

Неопределенность регулирования в борьбе с экстремизмом в международном и национальном праве

Орлова И. А.^{1, *}, Мишальченко Ю. В.¹, Пацек М.²

¹Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *innaorlova@yandex.ru

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

В статье проводится анализ понятия «экстремизм» в национальном и международном праве, исследуется проблема криминализации экстремизма в законодательстве Российской Федерации, зарубежных государствах и международно-правовых актах, выявляются пробелы и противоречия в правовом регулировании отношений, направленных на противодействие экстремизму, обосновывается, что правовая определенность является одним из факторов эффективности международного сотрудничества в борьбе с экстремизмом и терроризмом.

Ключевые слова: экстремизм, экстремистский акт, экстремистская деятельность, терроризм, правовой нигилизм, международное сотрудничество

Uncertainty of Regulation in the Fight against Extremism in International and National Law

Inna A. Orlova^{a, *}, Yury V. Mishalchenko^a, Maxim Pacek^b

^aSaint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation; *innaorlova@yandex.ru

^bRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The article analyzes the concept of “extremism” in national and international law, examines the problem of criminalization of extremism in the legislation of the Russian Federation, foreign states and international legal acts, identifies lacunas and contradictions in the legal regulation of relations aimed at countering extremism, it is argued that legal certainty is one of the factors of the effectiveness of international cooperation in the fight against extremism and terrorism.

Keywords: extremism, extremist act, extremist activity, terrorism, legal nihilism, international cooperation

Суверенитет любого государства проявляется в том, что оно самостоятельно определяет свою внешнюю и внутреннюю политику, в том числе (и в первую очередь) в вопросах безопасности. Полагая, что то или иное деяние является угрозой безопасности (личности, общества, государства или международного сообщества), государство криминализирует данное деяние и вводит в свое уголовное законодательство ответственность за него. В случаях признания какого-либо деяния угрозой международному миру и безопасности, государства разрабатывают международно-правовые механизмы противодействия подобным деяниям.

В настоящее время экстремизм стал реальной угрозой безопасности не только отдельных государств, но и целых регионов; необходимость противодействия экстремистским проявлениям осознается всем международным сообществом. Экстремизм

мизм подрывает международный мир и безопасность, способствует эскалации вооруженных конфликтов, разжигает межнациональные, расовые, социальные противоречия. Особую опасность представляет тот факт, что в современном мире экстремизм используется как инструмент геополитики и передела сфер влияния¹.

Одним из факторов распространения экстремизма традиционно называют правовой нигилизм. В то же время, стоит отметить, что преодоление правового нигилизма связано с повышением уровня правовой культуры и легитимности права, что довольно проблематично в условиях неопределенности правового регулирования. Подобная правовая неопределенность возникла и в связи с правовым определением экстремизма.

Проблема общей дефиниции экстремизма как преступления заключается в его постоянном развитии, возникновении новых форм и видов, а также появлении новых методов его проявления. В то же время, государства по-разному понимают понятие экстремизма; они не пришли к единому мнению, какие виды деятельности относятся к экстремистским, не могут сформировать единый перечень экстремистских деяний, а также каталог экстремистских организаций.

В Уголовном кодексе Российской Федерации также отсутствует единое определение преступления экстремизма, и содержатся лишь положения об ответственности за определенные виды экстремистской деятельности: публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280); организация экстремистского сообщества (ст. 282.1); организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2); финансирование экстремистской деятельности (ст. 282.3). Перечень деяний, относящихся к экстремистской деятельности, приводится в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Причем, необходимо отметить, что данный список является исчерпывающим. Признание иных действий экстремистскими потребует внесения изменения в закон. Кроме того, в указанном законе отождествляются понятия «экстремистская деятельность» и «экстремизм». Аналогично поступил законодатель Республики Беларусь, объединив два указанных термина в Законе Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-З «О противодействии экстремизму».

Государство само определяет объем запрещенных деяний, понимаемых как экстремистские действия, за совершение которых наступает правовая ответственность. Если обратиться к национальному законодательству других государств, то можно выявить различное содержание, которым законодатели наполняют термин «экстремизм». Одни государства понимают категорию «экстремизм» достаточно широко, наполняя данную категорию идеологической составляющей. Так, в Законе Республики Молдова от 21 февраля 2003 г. № 54-XV «О противодействии экстремистской деятельности» экстремизм понимается как «позиция, доктрина некоторых политических течений, которые на основе крайних теорий, идей или взглядов стремятся посредством насильственных или радикальных мер навязать свою программу».

Другие государства рассматривают экстремизм достаточно узко, сводя его лишь к проявлениям экстремистских действий на религиозной почве (Закон Азербайджанской Республики от 4 декабря 2015 г. № 17-VQ «О борьбе с религиозным экстремизмом»). Возможно даже издание специального закона, который действует лишь на определенной административной территории внутри государства (Закон Китайской Народной Республики о противодействии экстремизму в Синьцзян-Уйгурском автономном районе 2017 г.).

¹ Путин В.В. Речь на заседании Совета безопасности Российской Федерации 20 ноября 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47045> (дата обращения: 12.12.2018).

В уголовном законодательстве большинства государств — членов СНГ в той или иной форме закрепляется ответственность за экстремистские действия, перечень которых в разных государствах различен. Термин «экстремизм» не содержится в уголовном законодательстве Республики Молдова, Украины и ряде иных государств, однако ряд действий, признаваемых экстремистскими, в нормативных актах так или иначе криминализированы.

В то же время необходимо отметить, что терроризм и экстремизм могут рассматриваться государствами не только как криминальное явление, но и как политическое. Например, «США в большей мере считают терроризм явлением не криминальным, требующим правовой реакции, а политическим. Этим американская концепция отличается, например, от европейской, которая в большей мере считает борьбу с терроризмом сферой деятельности полиции» [2].

Необходимо отметить, что Российская Федерация является значимым актором международного общения, активно участвует в международной жизни. Сложность формулировки части 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации позволяет многим представителям политической и правовой доктрины утверждать о примате международного права над национальным законодательством Российской Федерации. В то же время, стоит обратить внимание на то, что частью правовой системы Российской Федерации являются лишь те общепризнанные принципы и нормы, которые восприняты Россией, а также международные договоры, обязательства по которым Российская Федерация приняла на себя.

Поскольку экстремизм проявил себя как серьезная угроза безопасности всего международного сообщества, государства оказались перед необходимостью сотрудничества по вопросам борьбы с проявлениями экстремизма. Однако если даже на уровне национального регулирования государства не смогли выработать определение экстремизма, которое полностью раскрывало бы его характерные признаки, то на международном уровне решение данной проблемы оказалось еще более трудным.

Усилия международного сообщества направлены на противодействие такой крайней форме экстремизма, как воинствующий (насильственный) экстремизм. Насильственный экстремизм несет угрозу миру и безопасности, а значит, борьба с ним входит в сферу международно-правового сотрудничества. Согласно Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны сотрудничать по вопросам поддержания мира.

В то же время отмечается важность практических действий по борьбе с экстремизмом даже в случае отсутствия согласия государств в вопросах дефиниций¹. Отсутствие не только единого международно-правового определения экстремизма, но и различное наполнение данного термина разными государствами снижает эффективность борьбы с экстремистскими проявлениями, сдерживает выработку адекватных стратегий борьбы с проявлениями экстремизма.

Стоит отметить, что, хотя на универсальном уровне единого международно-правового договора по вопросам борьбы с экстремизмом государства пока не приняли, да и в настоящее время это не представляется возможным, члены Организации Объединенных Наций заключили большой массив международных соглашений, направленных на борьбу с различными проявлениями терроризма. Данный путь схож с регламентацией преступлений террористической и экстремистской направленности в национальном законодательстве, где государства не смогли дать единой дефиниции терроризму и экстремизму, а обозначили круг действий, которые подпадают под понятие экстремистской и террористической деятельности.

Поскольку международные договоры содержат обязательства государств, которые они должны выполнять, их заключение представляет собой довольно сложный и дли-

¹ План действий по предупреждению воинствующего экстремизма // А/70/674.

тельный процесс. Основные направления сотрудничества, определение целей и путей их достижения государства формулируют в политических документах. В сфере противодействия принят целый ряд программных документов, среди которых стоит указать Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма (1994 г.) и Декларацию, дополняющую Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г. (1996 г.), Декларацию о глобальных усилиях по борьбе с терроризмом (2001 г.), Декларацию по вопросу о борьбе с терроризмом (2003 г.). Венскую декларацию [о борьбе с терроризмом] (1994 г.), Стратегию партнерства государств и бизнеса в противодействии терроризму (1996 г.) и др.

Кроме определенных мер, предпринятых государствами на договорном уровне, государства-члены ООН совершенствуют институционный механизм (создание международных организаций и органов), направленный на противодействие экстремизму (Контртеррористический центр ООН, действовавший с 2011 г., Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций¹).

Учитывая, что сотрудничество государств в сфере борьбы с экстремизмом на универсальном уровне пока еще не достигло желаемого эффекта, государства активно развивают региональное сотрудничество. Региональное взаимодействие в данной области возрастает, поскольку позиции государств одного региона чаще совпадают в вопросах квалификации экстремизма и выработки эффективных механизмов борьбы с ним. Кроме того, перед государствами стоит единая цель — сохранение безопасности региона.

Практически все значимые региональные организации (ОДКБ, ОБСЕ, Европейский союз, Шанхайская организация сотрудничества, Лига арабских государств, Организация американских государств и др.) в настоящее время в повестку дня включают вопросы противодействия экстремизму. В рамках указанных организаций разработан и принят целый ряд международных договоров, предметом которых является сотрудничество в борьбе с экстремизмом и терроризмом: Арабская конвенция о борьбе с терроризмом от 22 апреля 1998 г., Европейская конвенция по борьбе с терроризмом 1977 г., Конвенция Организации Африканского Единства по предотвращению и борьбе с терроризмом от 14 июля 1999 г., Конвенция о предупреждении и наказании актов терроризма, совершенных как преступления против индивидов и связанного с этим вымогательства, имеющих международное значение 1971 г. и Межамериканская Конвенция по борьбе с терроризмом 2002 г., Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом 1999 г., Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. (г. Шанхай)² и Конвенция Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму от 9 июня 2017 г. (г. Астана)³.

К сожалению, даже в рамках одного региона могут быть приняты международные правовые акты, в которых государства дают разное определение одному и тому же понятию.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 71/291 от 15 июня 2017 г. «Укрепление потенциала системы Организации Объединенных Наций по оказанию государствам-членам поддержки в осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций» A/RES/71/291 [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/172/61/PDF/N1717261.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.12.2018).

² Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. (Шанхай) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 41. Ст. 3947.

³ О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Конвенции Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 24. Ст. 3541.

Так, в Конвенции 2001 г. экстремизм определен как «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон», а в Конвенции 2017 г. проводится различие между «экстремизмом» и «экстремистским актом», причем «экстремизм» определяется как идеология и практика, направленные на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий.

В правовом поле Российской Федерации также нашло отражение понятие экстремизма как идеологии. В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. (утв. Президентом Российской Федерации 28. 11. 2014 № Пр-2753)¹, «идеология экстремизма (экстремистская идеология)» определяется как «система взглядов и идей, представляющих насильственные и иные противоправные действия как основное средство разрешения социальных, расовых, национальных, религиозных и политических конфликтов».

Стратегия является подзаконным актом, но актом нормативно-правовым, который, кроме того, определен как основополагающий документ для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Следовательно, в случае отсутствия квалификации понятия «идеология экстремизма» в нормативно-правовых актах более высокого уровня, органы государственной власти Российской Федерации, в том числе и судебные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления должны понимать данную категорию так, как она представлена в Стратегии.

Стоит отметить, что при разработке международных правовых актов государства будут ориентироваться на собственное понимание преступления экстремизма, поэтому в международных соглашениях отмечается необходимость принятия во внимание национального законодательства при осуществлении совместных мероприятий по противодействию экстремизму и терроризму.

Термин «экстремистский акт» в российском законодательстве используется в несколько ином виде — как «террористический (экстремистский) акт». В законодательстве Российской Федерации формулировки «террористический акт» содержатся в ряде законов² и подзаконных актов³.

Конвенции, направленные на сотрудничество государств в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом, требуют ратификации⁴. В случае если государство подписало конвенцию, но не ратифицировало ее, оно должно стремиться согласовывать свою деятельность с положениями конвенции, несмотря на то, что обязательства по

¹ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. (утв. Президентом Российской Федерации 28.11.2014 № Пр-2753) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194160 (дата обращения: 12.12.2018).

² Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; Федеральный закон от 31.05.2002 № 63 «О гражданстве Российской Федерации».

³ Указ Президента Российской Федерации от 14.09.2012 № 1289 «О реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Российская газета. 2012. 17 сентября.

⁴ Конвенция Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму от 9 июня 2017 г. была ратифицирована Республикой Узбекистан 4 апреля 2018 г. Российская Федерация пока данную конвенцию не ратифицировала.

выполнению конвенции государством пока не приняты, и международно-правовая ответственность в случае невыполнения положений договора не возникает.

Кроме нормообразующих жестких международно-правовых актов, в рамках регионального сотрудничества могут приниматься акты, не имеющие обязательного характера, но обладающие важным политическим значением, которые являются программными документами и определяют основные цели, задачи и направления сотрудничества. Примером такого акта является Концепция сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 5 июля 2005 г.¹

Заключение международных договоров преследует целью унификацию правового регулирования, т.е. создание единых норм для всех государств-участников. Государства довольно осторожно заключают международные соглашения, особенно те, которые непосредственно влияют на изменение национального законодательства.

Кроме механизма унификации правовых норм государства также используют иной путь — гармонизацию национального законодательства путем принятия единообразных правил, предложенных в международных модельных документах (типовых законах, модельных кодексах и пр.). Не являясь международными договорами, данные документы предлагают государствам пути сближения правового регулирования [1]. В качестве примера можно привести Модельный закон СНГ «О противодействии экстремизму», принятый 14 мая 2009 г. К этому времени в Российской Федерации уже был принят Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», положения которого были восприняты большинством государств-членов СНГ, и который стал образцом для национальных законодательных актов.

В Федеральном законе Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности» понятия «экстремизм» и «экстремистская деятельность» объединены, однако в Модельном законе СНГ «О противодействии экстремизму» проводится различие между данными категориями. «Экстремизм» определяется как «посягательство на основы конституционного строя и безопасность государства, а также нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, осуществляемые вследствие отрицания правовых и (или) иных общепринятых норм и правил социального поведения», а «экстремистская деятельность» раскрывается через перечень определенных деяний².

Различное понимание экстремистской деятельности, криминализация в национальном законодательстве разных деяний в качестве экстремистских, отсутствие единообразного закрепления экстремизма в универсальных, региональных, двусторонних соглашениях приводят к возможному расширительному толкованию данного термина правоприменительными и правоохранительными органами, непониманию гражданами принципов правового регулирования в борьбе с экстремизмом, способствуют усилению правового нигилизма, и, в конечном итоге, приводят к снижению эффективности деятельности государств в вопросах противодействия преступлениям экстремистской направленности.

Литература

1. Орлова И. А. Согласованность законодательства государств как один из путей повышения эффективности в борьбе с экстремизмом // Пути гармонизации межнациональных отношений и профилактики экстремистских проявлений в молодежной среде: учебно-методическое пособие. СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2016. С. 170–175.

¹ Текст Концепции официально опубликован не был. См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12140899> (дата обращения: 12.12.2018).

² Модельный закон «О противодействии экстремизму» от 14 мая 2009 года № 32-9 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2009. № 44.

2. Чернядьева Н. А. Американская региональная (ОАГ) и национальная (США) модели борьбы с международным терроризмом // Международное уголовное право и международная юстиция. 2016. № 1. С. 26–29.

Об авторах:

Орлова Инна Анатольевна, доцент кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; innaorlova@yandex.ru

Мишальченко Юрий Владимирович, профессор кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор; myv2008@mail.ru

Пацек Максим, доцент кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук, доктор юридических наук; m764074@gmail.com

References

1. Orlova I. A. Coherence of the legislation of the states as one of ways of increase in efficiency in fight against extremism // Ways of harmonization of the international relations and prevention of extremist manifestations among young people: Tutorial. SPb. : The Herzen State Pedagogical University of Russia publishing house, 2016. P. 170–175. (In rus)
2. Chernyadyeva N. A. American regional (OAS) and national (USA) models of fight against the international terrorism // International criminal law and international justice [Mezhdunarodnoe ugovolnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya]. 2016. N 1. P. 26–29. (In rus)

About the authors:

Inna A. Orlova, Associate Professor of the Department of European Researches of the School of International Relations of St. Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), PhD in Jurisprudence, Associate Professor; innaorlova@yandex.ru

Yury V. Mishalchenko, Professor of the Department of European Researches of the School of International Relations of St. Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics, Jurisprudence), Professor; myv2008@mail.ru

Maxim Pacek, Associate Professor of the Chair of International and Humanitarian Law of North-West institute of management of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation), PhD in Political sciences, Doctor of Science (Jurisprudence); m764074@gmail.com