ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Курс лекций
для студентов всех форм обучения
по направлению 40.03.01 «Юриспруденция»

Составитель А. В. Сигарев

Новосибирск
2021

ББК 67.400.2я73-2+67.401.13я73-2+67.911.15я73-2
П 685

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы

Рецензенты:

А. Г. Осипов — доктор исторических наук, профессор,
заведующий кафедрой правовых и социальных наук
Сибирского университета геосистем и технологий;

А. И. Маркеев — кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Сибирского института управления — филиала РАНХиГС

П 685 **Правовое регулирование противодействия экстремизму** : курс лекций / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Сиб. ин-т упр. ; сост. А. В. Сигарев. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2021. — 132 с.
ISBN 978-5-8036-1015-1

В курсе лекций рассматриваются основные вопросы правового регулирования экстремистской деятельности: понятие и признаки экстремизма, виды и формы экстремистской деятельности, структура законодательства о противодействии экстремизму, конституционно-правовые и международно-правовые аспекты противодействия экстремизму, а также вопросы ответственности за осуществление экстремистской деятельности.

Предназначен для студентов всех форм обучения по направлению 40.03.01 «Юриспруденция».

ББК 67.400.2я73-2+67.401.13я73-2+67.911.15я73-2

ISBN 978-5-8036-1015-1

© ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2021

Оглавление

Предисловие 5

1. Понятие и сущность экстремизма. Ограничение экстремизма от похожих проявлений общественной жизни 8
   1.1. Понятие экстремизма 8
   1.2. Сущность экстремизма как социального явления 13
   1.3. Проблема отграничения экстремизма от других проявлений общественной жизни 17
   1.4. Экстремизм, радикализм, терроризм, фундаментализм, сепаратизм, фашизм: соотношение понятий 20
   1.5. Толерантность как противоположность экстремизма 25

2. Виды и формы экстремистской деятельности 29
   2.1. Классификация видов и форм экстремизма 29
   2.2. Характеристика отдельных видов экстремизма 31

3. Конституционно-правовые аспекты противодействия экстремизму 40
   3.1. Экстремизм как посягательство на основы конституционного строя Российской Федерации 40
   3.2. Экстремизм как посягательство на конституционные права и свободы человека 42
   3.3. Решения Конституционного суда Российской Федерации по вопросам противодействия экстремизму 45

4. Законодательство о противодействии экстремистской деятельности 50
   4.1. История развития законодательства о противодействии экстремизму в России 50
   4.2. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»: общая характеристика 52
   4.3. Иные федеральные законы в области противодействия экстремизму 53

5. Международно-правовые аспекты противодействия экстремизму 63
   5.1. Международные правовые акты о противодействии экстремизму 63
   5.2. Опыт зарубежных стран по противодействию экстремизму 67

6. Субъекты противодействия экстремизму в России 72
6.1. Деятельность федеральных органов государственной власти по противодействию экстремизму 72
6.2. Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму 80
6.3. Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по противодействию экстремизму 82
6.4. Деятельность органов местного самоуправления по противодействию экстремизму 84

7. Экстремистские материалы 88
7.1. Экстремистские материалы: понятие, признаки, формы, содержание 88
7.2. Порядок признания информационных материалов экстремистскими 89
7.3. Федеральный список экстремистских материалов 92

8. Экстремистские организации 96
8.1. Экстремистские организации: понятие, признаки. Признание организации экстремистской 96
8.2. Виды экстремистских организаций и их представители 99
8.3. Террористические организации: понятие, признаки 102

9. Административная и уголовная ответственность за осуществление экстремистской деятельности 106
9.1. Административная ответственность за проявления экстремизма 106
9.2. Уголовная ответственность за преступления экстремистской направленности 111

10. Молодежный экстремизм 123
10.1. Предпосылки и причины формирования молодежного экстремизма 123
10.2. Социально-психологические особенности молодежного экстремизма 125
10.3. Профилактика молодежного экстремизма 126

Заключение 130

Предисловие

Экстремизм является одной из угроз национальной безопасности России. Экстремизм — это сложное социальное явление, имеющее множество форм и разновидностей. Он может проявляться в разных сферах общественной жизни — политике, религии, культуре и спорте. Экстремистские проявления варьируются от резких высказываний на интернет-форумах до вооруженных столкновений.

Экстремистские идеи на первый взгляд кажутся привлекательными: они предлагают простые решения сложных проблем в обществе; формируют в общественном сознании образ врага, победа над которым принесет всеобщее счастье. Однако реализация на практике тех или иных экстремистских идей приносит лишь страдание многим людям, разрушает политическое и духовное единство общества и стабильность в государстве.

Мировая история полна примерами того, как экстремистски настроенные группы, руководствуясь, казалось бы, благими намерениями, приводили целые государства к катастрофе. Несмотря на многолетнюю борьбу государств с экстремизмом и его проявлениями, экстремизм по-прежнему существует и в России, и мире.

В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № 344, отмечается, что «Экстремизм во всех его проявлениях ведет к нарушению гражданского мира и согласия, подрывает общественную безопасность и государственную целостность Российской Федерации, создает реальную угрозу сохранению основ конституционного строя, межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия. Экстремизм является одной из наиболее сложных проблем современного российского общества, что связано в первую очередь с многообразием его проявлений, неоднородным составом

экстремистских организаций, которые угрожают национальной безопасности Российской Федерации»[1].

Сложность противодействия экстремизму связана со сложностью самого этого явления. Чтобы эффективно противостоять экстремизму, его нужно должным образом идентифицировать, отграничить от других похожих явлений общественной жизни. Поэтому специалисты в области противодействия экстремизму должны обладать знаниями не только в области юриспруденции, но и в области социологии, политологии, культурологии, религиоведения.

Цель дисциплины «Правовое регулирование противодействия экстремизму» — формирование у студентов компетенций в области противодействия экстремизму как общественно опасному явлению.

Исходя из цели учебная дисциплина предполагает решение следующих задач:

— изучение теоретических положений о сущности, признаках и проявлениях экстремизма в России и зарубежных странах;

— ознакомление с современными представлениями о причинах экстремизма и направлениях борьбы с этим явлением;

— изучение нормативных правовых актов, регламентирующих различные направления противодействия экстремизму;

— изучение современной судебной и административной практики в сфере противодействия экстремизму;

— приобретение навыков правовой оценки различных явлений общественной жизни на предмет установления признаков экстремизма, квалификации преступлений и правонарушений экстремистской направленности.

Многие вопросы противодействия экстремизму являются весьма дискуссионными. В научной литературе идут споры о том, что же такое экстремизм и как лучше ему противодействовать. Поэтому в курсе лекций предпринята попытка показать разные точки зрения, высказывается и авторская позиция.

---

[1] См.: *Об утверждении* Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года : указ Президента Рос. Федерации от 28 нояб. 2014 г. № 344 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 22. Ст. 3475.

Курс лекций предназначен для студентов всех форм обучения по направлению 40.03.01 «Юриспруденция», изучающих дисциплину вариативной части (дисциплину по выбору) «Правовое регулирование противодействия экстремистской деятельности».

Данное издание не претендует на исчерпывающее изложение всего теоретического и юридического материала. Для более полного и качественного изучения учебной дисциплины рекомендуется обращаться также к текстам нормативных правовых актов, учебным пособиям и научным статьям других авторов.

Для поиска нормативных правовых актов целесообразно использовать компьютерные правовые базы «Гарант», «Консультант», «Кодекс», в которых нормативные правовые акты представлены в действующей редакции с учетом вносимых в них изменений.

При работе с курсом лекций рекомендуется придерживаться определенной последовательности действий. Прежде всего нужно ознакомиться с изложенным в соответствующей главе лекционным материалом. Затем, для углубления знаний, следует изучить дополнительно рекомендованную литературу. После изучения каждой темы необходимо ответить на контрольные вопросы. Если при ответе на них возникли затруднения, следует вернуться к соответствующей теме и более внимательно ее изучить.

1. Понятие и сущность экстремизма. Ограничение экстремизма от похожих проявлений общественной жизни

План

1.1. Понятие экстремизма.

1.2. Сущность экстремизма как социального явления.

1.3. Проблема отграничения экстремизма от других проявлений общественной жизни.

1.4. Экстремизм, радикализм, терроризм, фундаментализм, сепаратизм, фашизм: соотношение понятий.

1.5. Толерантность как противоположность экстремизма.

1.1. Понятие экстремизма

Экстремизм в буквальном переводе с латинского языка (лат. *Extremus* — крайний) означает приверженность к крайним взглядам и мерам. Первоначально это понятие использовалось в политологии для обозначения политических сил, настроенных на немедленное разрушение государственно-правовой системы и построение принципиально нового общества, основанного на жесткой идеологической основе.

С середины XIX в. это понятие употреблялось в Англии в политической прессе. В США оно стало использоваться во время Гражданской войны (1861—1865). Во Франции это понятие вошло в оборот во время Первой мировой войны (1914—1918).

Долгое время понятия «экстремизм», «экстремисты» использовались в политических дискуссиях без четкого определения их смысла, как некий «ярлык» для политических оппонентов. И только в конце XX в. возникла необходимость в более четком определении этих понятий и введения их в сферу юриспруденции.

В соответствии с парламентской ассамблеей Совета Европы в Резолюции 1344 (2003) «Об угрозе для демократии со стороны

экстремистских партий и движений в Европе» ***экстремизм*** представляет «собой форму политической деятельности, явно или исподволь отрицающую принципы парламентской демократии и основанная на идеологии и практике нетерпимости, отчуждения, ксенофобии, антисемитизма и ультра-национализма»[1].

В Шанхайской конвенции «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» от 15 июня 2001 г. экстремизм определяется иначе: «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»[2].

Сравнивая эти два определения можно заметить, что «европейский экстремизм» значительно отличается от «азиатского».

Наибольший интерес представляет определение, содержащееся в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»[3] (далее — Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»). Именно это определение применяется в Российской Федерации и используется российскими правоохранительными органами. Данное определение не является классической дефиницией, построенной по правилам формальной логики, а представляет собой перечисление конкретных действий из 13 пунктов. Итак, в соответствии с данным федеральным законом экстремизм — это:

— насильственное изменение основ конституционного строя и (или) нарушение территориальной целостности Российской Федерации (в том числе отчуждение части территории Российской Федерации), за исключением делимитации, демарка-

[1] *Об угрозе* для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе // Офиц. сайт Совета Европы. URL: http://www.coe.int/T/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2003]/[Sept_2003]/Res%201344%20Rus.asp

[2] *Бюл.* междунар. договоров. 2004. № 1. С. 29—36.

[3] *Собр.* законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

ции, редемаркации Государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами;

— публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;

— возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

— пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

— нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, 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, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

— совершение преступлений по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ[1];

— использование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, за исключением случаев использования нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики

[1] В указанной статье УК РФ перечисляются обстоятельства, отягчающие наказание. В соответствии с пунктом «е» к ним относится совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

или символики экстремистских организаций, при которых формируется негативное отношение к идеологии нацизма и экстремизма и отсутствуют признаки пропаганды или оправдания нацистской и экстремистской идеологии;

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

— публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;

— организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

— финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Законодательное определение экстремизма подвергалось изменениям в 2006 г., 2007 г. и 2012 г. Это свидетельствует о том, что законодатель не мог сразу дать исчерпывающее и точное определение экстремизма. Особенно существенные поправки в определение экстремизма были внесены в 2007 г.: из определения экстремизма были *исключены* такие *пункты*, как:

— возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;

— подрыв безопасности Российской Федерации;

— захват или присвоение властных полномочий;

— создание незаконных вооруженных формирований;

— осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы.

В то же время в 2007 г. законодатель *добавил ряд пунктов* в это определение:

— нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, 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, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

— публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением.

Можно сделать вывод о том, что поправки 2007 г. исключили из определения экстремизма относительно редкие, «экзотические» его проявления и, наоборот, добавили более распространенные и обыденные. Особенно важно, что из формулировки «возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни» в 2007 г. исчез признак насилия. В результате этого понятие экстремизма сразу стало значительно шире, под него стали попадать любые агрессивные высказывания, хотя и не приводящие к практическим насильственным действиям.

Определение экстремизма, содержащееся в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности», достаточно критически воспринимают многие специалисты в области права, политологии и социологии. Так, они считают, что это определение не раскрывает существенных черт экстремизма как социального явления, а содержит некий перечень

действий, очень различных по содержанию и степени общественной опасности.

С этой критикой можно частично согласиться. Однако следует иметь в виду, что закон ориентирован прежде всего на практику правоприменения, поэтому наличие в нем конкретного перечня экстремистских действий можно считать полезным.

Более глубокие определения экстремизма, раскрывающие его сущностные свойства, достаточно широко представлены в научной литературе, о чем речь пойдет дальше.

1.2. Сущность экстремизма как социального явления

В научной литературе в настоящее время можно встретить несколько десятков доктринальных определений экстремизма. Каждый исследователь стремится к тому, чтобы отразить в своем определении все значимые его характеристики. Рассмотрим некоторые из них.

«Под экстремизмом следует понимать негативное социально-правовое явление, заключающееся в выражении социально патологических крайних взглядов, отражающих различные убеждения, направленные на коренные изменения противоправными, преимущественно насильственными, мерами сложившихся и устоявшихся общественных отношений в политической, экономической, духовной или социальной сферах либо их отдельных составляющих»[1].

«Экстремизм — деятельность общественных объединений, иных организаций, должностных лиц и граждан, выраженная в крайних взглядах на существующую проблему и сопровождающаяся действиями противозаконного характера, направленными на удовлетворение, разрешение этой проблемы»[2].

---

[1] *Исследование* и экспертиза экстремистских материалов / Федер. агентство по образованию, Сиб. акад. гос. службы ; [под науч. ред. Л. В. Савинова]. 2-е изд., доп. и перераб. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2011. С. 8—9.

[2] *Истомин А. Ф, Лопаткин Д. А.* К вопросу об экстремизме // Современное право. 2005. № 7. С. 9.