



УДК 342; 343

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭКСТРЕМИЗМУ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

COUNTERING EXTREMISM
UNDER THE LEGISLATION
OF CERTAIN STATES:
A COMPARATIVE ANALYSIS

Василевич Григорий Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, Gregory_1@tut.by

Grigoriy A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional Law of the Faculty of Law of the Belarusian State University, Gregory_1@tut.by

Белорусский государственный университет, ул. Ленинградская, 8, г. Минск, 220030, Беларусь.

Belarusian State University, 8 Leningradskaya St., 220030, Minsk, Belarus.

Анализируется законодательство ряда постсоветских государств, регулирующее противодействие экстремистской деятельности (экстремизму). Рассматривается содержание такой деятельности с точки зрения правового понимания различных стран. Приводятся основные направления борьбы с экстремизмом, а также субъекты, которые в пределах своей компетенции участвуют в этом процессе. Уделяется внимание мерам профилактики экстремистской деятельности, в том числе по ее выявлению, предупреждению и пресечению. Отмечается, что для законодательства всех государств характерно осознание огромной угрозы экстремизма устойчивому развитию общественных отношений.

Legislation of a number of post-Soviet states on countering extremist activities (extremism) is analyzed. The content of such activities in terms of legal understanding in various countries is considered. Key activities in the fight against extremism are listed alongside with the authorities participating in this process within the limits of their competence. Attention is paid to the measures of preventing extremist activities, including its detection, prevention and suppression. It is recognized that the legislation of all states is characterized by the awareness of the huge threat of extremism to sustainable development of social relations.

Ключевые слова: экстремизм, экстремистская деятельность, законодательство постсоветских стран, субъекты, противодействие экстремизму, профилактика экстремизма.

Keywords: extremism, extremist activities, legislation of post-Soviet countries, authorities, countering extremism, prevention of extremism.

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшими функциями государства являются признание, обеспечение, соблюдение и защита прав и свобод человека, реализация которых не должна нарушать права и свободы других лиц. Согласно международным стандартам в национальном законодательстве допускается ограничение прав и свобод в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, национальной безопасности, территориальной целостности и общественного порядка, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека, обеспечения обороны страны и безопасности государства. То есть осуществление отдельных прав и свобод может быть сопряжено с определенными ограничениями, предусмотренными законом и объективно необходимыми и соразмерными. Такого рода возможности базируются на ст. 18, 19 и п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, а также ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. и 16 декабря 1966 г. соответственно.

В современном мире одной из угроз устойчивому развитию цивилизации является экстремизм, который имеет универсальный характер: причиняется вред здоровью и жизни людей, их мироощущению, подрываются основы демократии, нарушаются гражданский мир и согласие в обществе, отвергаются идеи толерантности, мультикультурализма, создается благоприятная среда для коррупционных проявлений и т. д. В литературе вполне справедливо подчеркивается, что идеология экстремизма является первым шагом к политике терроризма [1, с. 90–104].

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Среди мер противодействия экстремизму выделяют политические (идеологические), экономические, социальные и юридические. Остановимся на последних, которые предусматриваются в законодательстве Российской Федерации, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Узбекистан и Республики Таджикистан. Правовую основу деятельности по противодействию экстремизму составляют конституции, законы этих государств, а также иные акты законодательства.

Вышеназванные государства приняли законы, направленные на противодействие экстремизму: в Российской Федерации и Кыргызской Республике – «О противо-

действи экстремистской деятельности» [2, 3], Республике Казахстан, Республике Узбекистан и Республике Таджикистан – «О противодействии экстремизму» [4–6] (далее – Закон (с последующим указанием государства, например Закон Российской Федерации)). В упомянутых нормативных правовых актах приводятся основные используемые в них понятия. В частности, определяется, что такое экстремизм и экстремистская деятельность. К слову, в Российской Федерации и Кыргызской Республике понятия «экстремистская деятельность» и «экстремизм» представляются как тождественные, в Законе Республики Узбекистан – разграничиваются.

В соответствии с законодательством рассматриваемых стран к экстремистской деятельности (экстремизму) относятся насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности государства. В Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Узбекистан экстремизм включает также действия, направленные на захват или присвоение властных полномочий, что, на наш взгляд, входит в понятие «насильственное изменение конституционного строя». Согласно законам упоминаемых государств, за исключением Российской Федерации, экстремистская деятельность предполагает создание незаконных вооруженных формирований.

Не остались в стороне проблемы межнациональной и иной розни. Так, в Российской Федерации особое внимание в данной сфере уделяется недопустимости возбуждения социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганды исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии.

В Законе Республики Казахстан разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к нему, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан, квалифицируются как религиозный экстремизм. К экстремизму помимо расовой и национальной розни отнесена также родовая, в том числе связанная с насилием или призывами к насилию, что признано национальным экстремизмом. В нем также выделен и политический аспект: разжигание социальной и сословной розни поставлено на один уро-

вень с угрозой насильственного изменения конституционного строя.

В Законе Кыргызской Республики специально выделены в качестве экстремизма действия, направленные на унижение национального достоинства.

В Законе Республики Таджикистан экстремизм выражается в деятельности, ориентированной на решение политических, общественных, социальных, национальных, расовых, региональных и религиозных вопросов насильственным путем и другими противозаконными действиями.

Кроме того, в Законе Российской Федерации к экстремистской деятельности отнесены нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина по дискриминационным признакам; воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения.

Также российское и кыргызское законодательство оценивает в качестве экстремизма незаконное использование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций. В Законе Республики Узбекистан экстремистская деятельность охватывает изготовление, хранение, распространение или демонстрацию атрибутики или символики экстремистских организаций.

Полагаем, что более точной является позиция российского законодателя, которая охватывает такие представляющие угрозу государству деяния, как насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности страны, публичное оправдание терроризма, возбуждение социальной и иной розни и т. д.

Практически полностью аналогичными являются данные в законах определения экстремистской организации: в российском, кыргызском, узбекском, таджикском – акцентируется, что это общественное объединение, включая религиозное, а также любая организация (группа лиц), в отношении которых по предусмотренным основаниям судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с экстремизмом. В Законе Республики Казахстан указано в качестве таковой юридическое лицо, объединение физических и (или) юридических лиц, осуществляющие

экстремизм и признанные судом экстремистскими. В определении «экстремистская организация» не регламентировано решение о ликвидации или запрете ее деятельности, как это сделано в нормативных правовых актах иных государств, однако указание на это содержится в ст. 3 данного Закона.

Законом Российской Федерации установлены особые условия применения антиэкстремистских норм в отношении религиозных текстов (Библия, Коран, Танах и Ганджур). Их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами, что очень важно для многонационального и многоконфессионального государства.

В качестве основного направления противодействия экстремистской деятельности в законах рассматриваемых стран предусмотрено принятие профилактических мер по предупреждению экстремистской деятельности, в том числе выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих осуществлению, а также выявлению, предупреждению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц. В качестве предупреждения экстремизма в законах Республики Узбекистан и Республики Казахстан помимо перечисленного определено также и международное сотрудничество.

В законодательстве указанных государств выделяются субъекты, которые в пределах своей компетенции участвуют в противодействии экстремистской деятельности. Наиболее детальный перечень таких субъектов представлен в Законе Республики Казахстан, например государственный орган по связям с религиозными объединениями, уполномоченный орган по делам СМИ, центральный исполнительный орган в области образования и др. В Законе Российской Федерации отмечены полномочия федеральных органов исполнительной власти, аналогичных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В Законе Республики Узбекистан конкретно указаны субъекты, реализующие профилактические меры (Служба государственной безопасности, Генеральная прокуратура, Министерство юстиции и др.). В Таджикистане также четко определены органы, противодействующие экстремизму (Министерство безопасности, Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел и т. д.). В Кыргызстане таковыми выступают органы государственной власти и местного самоуправления.

В Республике Казахстан координацию деятельности государственных органов по противодействию экстремизму осуществляют органы национальной безопасности страны, в Таджикистане общее руководство по борьбе с экстремизмом – правительство.

В законах всех рассматриваемых стран уделяется внимание мерам профилактики экстремистской деятельности. Так, согласно ст. 6 Закона Республики Казахстан органы национальной безопасности проводят оперативно-розыскные, контрразведывательные мероприятия и в соответствии с законодательством по мотивированным заключениям государственных органов осуществляют меры по недопущению въезда в страну иностранцев и лиц без гражданства, которые своими действиями создают угрозу или наносят ущерб безопасности общества и государства; органы внутренних дел осуществляют оперативно-розыскную деятельность, исполнительные и распорядительные функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также в соответствии с законодательством осуществляют выдворение из страны иностранцев и лиц без гражданства, которые своими действиями создают угрозу или наносят ущерб безопасности общества и государства и т. д.

Законом Кыргызской Республики определено, что органы государственной власти, органы местного управления и самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности. Подобная норма содержится и в Законе Российской Федерации.

В Республике Узбекистан в качестве мер по предупреждению экстремизма предусмотрены повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к экстремизму; вынесение официального предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности; запрещение ввоза, изготовления, хранения, распространения и демонстрации экстремистских материалов и финансирования экстремизма и т. д.

Общим для всех государств является принятие мер по выявлению, предупреждению и пресечению экстремистской деятельности. Так, согласно Закону Российской Федерации при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведе-

ний о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель либо подчиненный ему прокурор или его заместитель направляет руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации, а также другим соответствующим лицам предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований объявления предостережения. В случае невыполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке. Статьей 6 Закона Российской Федерации предусмотрено право обжалования такого процессуального документа в суде. В случае установления фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности общественных организаций или религиозных объединений (их региональных или других структурных подразделений) признаков экстремизма, в письменной форме выносится предупреждение о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований его вынесения, в том числе выявленных нарушений. При возможности принятия мер по устранению таких нарушений в предупреждении также устанавливается срок для их устранения. В случае если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в определенный срок общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо если в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация подлежат ликвидации, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, – запрету.

Аналогичное право на обжалование в суд предупреждений содержится и в законах иных стран. Лишь в Узбекистане дополнительно предусмотрен вариант обжалования

представления о недопустимости осуществления экстремистской деятельности лицом, которому оно внесено, вышестоящему государственному органу, осуществляющему деятельность по противодействию экстремизму, его должностному лицу.

Законодательством упомянутых государств установлены меры по недопущению распространения экстремистской информации. Например, согласно Закону Республики Таджикистан в случае распространения через СМИ экстремистских материалов или выявления материалов, свидетельствующих о наличии экстремистской направленности в их деятельности, учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного СМИ уполномоченным органом государственного управления в сфере печати, телевидения и радиовещания и СМИ Генеральным прокурором Республики Таджикистан или подчиненным ему прокурором выносятся представление в письменной форме с указанием конкретных оснований вынесения представления, в том числе допущенных нарушений. Предусмотрена возможность его обжалования в суд.

Обычно для установления факта наличия экстремистского содержания в тех или иных информационных материалах и устных высказываниях проводится экспертиза. Например, в Кыргызской Республике в этих целях создается координационный экспертный комитет, Положение и состав которого утверждаются правительством Кыргызской Республики.

В соответствии с Законом Российской Федерации информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании заявления прокурора или при производстве по гражданскому, административному или уголовному делу.

В иных законах прямо не указано, в каких судах рассматриваются такого рода дела, однако следует руководствоваться действующими правилами подсудности, то есть нормами законодательства, определяющими, судам какого уровня и какой территориальной расположенности допустимо их рассматривать.

В законах о противодействии экстремистской деятельности уделено внимание вопросу о недопущении таковой при проведении массовых акций как одной из угроз стабильного развития государства. Так, при организации в Российской Феде-

рации и Кыргызской Республике собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований не допускается осуществление экстремистской деятельности. Участникам массовых акций запрещается иметь при себе оружие (в Российской Федерации эта норма не относится к местностям, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма), а также предметы, специально изготовленные или приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам. Исключено привлечение к таким мероприятиям экстремистских организаций, использование их символики или атрибутики, а также распространение соответствующих материалов. В случае обнаружения указанных обстоятельств организаторы массовой акции или иные лица, ответственные за ее проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению таких нарушений. Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел Российской Федерации и установленную законодательством ответственность. Сходные позиции содержатся в ст. 13 Закона Республики Казахстан и ст. 19 Закона Республики Таджикистан.

Статьей 15 Закона Российской Федерации установлено, что лицу, участвовавшему в осуществлении экстремистской деятельности, по решению суда может быть ограничен доступ к государственной и муниципальной службе, военной службе по контракту и службе в правоохранительных органах, а также работе в образовательных организациях и занятию частной детективной и охранной деятельностью. Идентичная норма содержится в ст. 15 Закона Кыргызской Республики.

Согласно ст. 15 Закона Республики Казахстан лица, признанные судом участниками экстремистских организаций или совершившие экстремистские действия, могут быть ограничены в допуске к государственной службе, воинской службе, службе в специальных государственных и правоохранительных органах.

Срок запрета предусмотрен в Законе Республики Таджикистан: в целях обеспечения государственной и общественной безопасности в порядке и по основаниям, установленным законом, лицу, участвовавшему в осуществлении экстремистской деятельности, по решению суда может

быть ограничен доступ к государственной службе, военной службе и службе в правоохранительных органах, а также работе в образовательных учреждениях и занятию частной юридической практикой. Иными словами, срок запрета на такую деятельность нормативно не определен.

Анализируемые законы являются своего рода базовыми актами. В их развитие, как правило, принимаются иные акты, в том числе подзаконного характера. Так, в Российской Федерации издан приказ Генеральной прокуратуры России от 21 марта 2018 г. № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», которым определен ряд мер, направленных на обеспечение эффективности надзорной деятельности по предупреждению экстремизма. Подчеркнута важность осуществления надзора за законностью правовых актов в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности.

В целях недопущения использования СМИ и интернета для экстремистской деятельности обращено внимание на необходимость организации их мониторинга, а также установления постоянного взаимодействия с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными подразделениями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показывает, что в Российской Федерации, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Узбекистан и Республике Таджикистан сформировано законодательство о противодействии экстремизму, которое основывается на положениях Всеобщей Декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, содержит сходный терминологический аппарат, регламентирует направления в области противодействия и профилактики экстремизма и закрепляет реализующих их субъектов. Отличительные черты, касающиеся законодательных механизмов борьбы с экстремизмом, базируются на национальных особенностях и правоприменительном опыте указанных государств. Сравнительный анализ позволяет определить наиболее оптимальный путь противодействия экстремизму и может использоваться в законотворческой деятельности.

Список литературы

1. Экстремизм в современном мире : монография / под общ. ред. А. И. Бастрькина, В. П. Кириленко, В. А. Шамахова. – СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2018. – 444 с.
2. О противодействии экстремистской деятельности [Электронный ресурс] : Федер. Закон, 25 июля 2002 г., № 114-ФЗ. – Режим доступа: <http://rg.ru/2002/07/30extremixm-doc.html>. – Дата доступа: 11.11.2020.
3. О противодействии экстремистской деятельности [Электронный ресурс] : Закон Кыргыз. Респ., 17 авг. 2005 г., № 150. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1748>. – Дата доступа: 11.11.2020.
4. О противодействии экстремизму [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 18 февр. 2005 г., № 31-III ЗРК. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30004865. – Дата доступа: 11.11.2020.
5. О противодействии экстремизму [Электронный ресурс] : Закон Респ. Узбекистан, 3 июля 2018 г., № ЗРУ-489. – Режим доступа: <https://lex.uz/ru/docs/3841963>. – Дата доступа: 11.11.2020.
6. О противодействии экстремизму [Электронный ресурс] : Закон Респ. Таджикистан, 8 дек. 2003 г., № 69. – Режим доступа: <http://cisatc.org/1289/135/155/285/7923>. – Дата доступа: 28.12.2020.

References

1. Bastrykin A.I., Kirilenko V.P., Shamakhov V.A. *Ekstremizm v sovremennom mire* (Extremism in today's world), Saint Petersburg: IPTS SZIU RANKHIGS, 2018, 444 p. (in Russian).
2. <http://rg.ru/2002/07/30extremixm-doc.html> (November 11, 2020) (in Russian).
3. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1748> (November 11, 2020) (in Russian).
4. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30004865 (November 11, 2020) (in Russian).
5. <https://lex.uz/ru/docs/3841963> (November 11, 2020) (in Russian).
6. <http://cisatc.org/1289/135/155/285/7923> (November 11, 2020) (in Russian).

Научный рецензент: доктор юридических наук, профессор Л. М. Рябцев.

Дата поступления в редакцию: 15.01.2021.

Received by editorial board: 15.01.2021.