацию внешних и внутренних факторов, способствующих радикализации религиозной среды, обеспечению готовности государственных органов к реагированию на террористические угрозы, укреплению межведомственной координации и регионального сотрудничества. Как отмечал бывший начальник Штаба антитеррористического центра Республики Казахстан (далее — АТЦ) К. С. Адамбеков, «следует выделить несколько факторов, способствующих возможным насильственным действиям экстремистского характера в стране. Во-первых, это общее снижение уровня безопасности в регионе. Во-вторых, сохраняющаяся нестабильность в ближнем окружении: государства Центрально-Азиатского региона, на Северном Кавказе, Афганистане и Сирии. В-третьих, массивная пропаганда идей религиозного экстремизма и терроризма в сети Интернет. В-четвертых, отдельные социально-экономические проблемы, маргинализация и криминализация некоторой части населения»⁸⁸, 24. В целом, опасность продолжает исходить от дислоцирующихся в Сирии и афгано-пакистанском приграничье международных террористических организаций, имеющих устойчивые планы построения «халифата» в центральноазиатском регионе. Ими ведется активный поиск сторонников в Казахстане с целью налаживания каналов финансирования, пополнения своих рядов новыми рекрутами. Материалы расследуемых уголовных дел свидетельствуют о том, что в целом религиозные убеждения большинства экстремистов подверглись радикализации под воздействием экстремистских сайтов. Пропаганда радикализма в сети направлена на формирование у молодежи идеологической установки о допустимости насилия, рост воинствующих настроений в этой среде. В дальнейшем полученные знания используются экстремистами при совершении насильственных ак-

⁸⁸ Адамбеков К. С. Актуальные вопросы противодействия терроризму // Право и государство. — 2013. — № 4 (61).

ций. Под влияние «джихадистской» пропаганды попадают также казахстанцы, обучающиеся в зарубежных теологических заведениях^{88, 25}.

Актуальной остается проблема использования сети Интернет в противоправных целях террористическими и религиозно-экстремистскими организациями. По данным Комитета национальной безопасности, ежемесячно в сети Интернет появляется до 70 тыс. материалов террористического и экстремистского содержания, из них порядка 400 направлено на казахстанскую аудиторию⁸⁹. Как правило, такие сайты размещены на серверах иностранных государств, и широкая доступность сетевых технологий позволяет посещать эти экстремистские сайты. Поэтому на данном этапе остро стоит вопрос о выработке соответствующих правовых механизмов на межгосударственном и межпарламентском уровне. В рамках реализации инициативы Президента страны по предложению КНБ создана совместная рабочая группа экспертов компетентных органов государств — членов ШОС и представителей Исполнительного комитета РАТС ШОС по совместному выявлению, предупреждению и пресечению использования сети Интернет в террористических, сепаратистских и экстремистских целях, принят План ее работы на 2013—2014 гг. Утвержден список интернет-сайтов, пропагандирующих идеологию терроризма, деятельность которых запрещена на территориях государств — членов ШОС. По линии сотрудничества с АТЦ СНГ совместно с заинтересованными государственными органами проведена соответствующая работа по рассмотрению и согласованию «Программы сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2014—2016 годы». В указанной Программе нашли свое отражение предложения КНБ, а также учтены стоящие перед Антитеррористическим центром РК цели и задачи^{88, 27}, отдельным направлением системы мониторинга за проявлениями экстремизма предложено выделить мониторинг национальных доменов Интернета на предмет выявления держателей сайтов, провайдеров и отдельных лиц, размещающих и распространяющих экстремистские материалы. В связи с этим отмечена необходимость гармонизации законодательств государств — участников СНГ, правового закрепления положений, устанавливающих механизмы закрытия таких сайтов, ограничения доступа пользователей к интернет-ресурсам, содержащим экстремистские материалы, а также меры ответственности за их размещение в Интернете³².

Таким образом, существующая система отечественного законодательства, отражающая правовую стратегию противодействия экстремизму, в це-

⁸⁹ URL: <http://e-islam/ru/songy-janalyctar/item/11569- knb-ezhemesyachno-do-tysyach...> (дата обращения: 18.12.2016).

лом обладает достаточно полным набором правовых мер, позволяющих эффективно осуществлять борьбу с данным явлением и его предупреждение. Однако имеющийся потенциал правового противодействия экстремизму не всегда используется в полной мере в силу недостаточной эффективности правоприменительной деятельности, а также в связи с существующими пробелами в законодательном регулировании данного вопроса, что требует дальнейшего совершенствования этих мер.

3.2 ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РИСКОВ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан на территории страны запрещаются создание и деятельность организаций, структурных подразделений (филиалов и представительств) иностранных и (или) международных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремизма, включая его финансирование (ст. 5 Конституции Республики Казахстан, ст. ст. 3 и 14 Закона). Выявление ИНПО, преследующих экстремистские и другие противоправные цели, осуществляется на этапе их учетной регистрации (перерегистрации) подразделением регистрационной службы Министерства юстиции Республики Казахстан. Учетная регистрация (перерегистрация) ИНПО включает в себя проверку соответствия документов, представленных на учетную регистрацию, законодательным актам Республики Казахстан. В случаях нарушения установленного законодательными актами Республики Казахстан порядка создания филиала (представительства) либо несоответствия представленных для учетной регистрации документов законам Республики Казахстан осуществляется отказ в учетной регистрации и перерегистрации филиала (представительства).

Отметим, что на практике подача документов в регистрирующий орган организацией, преследующей в учредительных документах экстремистские цели, выглядит, по меньшей мере, маловероятной. Вместе с тем, с целью предупреждения таких рисков ведется учет экстремистских организаций (в отношении которых вступил в законную силу приговор суда о признании их экстремистскими). Под экстремистской организацией понимается юридическое лицо, объединение физических и (или) юридических лиц, осуществляющих экстремизм и признанных судом экстремистскими (ст. 1 Закона). Организация признается экстремистской, если хотя бы одно из ее структурных подразделений (филиалов и представительств) осуществляет экстремизм с ведома одного из руководящих органов данной организации. Закон называет два признака, в соответствии с которыми организация признается экстремистской. Первый заключается в том, что для признания организации экстремистской достаточно того, что хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляло экстремизм, т. е. совершало действия, предусмотренные подп. 5) ст. 1 Закона. Второй признак — установление факта того, что структурные подразделения экстремистских организаций осуществляют

экстремизм с ведома (т. е. с согласия, разрешения и осознания) руководящих органов данной организации. Устанавливать данный факт необходимо потому, что суд признает организацию экстремистской в целом, а не только ее отдельное структурное подразделение (филиал или представительство), и делает это независимо от того, является ли эта организация казахстанской, иностранной или международной³⁴. В соответствии с Законом (ст. 9) Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан является уполномоченным органом, ведущим учет экстремистских организаций. Деятельность организаций, находящихся в списке КПСиСУ, запрещается на территории Республики Казахстан посредством ликвидации как юридического лица, так и его структурных подразделений (филиалов и представительств). Также Закон не допускает использования наименований экстремистских организаций в наименованиях создаваемых организаций.

Формальные цели организаций могут быть различными (благотворительность; правозащитная, образовательная деятельности; усыновление (удочерение) и т. д.), однако не всегда они реализуются в действительности. Известны случаи, когда НПО, de jure созданные для осуществления социально-полезных функций, de facto осуществляли преступную деятельность. В Республике Казахстан примером такой организации является ИНПО «Общество социальных реформ». Под прикрытием благотворительной и просветительской деятельности данная организация осуществляла целенаправленную религиозную пропаганду целей террористической организации «Братья-мусульмане», финансирование актов терроризма. В Казахстане филиал «Общества социальных реформ» начал функционировать с 13 декабря 1996 г. в г. Алматы. Решением Верховного Суда Республики Казахстан от 15 марта 2005 г. «Общество социальных реформ» признано «террористической организацией». В этой связи, основной акцент в предупреждении рисков экстремистской деятельности ИНПО объективно приходится на контроль за уже созданными организациями.

Контроль и надзор за ИНПО, действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности, осуществляют уполномоченные правоохранительные и специальные государственные органы, местные исполнительные органы (управления внутренней политики городов), налоговые органы и органы прокуратуры. Организация и проведение профилактической деятельности указанными субъектами должны осуществляться в соответствии с принципами законности, невмешательства в деятельность некоммерческих организаций, презумпции их добросовестности, открытости и доступности для некоммерческих организаций нормативных правовых актов Республики Казахстан, соблюдение которых проверяется при осуществлении

ствлении контроля, а также информации об организации и осуществлении контроля, о правах и об обязанностях контролирующих субъектов, ответственности органов контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Республики Казахстан.

Прокуроры при обнаружении фактов нарушений законодательства Республики Казахстан в области противодействия экстремизму физическими и юридическими лицами, их структурными подразделениями (филиалами и представительствами) или при наличии сведений о готовящихся противоправных действиях, а также в случае распространения через средства массовой информации экстремистских материалов, которые могут причинить вред правам и свободам человека и гражданина, а также интересам юридических лиц, общества и государства, вносят акты прокурорского надзора об устранении любых проявлений экстремизма, причин и условий, способствовавших его осуществлению, о восстановлении нарушенных прав, подают заявления в суд о запрещении деятельности организаций в случае осуществления ими экстремизма, а также осуществляют уголовное преследование в порядке и пределах, установленных законами Республики Казахстан (ст. 7 Закона). На основании представлений органов прокуратуры по решению суда в случаях нарушения законодательства Республики Казахстан или неоднократного совершения некоммерческой организацией действий, выходящих за пределы предмета и целей деятельности, определенных ее уставом, деятельность некоммерческой организации может быть приостановлена на срок от трех до шести месяцев. В случае приостановления деятельности НКО запрещается заниматься деятельностью, предусмотренной учредительными документами. Приостанавливается также ее право пользоваться банковскими счетами, за исключением расчетов по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных в результате ее деятельности, и уплаты штрафов.

Органы национальной безопасности, внутренних дел и служба экономических расследований выявляют, пресекают, раскрывают и расследуют уголовные правонарушения, отнесенные законодательством Республики Казахстан к их ведению, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан.

Служба экономических расследований осуществляет предупреждение, выявление, пресечение источников, каналов и способов финансирования экстремизма (ст. 7 Закона).

Значительную работу по профилактике противоправной деятельности ИНПО осуществляют управления внутренней политики областей и городов республиканского значения (далее — управление): осуществляют мониторинг деятельности НПО; прогнозирование состояния общественно-полити-

ческой ситуации в обществе путем проведения анализа их деятельности; формируют рекомендации по основным направлениям деятельности НПО; проводят анализ информации о деятельности политических партий и общественно-политических организаций; осуществляют взаимодействие с правоохранительными органами по вопросам прогнозирования и профилактики несанкционированных акций протеста, рассматривают заявления о разрешении на проведение мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций; готовят аналитические доклады, отчеты и записки об общественно-политической ситуации в регионах путем анализа деятельности политических партий и общественно-политических организаций; проводят мониторинг деятельности политических партий, общественно-политических организаций и их филиалов на территории областей и городов республиканского значения; рассматривают заявления на проведение культурно-массовых мероприятий в общественных местах (парки, скверы), на территориях, прилегающих к памятникам культуры и монументам, зданиям, сооружениям.

Основной формой финансового контроля является предоставление НПО финансовой отчетности в налоговые органы. Как отмечалось в предыдущем разделе учебного пособия, один из видов угроз экстремистской деятельности ИНПО связан с использованием НПО для финансирования террористической (экстремистской) деятельности. В частности, мы указали, что ненадлежащий контроль за финансированием НПО (направлением расходования денежных средств) выступает в качестве криминогенного фактора, детерминирующего совершение экстремистских преступлений экстремистскими организациями. В связи с этим совершенствование механизма контроля за деятельностью НПО выступает как инструмент предупреждения рисков экстремистской деятельности с их стороны.

Данные требования полностью согласуются с международно-правовыми стандартами. Так, в ст. 18 Международной конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма от 10 января 2000 г. (ратифицирована Законом Республики Казахстан от 2 октября 2002 г. № 347-2) отмечается, что предупреждение преступлений, связанных с финансированием терроризма, осуществляется по двум направлениям. Первое — путем принятия мер, запрещающих на территориях государств-участников незаконную деятельность лиц или организаций, которые умышленно поощряют, подстрекают, организуют или совершают преступления, связанные с финансированием терроризма. Реализация данных положений в соответствии с Законом (ст. 9) осуществляется КПСиСУ, являющемуся уполномоченным органом, ведущим учет экстремистских организаций. На официальном интернет-ресурсе КПСиСУ

размещен список 17 террористических организаций ([http:// pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/spisok-terroristicheskikh-organi...](http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/spisok-terroristicheskikh-organi...)):

- 1) «Аль-Каеда»;
- 2) «Исламская партия Восточного Туркестана»;
- 3) «Курдский народный конгресс»;
- 4) «Исламское движение Узбекистана»;
- 5) «Асбат-аль-Ансар»;
- 6) «Братья мусульмане»;
- 7) движение «Галибан»;
- 8) «Боз Гурд»;
- 9) «Жамаат моджахедов Центральной Азии»;
- 10) «Лашкар-и-Тайба»;
- 11) «Общество социальных реформ»;
- 12) «Организация освобождения Восточного Туркестана»;
- 13) «АУМ Синрике»;
- 14) «Исламская партия Туркестана»;
- 15) «Джунд-аль-Халифат (Солдаты халифата)»;
- 16) «Исламское государство»;
- 17) «Фронт ан-Нусра»;

6 экстремистских организаций (<http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/spisok-ekstremistskih-organizacij>):

- 1) «Хизбут-Тахрир-аль-Ислами»;
- 2) Республиканское общественное объединение «Сенім. Білім. Өмір»;
- 3) «Таблиги-Джамагат»;
- 4) Незарегистрированное общественное объединение «Общественное движение «Халық майданы» — «Народный фронт»;
- 5) Незарегистрированное общественное объединение «Народная партия Алга»;
- 6) Международная организация «Ат-такфир уаль-хиджра».

Второе направление, указанное в Конвенции ООН, — принятие мер, обязывающих финансовые учреждения и другие организации, участвующие в совершении финансовых операций, принимать самые эффективные из имеющихся в их распоряжении мер для идентификации их постоянных или случайных клиентов, а также клиентов, в пользу которых открыты счета, и обращать особое внимание на необычные или подозрительные операции и сообщать об операциях, предположительно связанных с преступной деятельностью. С этой целью государства-участники изучают возможность:

- принятия правил, запрещающих открытие счетов, владельцы или бенефициары которых не идентифицированы или не могут быть идентифици-

рованы, и мер для обеспечения проверки такими учреждениями личности настоящих участников таких операций;

- в отношении идентификации юридических лиц — предъявления к финансовым учреждениям требования, когда это необходимо, принимать меры по проверке юридического статуса и структуры клиента посредством получения — от государственного регистрационного органа, клиента или от обоих — доказательства оформления клиента как юридического лица, включая данные о его наименовании, юридической форме, адресе, руководителях и положениях, регулирующих полномочия по принятию обязательств от имени этого юридического лица;

- принятия правил, налагающих на финансовые учреждения обязательство оперативно сообщать компетентным властям обо всех сложных, необычайно крупных операциях и о необычной динамике операций, не имеющих явной экономической или очевидно законной причины, не опасаясь при этом уголовной или гражданской ответственности за нарушение любых ограничений на разглашение информации, если они добросовестно сообщают о своих подозрениях⁹⁰.

В Государственной программе по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в РК на 2013—2017 гг., утвержденной Указом Президента РК от 24 сентября 2013 г. № 648, в числе слабых сторон в сфере противодействия религиозному экстремизму и терроризму названо «несовершенство механизмов выявления источников и способов финансирования экстремизма и терроризма». В совершенствовании механизмов борьбы с финансированием терроризма важное значение имеет анализ и изучение источников финансовых ресурсов, каналов, способов их поступления для осуществления террористической деятельности. Практика показывает, что основными источниками финансирования терроризма выступают использование возможностей предпринимательской, общественной, благотворительной деятельности, неформальная (теневая) экономика. Применительно к рискам использования НПО в финансировании террористической (экстремистской) деятельности фактический уровень риска, создаваемый этим сектором, остается неопределенным, так же как и то, насколько эффективны существующие меры его снижения. Основным методом, который имеется в распоряжении государств, стремящихся защитить данный сектор от противоправных операций с одной стороны и чрезмерного регулирования с другой, продолжает оставаться повышение информированности финансовых

⁹⁰ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (г. Нью-Йорк, 10 января 2000 г.). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1025929 (дата обращения: 18.12.2016).

организаций, органов государственной власти и самих НПО о возможных рисках.

Сегодня уполномоченным органом, противодействующим финансированию терроризма, является Комитет финансового мониторинга Министерства финансов Республики Казахстан (далее — Комитет). В рамках данного направления Комитет осуществляет:

- формирование перечня организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма;
- направление перечня соответствующим государственным органам для доведения до субъектов финансового мониторинга (СФМ);
- анализ информации, поступающей от СФМ, об организациях и лицах находящихся в перечне;
- приостановление подозрительных операций организаций и лиц, находящихся в перечне.

Перечень размещается на официальном интернет-ресурсе Комитета в следующих форматах:

в разделе 1 — отражается обновленная редакция Перечня на момент размещения;

в разделе 2 — отражается информация о включении организаций и лиц в Перечень;

в разделе 3 — отражается информация об исключении организации и лиц из Перечня⁹¹.

Указанная информация активно используется банками и организациями, осуществляющими отдельные виды банковских операций; биржами; страховыми организациями; пенсионными фондами; профессиональными участниками рынка ценных бумаг, центральными депозитариями; нотариусами; адвокатами и другими независимыми специалистами по юридическим вопросам в целях предотвращения финансирования терроризма и экстремизма подучетными лицами.

Механизм финансового контроля деятельности ИНПО, а также казахстанских НПО, получающих иностранное финансирование, необходимо совершенствовать. Следует на постоянной основе осуществлять мониторинг деятельности международных грантодателей с целью выявления содержания, количества и эффективности деятельности отечественных грантополучателей, направлениях расходования ими денежных средств. Основным критерием деятельности всех общественных организаций, получающих финансирование (в том числе иностранное), должна стать открытость (про-

⁹¹ URL: <http://kfm.gov.kz/ru/the-list-of-organizations-and-individuals-associations> (дата обращения: 18.12.2016).

зрачность), включающая доступность информации об источниках получения денежных средств, направлении их расходования, установлении качественных критериев оценки выполнения проектов и т. д. Системы, способствующие достижению высокой степени прозрачности функционирования НПО, являются неотъемлемой частью обеспечения защиты сектора от использования для финансирования террористической (экстремистской) деятельности. В этой связи необходимо в Законе Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» детально регламентировать финансовый контроль деятельности НПО, получающих иностранное финансирование, в том числе структурных подразделений иностранных НПО в Республике Казахстан. Полагаем, что вышеуказанные меры при постоянном контроле и надзоре со стороны государства создадут условия для роста гражданской инициативы и вытеснения из страны деструктивных НПО.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая исследование, следует подвести его основные итоги, изложив основные выводы и предложения, имеющие, по мнению автора, наибольшее значение. Они могут быть полезными как для практических работников, действия которых непосредственно направлены на предупреждение экстремизма и преступлений экстремистской направленности, так и для тех, кто осуществляет научные исследования проблем противодействия экстремизму.

Основные положения и выводы выглядят следующим образом.

1. Требуется реформирования существующая система статистического учета филиалов и представительств иностранных неправительственных организаций в Республике Казахстан.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» иностранные юридические лица осуществляют деятельность в Республике Казахстан через свои филиалы и представительства без приобретения ими права юридического лица. Согласно Закону Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» правоспособность филиала и представительства иностранной НПО возникает с момента его учетной регистрации. Учетную регистрацию, перерегистрацию и регистрацию ликвидации филиалов и представительств иностранных НПО производит Комитет регистрационной службы и оказания правовой помощи Министерства юстиции Республики Казахстан, который является также государственным органом, уполномоченным вести Единый государственный реестр всех юридических лиц. Однако действующая система статистического учета не предусматривает обособленного учета филиалов и представительств иностранных НПО в Республике Казахстан, не позволяет выявить реальную численность указанных организаций, оценить эффективности их деятельности. На примере Российской Федерации считаем, что сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре, должны быть общедоступными и прозрачными, содержать подробную информацию о структурном подразделении организации и ее учредителе (их наименовании, месте нахождения, предмете деятельности и т. п.). Также необходимо разработать и внедрить эффективную систему учета финансовых и других видов инвестиций, вкладываемых иностранными НПО в социально-экономическое и общественно-политическое развитие Казахстана.

2. Для уменьшения зависимости казахстанских НПО от финансирования со стороны иностранных государств, иностранных НПО и международных

организаций необходимо шире использовать потенциал государственного социального заказа, грантов и премий для НПО.

Один из видов угроз экстремистской деятельности ИНПО связан с использованием их для финансирования террористической (экстремистской) деятельности. Ненадлежащий контроль за финансированием НПО (направлением расходования денежных средств) является криминогенным фактором, детерминирующим совершение экстремистских преступлений. В этой связи совершенствование механизма финансового контроля за деятельностью НПО выступает как инструмент предупреждения рисков экстремистской деятельности с их стороны. Целесообразно увеличить объемы бюджетного финансирования отечественных НПО, сделать условия получения грантов от государства более привлекательными, чем от иностранных доноров, одновременно установив четкие качественные критерии оценки эффективности деятельности НПО, результатов их вклада в решение социальных проблем. В этой связи необходимо в Законе Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» детально регламентировать финансовый контроль деятельности НПО, получающих иностранное финансирование, в том числе структурных подразделений иностранных НПО в Республике Казахстан.

3. Требуется унификации законодательная трактовка термина, обозначающего иностранную некоммерческую организацию, создающую свое структурное подразделение в Республике Казахстан для осуществления деятельности от ее имени. На наш взгляд, наиболее приемлемым для обозначения иностранных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в Республике Казахстан, является термин «иностранная неправительственная организация» (далее — иностранная НПО).

4. Проблемы законодательной регламентации деятельности иностранных НПО в Республике Казахстан.

Необходимо законодательно регламентировать порядок создания и деятельности иностранных НПО в Республике Казахстан. Наиболее рациональным способом устранения имеющихся недостатков правового регулирования в сфере деятельности иностранных НПО видится внесение изменений в Закон РК «О некоммерческих организациях». В действующей его редакции содержится большое количество отсылочных норм (Закон Республики Казахстан от 17 апреля 1995 г. «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств»). Применительно к деятельности иностранных НПО к ним следует отнести вопросы возникновения правоспособности, законодательного определения термина «иностранная НПО», регистрации, отказа в регистрации, ликвидации. Отдельного внимания заслуживает вопрос, касающийся регламента-

ции ограничений в деятельности структурных подразделений (филиалов и представительств) иностранных НПО (запрет на осуществление иностранными НПО экстремисткой и политической деятельности). Указанные положения должны быть закреплены в Законе «О некоммерческих организациях».

КОНТРОЛЬНО-ТЕСТОВЫЕ ВОПРОСЫ

1. Укажите основные признаки иностранной неправительственной организации:

а) Является некоммерческой организацией по законодательству иностранного государства; учредители организации расположены за пределами Республики Казахстан; деятельность осуществляется через обособленные подразделения — филиалы и (или) представительства; в качестве учредителя организации не могут выступать государственные структуры.

б) Является некоммерческой организацией по законодательству иностранного государства; деятельность осуществляется через обособленные подразделения — филиалы и (или) представительства; в качестве учредителя организации не могут выступать государственные структуры.

в) Организация осуществляет деятельность в двух и более государствах; учредители организации расположены за пределами Республики Казахстан; деятельность осуществляется через обособленные подразделения — филиалы и (или) представительства; в качестве учредителя организации не могут выступать государственные структуры.

г) Является некоммерческой организацией по законодательству иностранного государства; учредители организации расположены за пределами Республики Казахстан; деятельность осуществляется через филиалы и (или) представительства, а также отделения; в качестве учредителя организации не могут выступать государственные структуры.

д) Учредители организации расположены за пределами Республики Казахстан; деятельность осуществляется через обособленные подразделения — филиалы и (или) представительства; в качестве учредителя организации не могут выступать государственные структуры.

2. Требуется ли представление дополнительных документов для учетной регистрации филиала (представительства) иностранной неправительственной организации в Республике Казахстан?

а) Нет, не требуется. Порядок одинаков как для иностранных, так и для казахстанских организаций.

б) Да, дополнительно должны быть представлены: 1) легализованная выписка из торгового реестра, учредительные документы или другой легализованный документ иностранного юридического лица, подтверждающие, что иностранное юридическое лицо, создающее филиал (представительство), является юридическим лицом по законодательству иностранного государства; 2) документ, подтверждающий налоговую регистрацию в стране

инкорпорации иностранного юридического лица, с указанием номера налоговой регистрации (или его аналога).

в) Да, если иное не установлено международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, дополнительно должны быть представлены: 1) легализованная выписка из торгового реестра, учредительные документы или другой легализованный документ иностранного юридического лица, подтверждающие, что иностранное юридическое лицо, создающее филиал (представительство), является юридическим лицом по законодательству иностранного государства; 2) документ, подтверждающий налоговую регистрацию в стране инкорпорации иностранного юридического лица, с указанием номера налоговой регистрации (или его аналога).

г) Да, дополнительно должны быть представлены легализованная выписка из торгового реестра, учредительные документы или другой легализованный документ иностранного юридического лица, подтверждающие, что иностранное юридическое лицо, создающее филиал (представительство), является юридическим лицом по законодательству иностранного государства;

д) Филиалы и представительства иностранных неправительственных организаций учетную регистрацию не проходят.

3. Назовите иностранную неправительственную организацию, признанную террористической на территории Республики Казахстан:

- а) «Хизбут-Тахрир-аль-Ислами»;
- б) «Общество социальных реформ»;
- в) «Организация освобождения Восточного Туркестана»;
- г) «АУМ Синрике»;
- д) «Лашкар-и-Тайба».

4. Учетную регистрацию филиалов и представительств юридических лиц Республики Казахстан осуществляет:

- а) Уполномоченный орган Министерства юстиции Республики Казахстан;
- б) Управление внутренней политики;
- в) Уполномоченный орган Министерства юстиции Республики Казахстан и его территориальные органы;
- г) Комитет по делам религий Министерства культуры и спорта Республики Казахстан;
- д) Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

5. В качестве экстремистского в Казахстане признано движение:

- а) «Фронт ан-Нусра»;

- б) «Хизбут-Тахрир-аль-Ислами»;
- в) «Лашкар-и-Тайба»;
- г) «Курдский народный конгресс»;
- д) «Ахмадие».

6. Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» был принят в:

- а) 1995 г.
- б) 2000 г.
- в) 2001 г.
- г) 2003 г.
- д) 2005 г.

7. Несут ли структурные подразделения (филиалы и представительства) иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений административную ответственность?

а) Нет, несут только уголовную и гражданско-правовую ответственность;

- б) Да, несут административную ответственность как юридические лица;
- в) Да, за исключением международных организаций;
- г) Нет, несут только гражданско-правовую ответственность;
- д) Нет, на них распространяется иммунитет от преследования.

8. В Законе Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» не дается определения:

- а) Политическому экстремизму;
- б) Религиозному экстремизму;
- в) Экологическому экстремизму;
- г) Национальному экстремизму;
- д) Религиозному и политическому экстремизму.

9. Укажите, каким постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан был признан не соответствующим Конституции законопроект «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан».

а) Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 августа 2004 г. № 7;

б) Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 августа 2006 г. № 6;

в) Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 августа 2005 г. № 6;

г) Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 августа 2005 г. № 5;

д) Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 августа 2007 г. № 6.

10. Является ли Республика Казахстан членом ФАТФ?

- а) Да, является с 2012 г.;
- б) Нет, не является;
- в) Да, является с 2013 г.;
- г) Да, является с 2014 г.;
- д) Да, является с 2015 г.

11. Укажите определение понятия «неправительственная организация» в соответствии с Законом Республики Казахстан от 12 апреля 2005 г. «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан»:

а) Неправительственная организация — некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

б) Неправительственная организация — общественная благотворительная организация, созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

в) Неправительственная организация — некоммерческая организация (за исключением профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) иностранными лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

г) Неправительственная организация — политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству;

д) Неправительственная организация — юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками.

12. Укажите год принятия Постановления Правительства Республики Казахстан № 376 «Об утверждении перечня международных и государственных организаций, зарубежных неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты»:

- а) 2007 г.;
- б) 2009 г.;

- в) 2010 г.;
- г) 2008 г.;
- д) 2012 г.

13. Денежное вознаграждение, присуждаемое за счет бюджетных средств неправительственным организациям за внесенный вклад в решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней — это:

- а) Грант для НПО;
- б) Премия для НПО;
- в) Государственный социальный заказ.

14. Координацию деятельности государственных органов по противодействию экстремизму (терроризму) в Республики Казахстан осуществляет:

- а) Антитеррористический центр;
- б) Комитет национальной безопасности;
- в) Администрация Президента;
- г) Совет безопасности;
- д) Генеральная прокуратура.

15. В соответствии с законодательством Республики Казахстан противодействие экстремизму осуществляют:

- а) Государственные органы в пределах своей компетенции;
- б) Государственные органы и институты гражданского общества;
- в) Правоохранительные и специальные государственные органы;
- г) Антитеррористический центр и антитеррористические комиссии;
- д) Правоохранительные органы, неправительственные организации, отдельные граждане.

16. Уполномоченным органом, ведущим учет экстремистских организаций в Республике Казахстан, является:

- а) Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан;
- б) Министерство юстиции Республики Казахстан;
- в) Комитет национальной безопасности;
- г) Совет безопасности;
- д) Агентство по статистике.

17. На основании представлений органов прокуратуры по решению суда в случаях нарушения законодательства Республики Казахстан или неоднократного совершения некоммерческой организацией действий, выходящих за пределы предмета и целей деятельности, определенных ее уставом, дея-

тельность некоммерческой организации может быть приостановлена на срок:

- а) От трех до шести месяцев;
- б) От двух до четырех месяцев;
- в) До двух месяцев;
- г) До одного месяца;
- д) До одного года.

18. В соответствии с законодательством, предупреждение, выявление, пресечение источников, каналов и способов финансирования экстремизма осуществляют:

- а) Служба экономических расследований;
- б) Органы национальной безопасности;
- в) Органы внутренних дел;
- г) Все вышеперечисленные;
- д) Подразделения министерства финансов.

19. Мониторинг деятельности НПО, прогнозирование состояния общественно-политической ситуации в обществе путем проведения анализа деятельности НПО осуществляют:

- а) Органы национальной безопасности;
- б) Местные исполнительные органы;
- в) Органы внутренних дел;
- г) Совет безопасности;
- д) Органы юстиции.

20. Формирование перечня организации и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, осуществляет:

- а) Служба экономических расследований;
- б) Органы национальной безопасности;
- в) Органы внутренних дел;
- г) Все вышеперечисленные;
- д) Подразделение министерства финансов.

Ключ к тестам:

| | | | | |
|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1 — а; | 2 — в; | 3 — б; | 4 — а; | 5 — б; |
| 6 — в; | 7 — б; | 8 — в; | 9 — в; | 10 — б; |
| 11 — а; | 12 — б; | 13 — б; | 14 — а; | 15 — а; |
| 16 — а; | 17 — а; | 18 — а; | 19 — б; | 20 — д |

ЛИТЕРАТУРА

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Международного сообщества

1. Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 19.12.2016).

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. / Центр информации и документации Совета Европы в Российской Федерации. URL: <http://www.un.org/ru> (дата обращения: 18.12.2016).

3. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (ООН, г. Нью-Йорк, 10 января 2000 г.). Ратифицирована Законом Республики Казахстан от 2 октября 2002 г. № 347-2. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1025929 (дата обращения: 18.12.2016).

4. Международный пакт о гражданских и политических правах. Сб. международ. договоров. Права человека. ООН. URL: <http://www.un.org/ru> (дата обращения: 19.12.2016).

5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 19.12.2016).

6. Модельный закон «О противодействии экстремизму». Принят на 32 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ постановлением от 14 мая 2009 г. № 32-9 (г. Санкт-Петербург, 14 мая 2009 г.). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31400742 (дата обращения: 17.12.2016).

7. Обзор Глобальной контртеррористической стратегии ООН. Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 июня 2014 г. № 68/276.

8. основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка (Страсбург, 13 ноября 2002 г.). URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Principes%20version%20russe.pdf> (дата обращения: 16.12.2016).

9. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 23 ноября 2012 г. № 38-16

10. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Глобальная контртеррористическая стратегия» от 20 сентября 2006 г. № 60/288. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30202624 (дата обращения: 17.12.2016).

11. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» 1344 (2003).

12. Резолюция ЭКОСОС «Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями» 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г. URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/1968resolutions.shtml> (дата обращения: 17.12.2016).

13. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму (приложение к постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 23 ноября 2012 г. № 38-16). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31400051#pos=0;0 (дата обращения: 16.12.2016).

14. Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / Пер. с англ. — М., 2012.

15. Решение № 1063 ОБСЕ консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом. URL: http://sartraccs.ru/print.php?print_file=Pub_integ/obseterror.html (дата обращения: 16.12.2016).

16. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Ратифицирован РК 11 февраля 2009 г. URL: <http://www.un.org/ru> (дата обращения: 19.12.2016).

17. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» от 15 июня 2001 г. Ратифицирована Республикой Казахстан 10 января 2011 г.

Республики Казахстан

18. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 1996. — № 4. — Ст. 217.

19. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 г. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_ (дата обращения: 16.12.2016).

20. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V ЗПК. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377#z1909> (дата обращения: 18.12.2016).

21. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗПК. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235#z3239> (дата обращения: 18.12.2016).

22. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗПК. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (дата обращения: 18.12.2016).

23. Закон Республики Казахстан «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» от 17 апреля

1995 г. № 2198. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003592 (дата обращения: 16.12.2016).

24. Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» от 12 апреля 2005 г. № 36-III. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30008578 (дата обращения: 18.12.2016).

25. Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 г. № 142-II. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021519 (дата обращения: 16.12.2016).

26. Закон Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 г. № 2337. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002337_info (дата обращения: 18.12.2016).

27. Закон Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 28 августа 2009 г. № 191-IV. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30466908 (дата обращения: 17.12.2016).

28. Закон Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. № 416-I. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013957 (дата обращения: 17.12.2016).

29. Закон Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11 октября 2011 г. № 483-IV. URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 18.12.2016).

30. Закон Республики Казахстан «О специальных социальных услугах» от 29 декабря 2008 г. № 114-IV. URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 17.12.2016).

31. Закон Республики Казахстан «Об иностранных инвестициях» от 27 декабря 1994 г. № 266-XIII. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003364 (дата обращения: 16.12.2016) (утратил силу с принятием Закона РК «Об инвестициях» от 8 января 2003 г. № 373).

32. Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 г. № 3-I. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005615 (дата обращения: 16.12.2016).

33. Указ Президента Республики Казахстан «О Государственной программе по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2013—2017 годы» от 24 сентября 2013 г. № 648 // Казахстанская правда. 2013. 2 окт.

34. Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006—2011 годы» от 25 июля 2006 г. № 154. URL: <http://www.adilet.gov.kz/> (дата обращения: 18.12.2016).

35. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Концепции государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан» от 23 января 2002 г. № 85. URL: <http://www.adilet.gov.kz/> (дата обращения: 18.12.2016).

36. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении перечня международных и государственных организаций, зарубежных и казахстанских неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты» от 20 марта 2009 г. № 376. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397480 (дата обращения: 16.12.2016).

37. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан «О проверке законов Республики Казахстан «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций» на соответствие Конституции Республики Казахстан» от 23 августа 2005 г. № 6. URL: <http://www.adilet.gov.kz/> (дата обращения: 16.12.2016).

38. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан «Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» от 1 декабря 2003 г. № 12. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1045282 (дата обращения: 16.12.2016).

39. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» от 10 июля 2008 г. № 1 URL: <http://www.adilet.gov.kz/> (дата обращения: 18.12.2016).

40. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «О создании Общественного совета при Министерстве внутренних дел Республики Казахстан» от 21 ноября 2012 г. № 619. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31370450 (дата обращения: 18.12.2016).

41. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об организации работы органов внутренних дел по связи с общественными объединениями» от 31 декабря 1993 г. № 469. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004605 (дата обращения: 18.12.2016).

42. Приказ Министра юстиции Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» от 12 апреля 2007 г. № 112. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 24 апреля 2007 г. № 4625. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V070004625_ (дата обращения: 16.12.2016).

43. Проект Закона Республики Казахстан «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан».

Принят Парламентом Республики Казахстан 29 июня 2005 г. URL: <http://online.zakon.kz>. (дата обращения: 19.12.2016).

44. Проект Закона Республики Казахстан «О противодействии экстремистской деятельности». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1047421#sub_id=1000315723 (дата обращения: 19.12.2016).

45. Проект Закона Республики Казахстан «О меценатстве и благотворительной деятельности». URL: <http://www.legislationline.org/ru/documents/id/16319> (дата обращения: 19.12.2016).

46. Досье на проект Закона Республики Казахстан «О противодействии экстремистской деятельности». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1047421#pos=0;0 (дата обращения: 17.12.2016).

Кыргызской Республики

47. Закон Кыргызской Республики «О противодействии экстремистской деятельности» от 17 августа 2005 г. № 150. URL: http://online.adviser.kg/Document/?link_id=1000857977 (дата обращения: 17.12.2016).

Российской Федерации

48. Федеральный Конституционный закон Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1/ФКЗ. URL: <http://www.consultant.ru/law> (дата обращения: 17.12.2016).

49. Федеральный Закон Российской Федерации «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/law/> (дата обращения: 17.12.2016).

50. Федеральный Закон Российской Федерации «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/law> (дата обращения: 17.12.2016).

51. Федеральный Закон Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/19861.html> (дата обращения: 17.12.2016).

52. Федеральный Закон Российской Федерации «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 16.12.2016).

53. Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12127578/> (дата обращения: 17.12.2016).

54. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкечева» от 8 апреля 2014 г. № 10-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/ (дата обращения: 17.12.2016).

Публикации в электронных СМИ. Интернет-ресурсы государственных органов, НПО

55. Best practices paper on combating the abuse of non-profit organizations URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bpp-combating-abuse-npo.html> (дата обращения: 18.12.2016).

56. URL: <http://central-asia.tj/2013/07/03/byt-ili-ne-byt-zakonu-ob-ogranichenii-deyatelnosti-inostrannykh-nepравitelstvennykh-organizacij-npo-v-kyrgyzstane> (дата обращения: 18.12.2016).

57. URL: <http://csef.ru/index.php/ru/nauka-i-obshchestvo/project/499-analiticheskaya-deyatelnost-opyt-rossijskikh-i-zarubezhnykh-spetsialistov/1-stati/4504-npo-ne-vsegda-otkryvayut-konechnye-tseli-finansirovaniya-proektov-za-mnogi-mi-iz-nikh-stoit-sbor-razveddannyykh> (дата обращения: 18.12.2016).

58. URL: <http://e-islam.ru/songy-janalyctar/item/11569-knb-ezhemesyachno-do-tsyach....> (дата обращения: 18.12.2016).

59. URL: <http://kfm.gov.kz/ru/the-list-of-organizations-and-individuals-association> (дата обращения: 18.12.2016).

60. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37644295#pos=46;-251 (дата обращения: 17.12.2016).

61. URL: <http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/spisok-religioznoy-literatury-i...> (дата обращения: 18.12.2016).

62. URL: http://rus.azattyq.org/a/almaty_shevtsova_valova_razhiganie-rozni/26790013.html (дата обращения: 18.12.2016).

63. URL: <http://ruspravda.info/Tsvetnie-revolyutsii-kak-poslednee-sredstvo-politiki-Zapada-19304.html> (дата обращения: 18.12.2016).

64. URL: http://www.akorda.kz/ru/events/page_glava-gosudarstva-nursultan-nazarbaev-prinyal-uchastie-vo-ii-grazhdanskom-forume_1348723723 (дата обращения: 17.12.2016).

65. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/#p125 (дата обращения: 18.12.2016).

66. URL: http://www.duel.ru/200522/?22_4_1 (дата обращения: 18.12.2016).
67. URL: <http://www.eurasiangroup.org/> (дата обращения: 17.12.2016).
68. URL: http://www.eurasiangroup.org/files/EAGBulletin/bulleten28_PRINT.pdf (дата обращения: 18.12.2016).
69. URL: <http://www.fatf-gafi.org> (дата обращения: 18.12.2016).
70. URL: <http://www.fergananews.com/article.php?id=4617%0A> (дата обращения: 17.12.2016).
71. URL: http://www.invissin.ru/topics/nko/foreign_ngos_the_mechanism_of_influence_on_the_internal_policy_in_the_cis/ (дата обращения: 18.12.2016).
72. URL: http://www.un.org/ru/terrorism/ctitf/proj_charities.html (дата обращения: 17.12.2016).
73. URL: <http://www.warandpeace.ru/ru/reports/view/60892/> (дата обращения: 18.12.2016).
74. URL: <http://www.zakon.kz/4624750-deputatskijj-zapros-senatora.html> (дата обращения: 17.12.2016).
75. URL: <http://www.zakon.kz/63066-prinjatye-parlamentom-zakony-o.html> (дата обращения: 17.12.2016).
76. URL: http://yaneuch.ru/cat_15/geografiya-cvetnyh-revoljucij/228732.2131701.page1.html (дата обращения: 18.12.2016).
77. URL: <http://zavtra.ru/content/view/zagadka-nepравительstvennyih-organizatsij/> (дата обращения: 17.12.2016).
78. URL: <https://www.un.org/counterterrorism> (дата обращения: 18.12.2016).
79. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/financing.pdf> (дата обращения: 17.12.2016).
80. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/financing.pdf> (дата обращения: 18.12.2016).

Научная, учебная литература

81. 20 лет Независимости Республики Казахстан: достижения и перспективы развития: Мат-лы междунаод. науч.-практ. конф.: в 2-х т. — Караганда, 2011. Т. 1.
82. Non-Governmental Organizations of Kazakhstan: Past, Present, Future. By UNDP. — Almaty, 2002.
83. Абашидзе А. Х., Урсин Д. А. Неправительственные организации: международно-правовые аспекты. — М., 2002.
84. Адамбеков К. С. Актуальные вопросы противодействия терроризму // Право и государство. — 2013. — № 4 (61).
85. Акишева А. Быть или не быть гражданскому обществу в Казахстане? // Устойчивое развитие. — 2005. — № 3 (51).

86. Алексеев С. С. Теория права. — М., 1994.
87. Алексеева О. П. Анализ государственной политики в области содействия гражданским инициативам с описанием возможных сценариев развития // Некоммерческие организации в России. — 2005. — № 6.
88. Американские НПО в Узбекистане продолжают судиться и даже иногда выигрывают. URL: <http://www.fergananews.com/articles/4628> (дата обращения: 18.12.2016).
89. Борчашвили И. Ш. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. Общая часть / Под общ. ред. Генерального прокурора РК государственного советника юстиции I класса А. К. Даулбаева. — Алматы, 2015. Т. 1.
90. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на втором Гражданском форуме» (г. Астана, 12 сентября 2005 г.). URL: <http://www.zakon.kz/64114-vystuplenie-prezidenta-respubliki.html> (дата обращения: 18.12.2016).
91. В Узбекистане продолжается ликвидация американских НПО. Закрывают «Joint Development Associate International». URL: <http://www.fergananews.com/articles/4617> (дата обращения: 18.12.2016).
92. В Узбекистане сотрудники зарубежной НПО уличены в незаконной миссионерской деятельности. URL: <http://jesuschrist.ru/news/2007/4/17/12741> (дата обращения: 18.12.2016).
93. Государство и НПО: Конструктивный диалог: Мат-лы Гражданск. форума (г. Астана, 14—15 октября 2003 г.). — Астана, 2004.
94. Гражданское право. Академический курс: Учебн. для вузов / Отв. ред.: М. К. Сулейменов, Ю. Г. Басин. — Алматы, 2010. Т. 1.
95. Жабина Ж. Международные неправительственные организации как инструмент внешней политики США // Саясат — Policy. — 2007. — № 6.
96. Жакупова Г. Тенденции развития неправительственных организаций современного Казахстана // Евразийское общество. — 2007. — № 3 (59).
97. Кара-Мурза С., Александров А., Мурашкин М., Телегин С. На пороге «оранжевой» революции. — М., 2004.
98. Кари К. Нам необходимо максимально защитить национальные интересы — Аскар Нурша. URL: <http://www.zakon.kz/80548-nam-neobkhodimo-maksimalno-zashhitit.html> (дата обращения: 18.12.2016).
99. Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права: Учебн. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. — М., 2000.
100. Комментарий к законам Республики Казахстан «О противодействии терроризму» и «О противодействии экстремизму» / Под ред.: депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан, председателя Правового совета при партии «Нур Отан», д-ра юрид. наук, профессора Н. М. Абдирова; ди-

ректора Научно-исследовательского института государства и права им. Г. Сапаргалиева, заместителя председателя Правового совета при партии «Нур Отан», секретаря Казахстанского союза юристов, д-ра юрид. наук Н. Н. Турецкого. — Астана, 2013. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36906078#pos=1;-263 (дата обращения: 17.12.2016).

101. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В. М. Лебедева. 13-е изд., перераб. и доп. — М., 2013.

102. Конституция Республики Казахстан: Научно-практический комментарий. — Алматы, 2010.

103. Криминология: Курс лекций / Под ред. И. Ш. Борчашвили. — Караганда, 2002.

104. Кулжабаева Ж. О. Международное публичное право. Часть Общая и Особенная. — Алматы, 2002.

105. Кулиев М. Р. Гражданское общество и право: опыт теоретического исследования. — М., 1996.

106. Лекарь А. Г. Профилактика преступлений. — М., 1972.

107. Лукашева Е. А. Права человека и формирование правового государства в условиях реформирования политического и экономического строя России // Центральная и Восточная Европа. Проблемы прав человека и демократии. — М., 1995.

108. Лукашук И. И. Международное право: Особенная часть: Учебн. для студ. юрид. фак-тов и вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. — М., 2005.

109. Лысенко В. В. К вопросу об определении понятия «международная неправительственная организация». URL: http://www.juristlib.ru/book_5660.html (дата обращения: 18.12.2016).

110. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. — М., 1993.

111. Мальцев Г. В. Советское государство и личность. — М., 1969.

112. Матвеева Т. Д. Международные и национальные механизмы защиты прав человека. — М., 1995.

113. Матвеева Т. Д. Неправительственные организации в механизмах защиты прав человека. — М., 1997.

114. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебн. — М., 2001.

115. Международное право: Учебн. / Под ред. К. А. Бекяшева. — М., 1999.

116. Международные организации как субъект международных отношений. URL: <http://xreferat.ru> (дата обращения: 18.12.2016).

117. Меландер Г. Контроль за соблюдением гуманитарного права // Центральная и Восточная Европа. Проблемы прав человека и демократии. — М., 1995.

118. Мовчан А. П. Права человека и международные отношения. — М., 1982.

119. Морозов Г. И. Международные организации: некоторые вопросы теории. — М., 1974.

120. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. — М., 1991.

121. Национальные учреждения по правам человека. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4ru.pdf> (дата обращения: 18.12.2016).

122. Неправительственные организации Казахстана: 20-летний путь развития / Под общ. ред. Ш. С. Байболовой. — Алматы, 2011.

123. Нерсисянц В. С. Конституционная модель российской правовой государственности // Правовое государство, личность, законность. — М., 1997.

124. Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. — М., 1998.

125. Николайко И. Права человека в системе ООН. — Киев, 1981.

126. НПО могут быть использованы для подготовки «цветных революций». URL: <http://inews.kz/news/2014/01/14/.html> (дата обращения: 18.12.2016).

127. НПО под прицелом. URL: <http://www.radiotochka.kz/news/full/933.html> (дата обращения: 18.12.2016).

128. Нукунов А. Партнерские отношения власти и НПО: приоритеты и перспективы // Мысль. — 2006. — № 7.

129. Нургалиева Е. Н. Правовое обеспечение деятельности НПО: Доклад на VI Гражданском форуме. URL: <http://ehrc.kz/index.php/nashi-proekty/analitika/53-pravovoe-obespechenie-deyatelnosti-npo> (дата обращения: 18.12.2016).

130. О развитии неправительственных некоммерческих организаций в Республике Узбекистан. URL: <http://www.uzembassy.ru/pr89.htm> (дата обращения: 18.12.2016).

131. Обзор законодательства, регулирующего реализацию права на свободу объединения в странах Центральной Азии. Изд. 3-е, испр. и доп. — Алматы, 2009.

132. Обзор роли и деятельности неправительственных правозащитных организаций: Доклад междунар. конф. неправительственных правозащитных организаций стран Центральной и Восточной Европы (г. Любляна, 11—13 ноября 1994 г.). — М., 1995. URL: <http://www.dissercat.com/content> (дата обращения: 18.12.2016).

133. Обзор состояния неправительственного сектора в Казахстане и перспективы развития / Гражданский Альянс Казахстана. — Астана, 2009. URL: <http://www.zakon.kz/154623-obzor-sostojanija-nepravitelstvennogo.html> (дата обращения: 18.12.2016).

134. Овчинский В. С., Сундиев И. Ю. Функциональный генезис и система технологий XXI века (доклад Изборскому клубу). URL: <http://shturmnews.info/content/funkcionalnyu-genezis-i-sistema-tehnologiy-hhi-veka-doklad-izborskomu-klubu.html> (дата обращения: 17.12.2016).

135. Пенчуков Е. В., Еспергенова Е. В. Понятие экстремизма в Республике Казахстан и его законодательное закрепление // Мат-лы науч.-практ. конф. — Алматы: Академия КНБ РК, 2014.

136. Политическое цунами: аналитика событий в Северной Африке и на Ближнем Востоке / Под ред. С. Е. Кургияна. — М., 2011.

137. Правовой статус некоммерческих организаций в Республике Казахстан: Сб. справ. мат-лов. — Алматы, 2013.

138. Рахимбеков М. М. О некоторых аспектах деятельности иностранных и международных неправительственных организаций в Республике Казахстан // Учен. тр. Алматинской академия МВД Республики Казахстан. 2014. № 2 (39).

139. Рахимбеков М. М. Ответственность неправительственных организаций: проблемы совершенствования уголовного законодательства Республики Казахстан // Хабаршы — Вестник Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова. 2014. № 2.

140. Рахимбеков М. М. Понятие экстремизма по законодательству Республики Казахстан: проблемы и перспективы совершенствования // Актуальные вопросы предупреждения экстремизма в молодежной среде: Мат-лы республ. научн.-теорет. конф. (г. Астана, 20 ноября 2015 г.). — Астана, 2015.

141. Рахманов Ф. В., Малкин М. П. Роль зарубежных неправительственных структур в организации и проведении «цветных революций». — Караганда, 2009.

142. Религия сегодня: Информационный бюллетень. Вып. 1. Мониторинг казахстанских СМИ по вопросам религии (июль—август 2009 г.). URL: <http://www.antisektazko.kz/libr/billuten/1.pdf> (дата обращения: 18.12.2016).

143. Сулейменов М. К. Нематериальные блага в системе объектов гражданских прав. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30434913 (дата обращения: 16.12.2016).

144. Сулейменов М. К. Предмет, метод и система гражданского права: проблемы теории и практики. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30434913 (дата обращения: 16.12.2016).

145. Тамаев Р. С. Экстремизм и национальная безопасность: правовые проблемы: Монография. — М., 2011.

146. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: Монография / П. В. Агапов и др.; под общ. ред. Р. В. Жубрина. — М., 2016.

147. Теория государства и права. Ч. 2. Теория права: Учебн. / Под ред. М. Н. Марченко. — М., 2011.

148. Университет Джонса Хопкинса. Оценка численности персонала НКО в 36 странах, сделанная в рамках Проекта по сравнительному анализу некоммерческого сектора; при этом 55 процентов численности сотрудников относятся к категории оплачиваемого персонала. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/financing.pdf>; <http://zavtra.ru/content/view/zagadka-nepravitelstvennyih-organizatsij/> (дата обращения: 17.12.2016).

149. Уровень доверия населения к неправительственным организациям: Аналит. докл. / Департамент внутренней политики акимата г. Алматы. Общественный фонд «Центр этнополитических и гуманитарных исследований». — Алматы, 2006.

150. Хаманева Н. Ю. Охрана прав граждан и зарубежные страны. Институт омбудсмена. — М., 1991.

151. Хельсинский процесс, права человека и сотрудничество в гуманитарных областях. — М., 1988.

152. Хлестов О. Н., Шестаков Д. Ю. Роль неправительственных организаций в защите прав человека // Советская юстиция. — 1991. — № 10.

153. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. — М., 2007.

154. Шарп Дж. От диктатуры к демократии: Метод. пос. URL: http://royallib.ru/read/sharp_dgin/ot_diktaturi_k_demokratii.html (дата обращения: 17.12.2016).

155. Шевченко И. К. Организация предпринимательской деятельности: Учеб. пос. — Таганрог, 2004.

156. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в развитии социалистической государственности. — М., 1965.

Авторефераты, диссертации

157. Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2008.

158. Лаумулин М. Т. Геополитика в Центральной Азии и безопасность Республики Казахстан. Дис. ... д-ра полит. наук. — Алматы, 2003.

159. Малкина И. Б. Международные неправительственные организации в современном международном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2001.

160. Матвеева Т. В. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1998.

161. Петрянин А. В. Противодействие преступлениям экстремистской направленности: уголовно-правовой и криминологический аспекты: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014.

Справочная литература

162. Словарь по общественным наукам. — М., 1999.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
| 1 ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН | 5 |
| 1.1 <i>Понятие и признаки иностранной некоммерческой организации в Республике Казахстан</i> | <i>5</i> |
| 1.2 <i>Правоспособность иностранной некоммерческой организации в Республике Казахстан</i> | <i>12</i> |
| 1.3 <i>Ответственность иностранной некоммерческой организации за нарушение законодательства Республики Казахстан</i> | <i>20</i> |
| 2 ОЦЕНКА РИСКОВ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН | 27 |
| 2.1 <i>Экстремистская деятельность: понятие, признаки, виды</i> | <i>27</i> |
| 2.2 <i>Оценка рисков экстремистской деятельности иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан</i> | <i>37</i> |
| 3 ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РИСКОВ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН | 53 |
| 3.1 <i>Концептуальные аспекты предупреждения экстремизма в Республике Казахстан</i> | <i>53</i> |
| 3.2 <i>Предупреждение рисков экстремистской деятельности иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан</i> | <i>73</i> |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 81 |
| КОНТРОЛЬНО-ТЕСТОВЫЕ ВОПРОСЫ | 84 |
| ЛИТЕРАТУРА | 90 |

Мейрам Муратович Рахимбеков

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РИСКОВ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНОСТРАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Учебное пособие

Редактор

Г. У. Ибраев

Технический редактор

Р. М. Стафеев

Корректор

В. Т. Бирюкова

Сдано в набор 09.05.2015 г. Подписано в печать 21.12.2016 г.
Усл. печ. л. 6,05. Печать офсетная. Бумага офсетная. Формат 60×84¹/₁₆.
Заказ № 1271. Тираж 100 экз. Цена договорная.

Тематический план издания ведомственной литературы
Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова
на 2016 г., позиция № 17

Отпечатано в типографии Карагандинской академии
МВД Республики Казахстан имени Баримбека Бейсенова.
г. Караганда, ул. Ермекова, 124