

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ПОНЯТИЙ ЭКСТРЕМИЗМА И ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ



С. В. Борисов,

доктор юридических наук, доцент
(ФГКОУ ВПО «Московский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации», кафедра уголовного права, доцент)

Уголовно наказуемые деяния, совершаемые по мотивам ненависти либо вражды (преступления экстремистской направленности), занимают все более заметное место в общей структуре преступности, становятся привычным явлением в жизни нашего общества, состоящего из множества социальных групп, разделяемых между собой как национальной либо расовой принадлежностью, так и религиозными, политическими и иными идеологическими предпочтениями.

Негативные изменения и тенденции в межгрупповых социальных отношениях наблюдаются не только России, но и в большинстве других стран, ставших заложниками процессов глобализации.

Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун в своем выступлении на международной конференции отметил, что глобальный экономический кризис угрожает мировому сообществу распространением расизма и ксенофобии. Миру необходимо бороться с угрозой эскалации нетолерантности, в том числе антисемитизма и исламофобии, возбуждением ненависти с использованием новейших технологий¹.

В связи с выделенными обстоятельствами считаем, что для сотрудничающих государств весьма важным является осуществление унификации правовых средств, предназначенных для противо-

действия экстремизму в целом и преступлениям экстремистской направленности, в частности.

Отметим, что определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, в последние годы на развитие уголовного законодательства Российской Федерации стали оказывать нормы Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) — России, Китая, Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Узбекистана, относящиеся к региональному международному праву².

Например, международно-правовое определение экстремизма дается в п. 3 ч. 1 ст. 1 Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, где указано следующее: «экстремизм» — 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 Сторон³.

² См.: Взаимодействие международного и сравнительного уголовного права: учебное пособие / науч. ред. Н. Ф. Кузнецова; отв. ред. В. С. Комиссаров. — М.: Издательский Дом «Городец», 2009. С. 37.

³ Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 41. Ст. 3947.

¹ См.: Из выступления Генсека ООН Пан Ги Муна на конференции по проблемам расизма в Женеве // Российская газета. 2009. 3 июля.

Анализ этого определения позволяет сделать вывод о том, что понятие экстремизма в национальном законодательстве должно включать либо существенные и уникальные признаки, позволяющие выделить соответствующие им уголовно наказуемые деяния, либо (и) содержать указание на конкретные наименования преступлений и (или) статей Особенной части УК РФ.

При этом в ч. 2 ст. 1 Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом подчеркивается, что «настоящая статья не наносит ущерба какому-либо международному договору или какому-либо национальному законодательству Сторон, которые содержат или могут содержать положение о более широком применении терминов, используемых в настоящей статье». То есть в российском законодательстве понятие экстремизма (экстремистской деятельности) может быть более широким по содержанию и объему.

В связи с последним положением позволим себе не согласиться с точкой зрения ученых, считающих, что понятие экстремизма, приводимое в Шанхайской конвенции, указывает на насилие как на основной криминообразующий признак данного явления, без которого состав преступного экстремизма отсутствует⁴. Как было указано ранее, Шанхайская конвенция не ограничивает участвующие в ней страны, в том числе и Россию, в возможности рассматривать экстремизм как более широкое явление, а значит, насилие может и не являться его неотъемлемым криминообразующим признаком.

На тридцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи стран СНГ (Постановление № 32-9 от 14 мая 2009 г.) был принят Модельный закон о противодействии экстремизму⁵, устанавливающий «основные принципы противодействия экстремизму, правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, а также ответственность за ее осуществление».

Отметим, что в ст. 1 Модельного закона о противодействии экстремизму⁶ понятия экстремист-

ской деятельности и экстремизма не только не используются как синонимы, но еще и разделены между собой.

Так, под экстремизмом в Модельном законе понимается «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». Экстремистская же деятельность рассматривается в основном за счет определения объема этого понятия, а именно как «деятельность общественного или религиозного объединения, средства массовой информации либо иной организации, физического лица по планированию, организации, подготовке или совершению действий», направленных на совершение посягательств, перечисленных в ст. 1 Модельного закона, в том числе и преступлений, осуществляемых по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

Полагаем, что решение о разделении понятий экстремизма и экстремистской деятельности было принято с учетом сходной позиции относительно терроризма и террористической деятельности. Вместе с тем, на наш взгляд, не следует забывать о том, что экстремизм, как, впрочем, и терроризм, представляет собой социально-правовое явление, в котором первооснову составляет именно деятельность, проявляемая в социуме в определенных общественных отношениях. Поэтому экстремизм и экстремистскую деятельность целесообразно рассматривать в качестве синонимичных понятий, что позволит избежать еще большей путаницы в теории и практике противодействия соответствующему явлению. При этом в определении экстремистской деятельности (экстремизма) следует указать как содержание, так и объем данного понятия, а не прибегать к искусственному разделению последнего на две составляющие.

Изучение данного Модельного закона в целом привело нас к выводу о том, что своеобразным прообразом, основой для него послужил Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». При этом, на наш взгляд, при

4 См.: Взаимодействие международного и сравнительного уголовного права. С. 37; также см.: Гречухин М. А. Уголовно-правовые проблемы борьбы с организованной экстремистской преступностью // Организованная преступность в XXI веке: проблемы теории и практики: сборник материалов Международной научно-практической конференции. — М.: Международный юридический институт, 2011. — С. 449–450.

5 См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. 2009. № 44.

6 Далее — Модельный закон.

разработке Модельного закона не были учтены многие проблемы национального законодательства и правоприменения, существовавшие на тот момент в России и других странах-участницах СНГ в области противодействия экстремизму. К таким проблемам, в частности, до настоящего времени относятся: 1) отсутствие разделения или иного определения соотношения правовых понятий экстремистской деятельности (экстремизма) и терроризма; 2) отсутствие нормативно определенных критериев для отнесения того или иного деяния к экстремистской деятельности (экстремизму), кроме соответствующего перечня действий; 3) включение в данный перечень как уголовно, так и административно наказуемых деяний.

Также отметим, что в Шанхайской Конвенции и Модельном законе не используется понятие «преступления экстремистской направленности», хотя в последнем упоминаются деяния, совершенные на основе ненависти либо вражды, входящие в объем экстремистской деятельности. Считаем, что такие деяния целесообразно обозначить как относительно самостоятельную группу

уголовно наказуемых деяний и сформулировать объединяющее их понятие, для наименования которого можно использовать словосочетание «преступления экстремистской направленности», уже нашедшее отражение в российском уголовном законодательстве.

Таким образом, несмотря на принятые меры по формированию исходных нормативных положений для противодействия экстремизму и преступлениям экстремистской направленности, в настоящее время не устранена потребность в едином международном нормативном правовом акте, определяющем соответствующие понятия и основные средства противодействия экстремистским проявлениям. Полагаем, что таким актом должна стать Европейская конвенция, перед разработкой которой следует осуществить комплексное сравнительно-правовое исследование законодательства сотрудничающих государств, прежде всего связанного с уголовно-правовой борьбой с преступлениями экстремистской направленности и иными деяниями, относящимися к экстремизму.

PROBLEMATIK DER BILDUNG INTERNATIONALER RECHTSBEGRIFFE IM BEREICH DES EXTREMISMUS UND DER EXTREMISTISCHEN STRAFTATEN



Dozent Sergej V. Borisov,

Doktor der Rechtswissenschaften (д. ю. н.), Dozent am Lehrstuhl für Strafrecht
an der Moskauer Universität des Innenministeriums der Russischen Föderation

Straftaten, derer Begehung mit Hass oder Feindseligkeit motiviert wurde (extremistische Straftaten) belegen zunehmend einen bemerkenswerten Platz in der Statistik der Gesamtkriminalität. Sie fungieren mittlerweile als eine gewöhnliche Erscheinung in unserer Gesellschaft, die aus zahlreichen sozialen Gruppen besteht. Die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen können sowohl nach den nationalen Merkmalen als auch nach den religiösen, politischen oder ideologischen Vorstellungen voneinander abgegrenzt werden.

Die negativen Veränderungen und Tendenzen in sozialen Beziehungen zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen lassen sich nicht nur in Russland, sondern auch in vielen anderen Ländern beobachten. Als besonders gefährdet gelten dabei solche Staaten, die als Geiseln des Globalisierungsprozesses bezeichnet werden können.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon betonte in seiner Rede bei der Internationalen Konferenz in Genf, dass die globale Wirtschaftskrise für die Weltgemeinschaft eine Gefahr darstellt. Die Krise fördert die Verbreitung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Welt muss die Eskalation von Intoleranz, Antisemitismus und Islamophobie verhindern und gegen diese Bedrohung ankämpfen. Als besorgniserregend gilt

dabei die Hassverbreitung mittels moderner Informationstechnologien¹.

Auf der Grundlage angeführter Tatsachen erscheint folgender Umstand wichtig: Bei der Zusammenarbeit verschiedener Staaten kommen verschiedene Rechtsmittel zur Anwendung, die auf Bekämpfung des Extremismus sowie Verhinderung der extremistischen Straftaten gerichtet sind. Eine besondere Bedeutung kommt deswegen der Unifizierung dieser Rechtsmittel bei der zwischenstaatlichen Kooperation zu.

Einige wichtige Schritte in diese Richtung wurden bereits unternommen. So wurde in den letzten Jahren das russische Strafrecht von den Rechtsnormen der Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), zu der die Volksrepublik China, Russland, Usbekistan, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan gehören, beeinflusst. Die SOZ-Rechtsnormen gehören zum regionalen Völkerrecht².

Der völkerrechtliche Begriff des Extremismus ist in Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 der Shanghai-Konvention über die Bekämpfung des Terrorismus, Separatismus und

¹ Vgl.: Rede des Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon auf der Antirassismuskonferenz in Genf // *Российская газета*. 2009. 3 июля.

² Vgl.: *Взаимодействие международного и сравнительного уголовного права: Учебное пособие* / Науч. ред. Н.Ф. Кузнецова; отв. ред. В.С. Комиссаров. М.: Издательский Дом «Городец», 2009. С. 37.

Extremismus enthalten: „Extremismus ist eine Tat, die auf

— gewaltsame Machterlangung oder gewaltsame Machterhaltung sowie

— gewaltsame Änderung der staatlichen Verfassungsordnung oder

— gewaltsamer Angriff auf öffentliche Sicherheit oder

— Bildung sowie Mitgliedschaft in einer bewaffneten Miliz³

gerichtet ist und gemäß nationalen Gesetzen der Mitgliedsstaaten strafbar ist“⁴.

Die Analyse des Begriffs lässt die Schlussfolgerung zu, dass im nationalen Recht die Definition des Extremismus entweder Wesens- oder solche besonderen Merkmale enthalten soll, die die relevanten Taten klar eingrenzen sollen. Dieser Zweck könnte auch durch die Auflistung bestimmter Straftaten und (oder) jeweiliger Normen des Besonderen Teils des SK RF erreicht werden.

Dabei wird in Art. 1 Abs. 2 der Shanghai-Konvention über die Bekämpfung des Terrorismus, Separatismus und Extremismus betont, dass „dieser Artikel keine internationalen Vereinbarungen oder kein nationales Recht der Mitgliedsstaaten verletzt, wenn diese / dieses Regelungen zur extensiven Auslegung der hier verwendeten Begriffe enthalten“. Dem zufolge könnte der Extremismusbegriff (bzw. Begriff der extremistischen Tätigkeit) im russischen Strafrecht weiter ausgelegt werden.

Nach Ansicht der Wissenschaftler bestätigt der in der Shanghai-Konvention genannte Extremismusbegriff die Annahme, dass die Gewalt ein Grundmerkmal einer solchen Tat darstellt. Beim Fehlen dieses Merkmals ist der Tatbestand des strafbaren Extremismus nicht erfüllt⁵. Bei der Berücksichtigung der zuletzt genannten Regelung der Shanghai-Konvention kann jedoch dieser Ansicht nicht zugestimmt werden. Wie bereits erwähnt, beschränkt die Konvention die Möglichkeit von Mitgliedsstaaten (einschließlich Rus-

sland) nicht, den Begriff des Extremismus weit auszuweiten. Dies bedeutet aber, dass die Gewalt auch kein unabdingbares Merkmal des Tatbestandes sein kann.

In der 32. Plenarsitzung der Interparlamentarischen Versammlung der GUS-Mitgliedstaaten (Resolution Nr. 32-9 vom 14 Mai 2009) wurde ein Modellgesetz zur Bekämpfung von Extremismus verabschiedet⁶. In diesem Gesetz wurden „die Grundprinzipien zur Bekämpfung von Extremismus, rechtliche und organisatorische Grundlagen zur Bekämpfung extremistischer Tätigkeit sowie Strafbarkeit derer Verwirklichung“ festgehalten.

Es ist zu beachten, dass in Art. 1 des Modellgesetzes zur Bekämpfung von Extremismus⁷ die Begriffe der extremistischen Tätigkeit und des Extremismus (1) nicht als Synonyme verwendet werden und (2) voneinander abgegrenzt sind.

So wird im Modellgesetz der Extremismus folgendermaßen definiert: Es ist ein „Angriff auf die staatliche Verfassungsordnung und staatliche Sicherheit sowie eine Verletzung von Rechten, Freiheiten und rechtlichen Interessen des Menschen und Bürgers, wenn sie infolge von Missachtung der Rechts- oder sonstigen allgemein anerkannten Normen bzw. sozialen Verhaltensweisen in der Gesellschaft vorgenommen werden“. Die extremistische Tätigkeit wird dagegen durch die Bestimmung der Reichweite dieses Begriffs definiert. Sie wird als „Tätigkeit eines gesellschaftlichen oder religiösen Verbandes, der Massenmedien oder jeder anderen Vereinigung oder natürlichen Person zur Planung, Organisation, Vorbereitung oder Verwirklichung der Handlungen“ umschrieben, die auf Begehung der in Art. 1 des Modellgesetzes genannten Angriffe gerichtet sind. Dazu gehören auch Straftaten, deren Begehung mit politischem, ideologischem, nationalem oder religiösem Hass oder mit Hass oder Feindseligkeit gegenüber einer sozialen Gruppe motiviert wurde.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung zur Trennung der Begriffe von Extremismus und extremistischer Tätigkeit unter der Berücksichtigung der ähnlichen Position im Bereich des Terrorismus und der terroristischen Tätigkeit getroffen wurde. Darüber hinaus muss nach vorliegend vertretener Ansicht berücksichtigt werden, dass Extremismus, wie im Übrigen auch Terrorismus, eine sozial-rechtliche Erscheinung darstellt, deren Grundlage

³ Wörtlich: *gesetzeswidrig bewaffnete Strukturen (Anm. des Übersetzers)*.

⁴ Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 41. Ст. 3947.

⁵ Vgl.: *Взаимодействие международного и сравнительного уголовного права: Учебное пособие / Науч. ред. Н.Ф. Кузнецова; отв. ред. В.С. Комиссаров. М.: Издательский Дом «Городец», 2009. С. 37; Vgl. auch: Гречухин М.А. Уголовно-правовые проблемы борьбы с организованной экстремистской преступностью // Организованная преступность в XXI веке: проблемы теории и практики: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. М.: Международный юридический институт, 2011. С. 449-450.*

⁶ Vgl.: *Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. 2009. №44.*

⁷ Im Folgenden: *Modellgesetz*.

eine Tätigkeit im Rahmen sozial-gesellschaftlicher Verhältnisse ist. Deswegen erscheint es zweckgemäß, den Extremismus und die extremistische Tätigkeit als gleichbedeutende Begriffe zu betrachten. Auf diese Weise werden Ungenauigkeiten in der Theorie und Praxis bei der Bekämpfung der genannten Erscheinung vermieden. Dabei müssen in der Definition der extremistischen Tätigkeit (des Extremismus) auch der Inhalt und die Reichweite des Begriffs enthalten sein. Auf die künstliche Trennung des Begriffs kann bedenkenlos verzichtet werden.

Die Analyse des Modellgesetzes führt zur Schlussfolgerung, dass es auf der Grundlage des Föderalen Gesetzes der Russischen Föderation vom 25. Juli 2002 „Zur Bekämpfung der extremistischen Tätigkeit“¹⁴ entstanden ist. Dabei fanden bei der Ausarbeitung des Modellgesetzes mehrere Probleme hinsichtlich der nationalen Gesetze und Rechtsanwendungspraxis keine Berücksichtigung, obwohl die Problematik im Bereich zum damaligen Zeitpunkt nicht nur für Russland, sondern auch für andere GUS-Mitgliedsstaaten signifikant war. Zu den Kernfragen gehören noch heute: (1) Fehlende Trennung bzw. Abgrenzung der Rechtsbegriffe extremistische Tätigkeit (Extremismus) und Terrorismus, (2) Fehlen der normativen Merkmale zur Einordnung der Tat in den Bereich der extremistischen Tätigkeit (des Extremismus), außer entsprechender Aufzählung von Handlungen, (3) die Aufzählung der Handlungen schließt sowohl strafrechtlich relevante Handlungen als auch Rechtswidrigkeiten ein.

Ebenso muss berücksichtigt werden, dass in der Shanghai-Konvention und im Modellgesetz der Begriff der „Straftat mit extremistischer Tendenz“ nicht verwendet wird, obwohl im Modellgesetz solche Straftaten genannt sind, die mit Hass oder Feindseligkeit motivierte sind. Diese Straftaten werden im Modellgesetz vom Begriff der extremistischen Tätigkeit erfasst. Es erscheint zweckgemäß, solche Taten in eine eigenständige Kategorie einzuteilen und einen für sie gemeinsamen Begriff zu formulieren. Zur Bezeichnung kann auf das Wortgefüge „Straftaten mit extremistischer Tendenz“ zurückgegriffen werden, welches bereits im russischen Strafrecht verankert ist.

Demgemäß kann festgestellt werden, dass bei der Bildung von grundlegenden normativen Regelungen zur Bekämpfung von Extremismus und Straftaten mit extremistischer Tendenz bereits wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten. Nichtsdestotrotz bleibt die Notwendigkeit der Schaffung eines einheitlichen internationalen Rechtsakts, der die entsprechenden Begriffe und Grundmittel zur Bekämpfung von extremistischen Erscheinungen bestimmt, bis heute bestehen. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein solcher Akt die Europäische Konvention sein wird. Vor der Ausarbeitung darf allerdings eine komplexe, vergleichende Untersuchung von Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten nicht außer Acht gelassen werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der strafrechtlichen Verfolgung von Taten mit extremistischer Tendenz und anderen Taten, die als extremistisch eingestuft werden.

8 Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».