

УДК 341.217:343.341

ПРАВОВЫЕ АКТЫ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ

Н.Н. Сулайманова, Н.А. Адылова

Анализируются основные правовые акты по вопросам противодействия экстремизму, принятые Шанхайской организацией сотрудничества в период с 2001 по 2020 г. Проведен сравнительный анализ положений Конвенции ШОС о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001 г.) и Конвенции ШОС по противодействию экстремизму (2017 г.). Выделены основные положения, которые необходимо отразить в национальном законодательстве государств-членов ШОС по противодействию экстремизму.

Ключевые слова: экстремизм; экстремистская деятельность; экстремистский акт; противодействие экстремизму.

ЭКСТРЕМИЗМГЕ КАРШЫ АРАКЕТТЕНҮҮ БОЮНЧА ШАНХАЙ КЫЗМАТТАШТЫК УЮМУНУН УКУКТУК АКTYЛАРЫ

Н.Н. Сулайманова, Н.А. Адылова

Макалада Шанхай Кызматташтык Уюму тарабынан 2001-жылдан 2020-жылга чейинки мезгилде кабыл алынган экстремизмге каршы аракеттенүү боюнча негизги укуктук актылар талдоого алынган. ШКУнун терроризмге, сепаратизмге жана экстремизмге каршы күрөшүү конвенциясынын (2001-ж.) жана ШКУнун экстремизмге каршы туруу конвенциясынын (2017-ж.) жоболоруна салыштырмалуу талдоо жүргүзүлдү. ШКУга мүчө мамлекеттердин экстремизмге каршы аракеттенүү боюнча улуттук мыйзамдарында чагылдырылышы керек болгон негизги жоболор баса белгиленди.

Түйүндүү сөздөр: экстремизм; экстремисттик иш-аракет; экстремисттик акт; экстремизмге каршы аракеттенүү.

LEGAL ACTS OF THE SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION ON COUNTERING EXTREMISM

N.N. Sulaymanova, N.A. Adylova

The article analyzes the main legal acts on countering extremism adopted by the Shanghai Cooperation Organization in the period from 2001 to 2020. A comparative analysis of the provisions of the SCO Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism (2001) and the SCO Convention on Countering Extremism (2017) was conducted. The main provisions that need to be reflected in the national legislation of the SCO member states on countering extremism are highlighted.

Keywords: extremism; extremist activity; extremist act; countering extremism.

Озабоченность растущей в мире угрозой распространения проявлений терроризма и экстремизма предопределило принятие ряда региональных международных правовых актов в данной сфере.

Так, одним из важных международных актов по вопросам борьбы с экстремизмом является Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (от 15 июня 2001 г.), Кыргызская Республика

ратифицировала данную Конвенцию Законом КР от 10 апреля 2002 года № 50. В Конвенции предпринята попытка дать определение терроризму, сепаратизму и экстремизму.

Под *экстремизмом* понимается какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, равно и 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» [1].

Анализируя определение экстремизма можно сказать, что терроризм выступает в качестве одной из форм экстремистской деятельности. В целом оценивая определение экстремизма можно сказать, что в данном документе оно представлено, на наш взгляд, в усеченном виде.

Л.Ч. Сыдыкова проводит анализ данного определения через призму норм Уголовного кодекса КР, указывая, что оно «имеет некие более четкие контуры или признаки экстремизма» посредством таких преступлений, как захват власти, насильственное удержание власти или насильственное изменение конституционного строя страны. Она, однако, отмечает, что «насильственное посягательство на общественную безопасность включает в себя ряд преступных посягательств, которые нуждаются в точном соотношении с понятием экстремизма» и не всегда насилие характерно для преступных посягательств, указанных в определении, например, незаконное вооруженное формирование [2, с. 85].

Также отмечается, что с учетом национального законодательства государства-участники должны осуществлять сотрудничество в области предупреждения, выявления и пресечения противоправных деяний, указанных в Конвенции. Поскольку данные деяния представляют угрозу международному миру

и безопасности, развитию дружественных отношений между государствами, а также осуществлению основных прав и свобод человека, они не могут быть оправданы ни при каких обстоятельствах.

Следующим нормативным правовым документом в сфере противодействия экстремизму, принятым в рамках взаимодействия государств-членов Шанхайской организации сотрудничества (далее ШОС) является Концепция сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 5 июля 2005 года [3, с. 142–144]. В указанном документе определены цели, задачи, принципы, направления, формы и механизмы взаимодействия в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Данная Концепция представляет собой согласованную рамочную стратегию и систему мер в противодействии терроризму, сепаратизму и экстремизму в рамках региональной организации.

Концепция устанавливает необходимость разработки дополнительных механизмов международного сотрудничества в области борьбы с данными негативными проявлениями. Целью разработки этих механизмов должно быть создание адекватных мер по наращиванию и модернизации потенциала быстрого антикризисного реагирования; эффективное совместное использование возможностей; противодействие новым вызовам и угрозам.

В качестве основных целей сотрудничества определены:

- 1) обеспечение защиты граждан и других лиц, находящихся на их территории от указанных угроз;
- 2) развитие антитеррористического потенциала государств-членов ШОС.

В соответствии с поставленными целями были выработаны и основные задачи сотрудничества. Среди них в рамках борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом можно выделить следующие задачи: совершенствование правовых основ сотрудничества; развитие и гармонизация законодательства; выявление

и устранение причин и условий, способствующих совершению указанных деяний; повышение эффективности взаимодействия компетентных органов по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию терроризма, сепаратизма и экстремизма и т. д.

В Концепции сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом указаны направления сотрудничества. Среди них можно выделить такие, как формирование единой политики государств-членов ШОС; обеспечение неотвратимости наказания за терроризм, сепаратизм и экстремизм; научно-техническое, информационное и аналитическое обеспечение борьбы с указанными деяниями; взаимодействие с гражданским обществом и СМИ в целях противодействия пропаганде терроризма, сепаратизма и экстремизма и т. д.

На особую миссию создания и деятельности Шанхайской организации сотрудничества указывает и Б.М. Алымбеков. Он отмечает, что данная организация является механизмом, который должен обеспечить стабильность и мир в регионе. И прежде всего, данное многостороннее и конструктивное партнерство государств поможет противостоять угрозам глобального масштаба, таким как терроризм, экстремизм и наркобизнес [4, с. 143].

Усиливающаяся в последние годы угроза распространения экстремизма во всем мире предопределила подписание в 2017 году Конвенции по противодействию экстремизму, которая сохраняет преемственность ранее принятых нормативных правовых актов и, в свою очередь, направлена на совершенствование механизма противодействия экстремизму.

В документе отмечается, что главная цель Конвенции – повышение эффективности сотрудничества государств-членов ШОС по противодействию экстремизму.

Можно отметить, в данной Конвенции акцентировано, что экстремизм является питательной средой терроризма. Также указывается на роль государств и их компетентных органов в вопросах противодействия экстремизму,

на необходимость соблюдения международного права и Устава ООН по вопросам уважения принципов суверенитета и равноправия государств, невмешательства в их внутренние дела. Данная Конвенция призывает государства осуждать идеологию и практику экстремизма во всех его формах и проявлениях, а также недопустимость публичных призывов и подстрекательств к экстремистским действиям.

Закон КР «О ратификации Конвенции ШОС по противодействию экстремизму» был принят Жогорку Кенешем КР 1 ноября 2018 года и подписан Президентом КР 5 декабря 2018 года [5].

Проводя сравнительный анализ положений двух Конвенций 2001 и 2017 гг., можно отметить, что впервые понятие экстремизма было дано в Конвенции 2001 г., 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». Таким образом, понятие включает в себя определенные противоправные деяния, указанные в Конвенции и которые характеризуют экстремизм.

В Конвенции 2017 г. данные деяния указываются как деструктивная деятельность, посредством которых может быть реализован экстремизм, и которые объединены в понятие «экстремистский акт».

«Экстремистский акт»:

- деяния, предусмотренные подпунктом 3 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2011 года;
- организация вооруженного мятежа и участие в нем в экстремистских целях;
- создание, руководство и участие в экстремистской организации;

- разжигание политической, социальной, расовой, национальной и религиозной вражды или розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его политической, социальной, расовой, национальной и религиозной принадлежности;
- публичные призывы к осуществлению указанных деяний;
- массовое изготовление, хранение и распространение экстремистских материалов в целях пропаганды экстремизма.

Как мы видим, произошло расширение противоправных деяний, которые отнесены в Конвенции к проявлению экстремизма.

Понятие же «экстремизм» рассматривается уже не через перечень противоправных деяний, а определяется как «идеология и практика, направленные на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий».

На наш взгляд, указанное понятие расширяет восприятие экстремизма и рассматривает его уже не только как реализацию насильственных действий, направленных на изменение конституционного строя и общественной безопасности, но и как идеологию, которая направлена на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий. Насколько оправдан такой подход к определению экстремизма покажет время, но уже сейчас можно отметить расхождение с международными актами, принятыми ООН, в которых используется только «насильственный экстремизм».

Также в Конвенции рассматриваются вопросы финансирования экстремизма. Под ними предлагается рассматривать «умышленный сбор и (или) предоставление средств либо оказание финансовых услуг в целях финансирования деятельности по организации,

подготовке и совершению хотя бы одного из деяний, охватываемых настоящей Конвенцией, либо обеспечения деятельности экстремистской организации». Так, отдельно в статье 9 Конвенции перечисляются деяния, за которые в обязательном порядке должны быть приняты необходимые меры по установлению в национальном законодательстве ответственность за их совершение, в том числе и за действия по финансированию экстремизма.

Большое значение придается вопросу определения «экстремистских материалов», под ними предлагается понимать предназначенную для распространения информацию на любых носителях, содержащую идеологию экстремизма либо призывающую, обосновывающую или оправдывающую необходимость осуществления экстремистского акта. Таким образом, впервые в Конвенции ШОС (2017 г.) была предпринята попытка дать понятие экстремистских материалов.

Также отмечается, что противодействие экстремизму – это деятельность государств-членов ШОС, направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности от экстремизма, предупреждение, выявление и пресечение экстремизма и ликвидацию его последствий, а также выявление и устранение причин и условий, способствующих его осуществлению.

В статье 9 Конвенции указывается перечень деяний, за совершение которых государства-члены должны предусмотреть ответственность в своих национальных законодательствах. При этом отмечается, что государства принимают необходимые меры за указанные в Конвенции деяния по установлению ответственности: гражданско-правовой, административной либо уголовной.

В Конвенции также уделяется внимание вопросу ответственности юридических лиц за случаи их причастности к деяниям, охватываемым рассматриваемой Конвенцией с учетом национального законодательства

государств-членов (ст. 10). Указывается, что установление ответственности юридических лиц не исключает уголовной ответственности физических лиц, участвовавших в деятельности юридического лица. В Конвенции предлагается перечень мер, которые могут быть приняты в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности за причастность к деяниям, охватываемых данной Конвенцией. Отдельно рассматриваются вопросы признания юридического лица экстремистской организацией, его ликвидации, если оно осуществляет планирование, организацию, подготовку и совершение деяний, указанных в Конвенции.

Таким образом, можно отметить, что в Конвенции ШОС по противодействию экстремизму 2017 года:

- уделено достаточно много внимания раскрытию понятийного аппарата, увеличено количество дефиниций;
- закреплен более комплексный подход по вопросам борьбы с экстремизмом чем в ранее принятых международных правовых актах ШОС;
- рассмотрен вопрос по разработке и реализации мер, направленных на предотвращение использования сети Интернет в экстремистских целях;
- закреплена рекомендация по проведению мониторинга СМИ и сети Интернет в целях своевременного выявления и пресечения распространения экстремистской идеологии;
- указывается на необходимость регламентации в национальном законодательстве по вопросам ограничения доступа к экстремистскому материалу, размещенному в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе сети Интернет;
- отмечается необходимость принятия мер по усилению деятельности, направленной на пропаганду противостояния экстремизму;
- рекомендуется проведение исследований в сфере противодействия экстремизму,

в том числе и на международных площадках;

- необходимость повышения профессионального уровня сотрудников компетентных органов, осуществляющих противодействие экстремизму;
- определены механизмы взаимодействия компетентных органов государств-членов ШОС в сфере профилактики экстремизма, оказания правовой помощи, процедуры осуществления запроса, требований к его оформлению, информационного обмена и т. п.

Следовательно, для государств-членов ШОС создана еще одна отправная точка в рассмотрении предложенных в Конвенции понятийного аппарата, механизмов противодействия экстремизму для своевременной реакции на изменение ситуации в указанной сфере. Можно сказать, что на сегодняшний день данная Конвенция представляет собой международно-правовую основу по вопросам регламентации противодействия экстремизму.

Принятие Конвенции по противодействию экстремизму от 2017 года приведет к необходимости пересмотра национального законодательства государств-членов ШОС в сфере противодействия экстремистской деятельности с учетом своевременной реакции на появление новых угроз, связанных с эскалацией проявлений экстремизма в мире.

Однако некоторые ученые, анализируя деятельность ШОС, выражают свои опасения по вопросам дальнейшего развития данной региональной организации. Считают, что «несмотря на усиление антитеррористической деятельности, очевидно, что существующие в ее рамках форматы взаимоотношений пока не могут в полной мере гарантировать достаточного противодействия растущим вызовам и угрозам со стороны экстремистских группировок. Это связано со стремлением ШОС придать универсальность своим функциям» [6, с. 64].

Со своей стороны, считаем данную позицию спорной, поскольку принимаемые меры в рамках ШОС направлены в первую

очередь на формирование правовой международной базы в региональном аспекте по вопросам противодействия таким угрозам, как терроризм и экстремизм. При этом не стоит забывать, что вопросы устойчивого экономического развития государств также являются одним из аспектов в преодолении распространения экстремизма в целом. Поэтому считаем, что ШОС является площадкой по созданию единой и консолидированной политики государств-членов в вопросах противодействия транснациональной преступной деятельности, в том числе таких преступлений, как терроризм и экстремизм.

Как мы уже отмечали, вопрос о необходимости совместного международного сотрудничества в сфере противодействия экстремизму, главы государств ШОС обозначили еще в 2001 г., когда была принята Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Тем самым страны ШОС на международном уровне обозначили, что угроза экстремизма – это проблема, которая требует принятия безотлагательных решений, и этим было положено начало формирования международно-правовой базы противодействия экстремизму в рамках сотрудничества государств членов ШОС.

Анализ положений международных правовых актов по противодействию экстремистской деятельности показал, что они связаны с указанием на установление государством определенных ограничений в сфере личных прав граждан в целях политической, экономической и социальной стабильности, а также безопасности демократического государства.

Количество принятых международных правовых актов по противодействию экстремизму, заключение многочисленных соглашений в целях консолидации усилий государств в противодействии экстремизму свидетельствует о том, что в международном пространстве экстремизм представляет одну из реальных угроз государственной, международной безопасности и мировое сообщество принимает соответствующие меры по усилению борьбы с ним.

Литература

1. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (от 15.06.2001 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901812033> (дата обращения: 19.10.2020).
2. Сыдыкова Л.Ч. Борьба с экстремизмом в Кыргызстане: проблемы законодательного регулирования / Л.Ч. Сыдыкова // Вестник КРСУ. 2016. Т. 6. № 6.
3. Концепция сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 05.07.2005 г. URL: https://www.mid.ru/sanhajskaa-organizacia-sotrudnicestva-sos-/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/433388 (дата обращения: 19.10.2020).
4. Алымбеков Б.М. Криминологическая характеристика международного экстремизма / Б.М. Алымбеков // Бизнес в законе. 2011. № 1.
5. Закон КР «О ратификации Конвенции ШОС по противодействию экстремизму». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111842> (дата обращения: 01.11.2020).
6. Сайгафаров А.М. Шанхайская организация сотрудничества как одна из форм профилактики экстремизма / А.М. Сайгафаров // Педагогический журнал Башкортостана: Изд-во БГПУ им. М. Акмуллы. Уфа. 2015. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24157377> (дата обращения: 20.12.2020).