

ОТТО
ЛЮХТЕРХАНДТ

Борьба с экстремизмом в России: взгляд со стороны



Отто Люхтерхандт
(р. 1943) – профессор
юридического факуль-
тета Университета
Гамбурга (Германия).

В конце апреля 2021 года прокуратура Москвы обратилась в Московский городской суд с запросом об объявлении региональных штабов Алексея Навального и его Фонда борьбы с коррупцией (ФБК) экстремистскими организациями, а также об их запрете и ликвидации¹. Этот демарш был предпринят не в ходе уголовного процесса, а в рамках применения закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 2002 года² – то есть в административном порядке и в суде общей юрисдикции. Судебное заседание проходило в закрытом режиме, но все же представители прокуратуры на пресс-конференции сочли возможным сообщить, что обвинение в экстремизме основано на том, что сторонники Навального стремятся разрушить конституционный строй России по примеру инициаторов «цветных революций» – а это предполагает применение насилия³. Суд поддержал недопущение публики на свои заседания, сославшись на то, что среди доказательных материалов имеются представленные Федеральной службой безопасности документы, содержащие государственную тайну.

- 1 См.: Никитинский Л. *Секретные штабы* // Новая газета. 2021. 28 апреля. (В результате фонд и сеть штабов объявлены «экстремистскими организациями» и ликвидированы по решению суда. – *Примеч. ред.*)
- 2 После принятия этого закона соответствующие изменения и дополнения были внесены в иные нормативные акты Российской Федерации.
- 3 Никитинский Л. *Указ. соч.*

**ПРАКТИКИ
ПОЛИТИЗАЦИИ**



По сообщениям средств массовой информации, незамедлительно после демарша прокуратуры правоохранительные органы развернули жесткое наступление на штабы и сотрудников Навального, сопровождавшееся обысками и конфискациями. С правовой точки зрения подобные меры трудно считать безупречными, поскольку рассмотрение запроса о признании организаций «экстремистскими» в административном судебном процессе означало, что до вынесения судебного решения деятельность вышеупомянутых структур можно было просто приостановить: ведь теоретически суд мог отклонить обращение прокуратуры. Тем не менее в этом случае судья не стал блокировать поспешно начатую чиновниками ликвидацию структур ФБК.

Решительным ужесточением борьбы с экстремистской деятельностью стало принятие 4 июня 2021 года закона «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статью 4 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”». Этот нормативный акт лишает граждан, которые взаимодействуют с запрещенными и распущенными организациями, признанными судом «экстремистскими» или «террористическими», пассивного избирательного права: рядовых членов или сотрудников – на три года, руководителей – на пять лет. При этом требованиям закона придали обратную силу: рядовые активисты и руководители не допускаются к выборам, если они, соответственно, до принятия нового закона состояли в названных организациях в течение одного года и трех лет⁴. Лишение граждан, объявленных «экстремистами», пассивного избирательного права едва ли совместимо с положениями части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации; скорее всего оно было связано с назначенными на 19 сентября 2021 года выборами в Государственную Думу. Дело в том, что кампания «Умного голосования», запущенная сторонниками Навального, имела тогда большие шансы сократить парламентское представительство «Единой России» и нарушить функционирование думского большинства из четырех пропрезидентских партий, поддерживаемого в нижней палате с 2003 года. Власть не могла не отреагировать на эту неприятную для нее перспективу.

Судебная процедура в отношении организаций Навального и явно связанный с ней закон, отстранявший «экстремистов» от получения депутатских мандатов, задали тон качественно новому применению российского законодательства об экстремизме в политических интересах нынешнего режима.

⁴ Подробнее см.: Вишневский Б. *Новые лишеныцы* // Новая газета. 2021. 7 мая.



РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ

Оправдывает ли закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года подобные действия или же речь идет о более или менее грубом злоупотреблении его нормами? Ниже будет показано, что мы скорее имеем дело с последним. Занимаясь этим вопросом, невозможно не заметить, что законодательство об экстремизме эволюционировало вместе с режимом Владимира Путина; закон со временем менялся, причем в таком ключе, что его использование против радикальных критиков режима неуклонно становилось проще и легче. В центре этого процесса было меняющееся определение самого понятия «экстремизм».

Часть 1 статьи 1 закона в первоначальной редакции 2002 года определяет экстремизм в перечне из девяти пунктов, содержание которых можно свести к следующему:

- 1) насильственное изменение основ конституционного строя и (или) нарушение территориальной целостности Российской Федерации;
- 2) подрыв безопасности Российской Федерации;
- 3) захват или присвоение властных полномочий;
- 4) создание незаконных вооруженных формирований;
- 5) осуществление террористической деятельности⁵;
- 6) возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;
- 7) унижение национального достоинства;
- 8) осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-то социальной группы;
- 9) пропаганда исключительности, превосходства или неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности.

Нормативное ядро приводимого перечня составило цитирование запретов, уже содержащихся в части 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации и защищающих высшие ценности, которые провозглашены в ее первой главе. Говоря конкретнее, в указанном месте упоминаются запреты, препятствующие созданию и деятельности тех общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное измене-

⁵ С 2006 года, когда в упомянутый закон были внесены поправки, этот пункт сформулирован так: «Публичное оправдание терроризма и другой террористической деятельности».

ние основ конституционного строя и нарушение целостности страны, подрыв безопасности государства, создание незаконных вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Они стоят в начале цитируемого списка. Добавляемые к ним запреты на иные формы «экстремистского» поведения – в частности, на террористическую деятельность – не вносят ничего принципиально нового. Разумеется, все перечисляемые в законе «О противодействии экстремистской деятельности» экстремистские действия и без того явно противоречат конституционным предписаниям; по-видимому, в тексте нормативного акта они появились исключительно из-за того, что он принимался сразу после завершения второй чеченской войны⁶. Фактически рассматриваемый здесь закон расширил действие части 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации, распространив его с общественных объединений и политических партий, как предусматривалось прежде, на организации в целом, средства массовой информации и индивидуальных граждан – и связав выстроенную правовую конструкцию с фундаментальными ценностями Конституции.

ОТТО ЛЮХТЕРХАНДТ

БОРЬБА С ЭКСТРЕМИЗМОМ
В РОССИИ: ВЗГЛЯД
СО СТОРОНЫ

Законодательство об экстремизме эволюционировало вместе с режимом Владимира Путина; закон со временем менялся, причем в таком ключе, что его использование против радикальных критиков режима неуклонно становилось проще и легче.

В свете сказанного представляется, что название закона от 25 июля 2002 года было выбрано законодателем неверно: говоря о «противодействии экстремистской деятельности», нормативный акт на самом деле подразумевает *антиконституционную* деятельность – то есть более уместным в данном случае был бы закон «О защите Конституции Российской Федерации». Важно также подчеркнуть, что предписания, ограничивающие свободы и, в особенности, связанные с уголовным правом, необходимо формулировать с максимальной точностью. Будучи рассмотренными под таким углом зрения, некоторые упомянутые в законе «О противодействии экстремистской деятельности» запреты кажутся недостаточно четкими. Например, трактовка такого понятия, как «подрыв безопасности Российской Федерации», задается поистине безбрежным толкованием термина «безопасность», представленным в законе «О безопасности» от 28 декабря 2010 года. Совсем или почти не определены

⁶ Подробнее см.: LUCHTERHANDT O. *Das neue Terrorismusbekämpfungsgesetz Russlands vom 10 März 2006* // WGO. Monatshefte für Osteuropäisches Recht. 2006. № 2. S. 106–115.



границы таких используемых в законе понятий, как «социальная рознь», «унижение национального достоинства», «ненависть либо вражда в отношении какой-то социальной группы». Запрет, накладываемый на пропаганду исключительности и превосходства, будучи примененным к религиозным объединениям, вступает в конфликт с монопольным притязанием на истину, которое характерно для большинства религий и конфессий, включая, кстати, и Русскую православную церковь.

Тем не менее процитированный выше реестр экстремистских эксцессов, предложенный законом «О противодействии экстремистской деятельности», в 2002 году не вызвал настороженности у публики, для которой его разработка и принятие прошли незамеченными. Показательно, например, что «Новая газета», бдительно стоящая на страже гражданских свобод в России, не обратила на него должного внимания: сообщив читателям о появлении этого акта, она не стала анализировать его содержание⁷ – даже специалисты-правоведы проигнорировали это юридическое нововведение.

Подоплека появления интересующего нас акта на свет пока не стала, насколько известно, предметом научного исследования. Но, как представляется, небезосновательным будет предположение, что Кремль запустил инициативу, нацеленную на борьбу с экстремизмом, после того, как Россия 15 июня 2001 года, в ходе учреждения Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) подписала совместно с Китаем, Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном и Узбекистаном Конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом⁸. В документе затрагивались те «проблемные поля», которые в тот момент в разной мере, но существенно беспокоили сооснователей организации. Конвенция определяет ключевое для нашего анализа понятие следующим образом:

«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 Сторон» (пункт 3 части 1 статьи 1).

Важно отметить, что между данной Конвенцией и российским законом есть два концептуальных различия. Во-первых, Конвенция, в отличие от закона, серьезно ограничивает сферу

⁷ См.: Новая газета. 2002. 29 июля. С. 1, 7.

⁸ См.: Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 14 июня 2001 года (<http://kremlin.ru/supplement/3405>).

действия экстремизма, а во-вторых, увязывает его *исключительно с применением насилия*. Это обстоятельство было подчеркнуто Венецианской комиссией Совета Европы, которая по заказу Парламентской ассамблеи Совета Европы подготовила в 2012 году экспертизу российского закона «О противодействии экстремистской деятельности»⁹. Иначе говоря, разрабатывая свой закон, Российская Федерация явно предпочла расширительный подход к противодействию экстремизму: если в варианте, выносимом на первое чтение, его базовое понятие, как и в шанхайской Конвенции, определялось через насилие как ключевой признак, то ко второму чтению такая трактовка по неизвестным причинам была отброшена, причем критики не заметили предложенного новшества¹⁰.

ОТТО ЛЮХТЕРХАНДТ

БОРЬБА С ЭКСТРЕМИЗМОМ
В РОССИИ: ВЗГЛЯД
СО СТОРОНЫ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭКСТРЕМИЗМУ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ

Поскольку этот текст написан с позиции немецкого юриста, целесообразно кратко остановиться на правовом регулировании рассматриваемой в нем сферы в Германии. Ни на федеральном уровне, ни на уровне земель ФРГ нет законов, регулирующих противодействие экстремизму; более того, само понятие «экстремизм» не используется ни в федеральном, ни в земельном законодательстве. Стороннего наблюдателя такое положение дел не может не удивлять. Тем не менее имеются веские причины, объясняющие отсутствие в современном немецком праве понятия «экстремизм». Во-первых, это обусловлено очевидной содержательной неопределенностью и расплывчатостью соответствующего термина. Во-вторых, концепт экстремизма широко используется в политической борьбе, где различные силы зачастую злоупотребляют им в полемических целях, сражаясь со своими оппонентами и опровергая их мнения. В-третьих, четкость правовых понятий остается жестким требованием демократического правового государства и считается весьма значимым конституционным принципом. Наконец, в-четвертых, даже не обращаясь к интересующему нас понятию терминологически, Конституция ФРГ и конституции шестнадцати федеральных земель обязывают государственные ведомства защищать Основной закон исходя из укорененных

9 См.: EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation*. № 660/2011. CDL-AD (2012)016. Strasbourg, 20 June 2012. § 28, 36. ([www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)016-e)).

10 ВЕРХОВСКИЙ А.М., ЛЕДОВСКИХ М.А., СУЛТАНОВ А.Р. *Осторожно, экстремизм! Анализ законодательства о противодействии экстремистской деятельности и практики его применения*. Воронеж: Элист, 2013. С. 34 и след.



в нем конкретных принципов, ценностей и норм, содержательно очень похожих на соответствующие положения первой главы российской Конституции.

Стоит отметить, что с определенного времени в публичных дискуссиях в Германии все чаще слышны требования более активной «борьбы с экстремизмом». Они направлены в первую очередь против правого экстремизма, поскольку в последние годы немецкое общество было возмущено убийствами и прочими насильственными преступлениями, совершенными правыми радикалами на расистской и антисемитской почве. Это побудило федеральное правительство и отдельные федеральные министерства принять специальные программы по борьбе с правым экстремизмом, расизмом и антисемитизмом¹¹. Одновременно звучат призывы ужесточить борьбу и с левыми радикалами, но они не столь значимы, поскольку именно в правом экстремизме граждане видят абсолютно недопустимые рецидивы нацистского прошлого Германии¹².

Следует подчеркнуть, что в немецком общественном мнении и в политике немецкого правительства понятие экстремизма неразрывно увязывается с *насильственными* действиями. В силу сказанного в Германии только политически мотивированные насильственные преступления «справа» и «слева» обозначаются как экстремистские. Так как в их основе лежит применение насилия, они преследуются как уголовные преступления независимо от того, идет ли речь об убийстве, ограблении, нанесении телесных повреждений, взрыве, поджоге и так далее. Несмотря на то, что борьба с экстремизмом в Германии ограничена мероприятиями по уголовному преследованию, государство пытается искоренять и духовные причины экстремизма. Обращаясь к науке и образованию, оно целенаправленно раскрывает сущность политических идеологий, вдохновляющих и питающих экстремизм. Подобные идейные течения критикуются и запрещаются, поскольку на них не распространяются конституционные гарантии, защищающие свободу выражения мнений и свободу средств массовой информации. Там, где пропагандируется применение силы как средства разрешения политических проблем и агрессивно атакуются конституционные основы демократического правового порядка, Конституция перестает работать.

Если обратиться в свете всего упомянутого к России, то можно, с точки зрения государственного права, сделать интересное

11 См. материалы Министерства внутренних дел ФРГ: *Bundesregierung beschließt Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus. Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 12.05.2021* (www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/05/kabinettausschuss-rechtsextremismus.html).

12 См. статистику экстремистских преступлений в ФРГ: *Statistiken zu Extremismus in Deutschland* // Statista. 2022. 24 Januar (<https://de.statista.com/themen/5644/>).

наблюдение: здешнее профессиональное сообщество юристов и публика в целом не заметили или не захотели заметить, какие опасности вытекают из того, что относительно точное понятие «противоречие Конституции» (или «враждебности Конституции») подменяется юридически неопределенным, откровенно политизированным и даже популистским термином «экстремизм». Иное толкование сути явления, с которым вы собираетесь бороться, влечет за собой и изменение методики борьбы с ним. С таким туманным политическим феноменом, как «экстремизм», борьба может организовываться в двух направлениях: во-первых, экстремистские акции должны предотвращаться на ранней стадии *административным* путем, а во-вторых, их необходимо преследовать с помощью *уголовного* права. Эта двойная стратегия выходит далеко за рамки тех запретов, которыми часть 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации обставляет учреждение и деятельность общественных организаций и политических партий¹³. Людям, которые жили при советском строе, столь широкое определение экстремизма может напомнить о статье 70 Уголовного кодекса РСФСР, где составом преступления были антисоветская агитация и пропаганда. Как известно, используя этот инструмент, советское тоталитарное государство с помощью КГБ и прокуратуры пресекало и преследовало все неугодные виды политической активности¹⁴.

ОТТО ЛЮХТЕРХАНДТ

БОРЬБА С ЭКСТРЕМИЗМОМ
В РОССИИ: ВЗГЛЯД
СО СТОРОНЫ

Людям, которые жили при советском строе, широкое определение экстремизма может напомнить о статье 70 Уголовного кодекса РСФСР, где составом преступления были антисоветская агитация и пропаганда.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОФИЛАКТИКА ЭКСТРЕМИЗМА

Итак, принятый 25 июля 2002 года закон «О противодействии экстремистской деятельности» направлен на профилактику экстремизма: «экстремистская деятельность» должна быть пре-

13 Интересно, что аккредитованные в Москве иностранные журналисты в то время тоже не обратили внимания на принимаемый закон: скорее всего на фоне террористической атаки 11 сентября 2001 года стратегия президента Владимира Путина по борьбе с экстремизмом показалась им вполне приемлемой. В то время российское руководство вообще ориентировалось на сотрудничество с США и Западом в целом.

14 Подробнее см.: LUCHTERHANDT O. *UN-Menschenrechtskonventionen, Sowjetrecht, Sowjetwirklichkeit: Ein kritischer Vergleich*. Baden-Baden: Nomos, 1980. S. 107 ff. Среди деяний, которые криминализировала статья 70 УК РСФСР в редакции 1960 года, были «агитация или пропаганда, проводимая в целях подрыва или ослабления советской власти, либо совершения отдельных особо опасных государственных преступлений, распространения в тех же целях клеветнических измышлений, порочащих советский государственный и общественный строй, а равно распространения либо изготовление или хранение в тех же целях литературы такого же содержания» (https://pravo.by/ImgPravo/pdf/UK_RSFSR_1960.pdf).



сечена еще на стадии планирования и подготовки – более того, профилактика, как подчеркивается в законе, приоритетна (статья 5). Прокуратура наделена полномочиями вынести лицу, уличенному в подготовке экстремистской деятельности, предостережение о ее недопустимости и потребовать прекратить ее (статья 6). Если требования, предъявленные в ходе предостережения, не исполнены, то прокуратура может привлечь лицо, которое предостерегалось, к ответственности в установленном порядке; причем предостережение может быть обжаловано в суде (часть 3 статьи 6). Генеральная прокуратура уполномочена применить и более жесткие санкции: она может выносить формальное предупреждение общественным и религиозным организациям, потребовав от них прекратить экстремистскую деятельность. Если деяния, содержащие признаки такой деятельности, вновь повторяются в течение двенадцати месяцев, то допускающая это организация должна быть ликвидирована (статья 7). Процедура предостережения обставлена большим числом предписаний: это сделано для того, чтобы попутно предотвратить распространение «экстремистских материалов» в СМИ и интернете (статьи 8, 11–13). Одна из самых жестких мер, предусмотренных законом, связана с имеющимся у прокуратуры особым полномочием: обращаясь в суд с требованием признать организацию экстремистской, она может принять решение о ее запрете или приостановлении ее деятельности *до вынесения судебного вердикта* (статья 10). Накопленная судебная практика показывает, что оспорить эти превентивные меры прокурорского реагирования практически невозможно.

Законом от 27 июля 2006 года определение экстремистской деятельности, изложенное в пункте 1 статьи 1 рассматриваемого нормативного акта, было расширено еще на шесть позиций. В них экстремизм определяется как деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо редакций средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, подготовке и совершению действий, направленных на:

1) воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий, а также законной деятельности должностных лиц указанных органов, комиссий, соединенное с насилием или угрозой его применения;

2) публичную клевету в отношении лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, соединенную с обвинением указанного лица в совершении деяний, указанных в статье 1, при условии, что факт клеветы установлен в судебном порядке;

3) применение насилия в отношении представителя государственной власти либо на угрозу применения насилия в отношении представителя государственной власти или его близких в связи с исполнением им своих должностных обязанностей;

4) посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность;

5) нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением;

6) создание и (или) распространение печатных, аудио-, аудио-визуальных и иных материалов (произведений), предназначенных для публичного использования и содержащих хотя бы один из признаков, предусмотренных статьей 1.

Следует признать, что подобное расширение делает определение экстремизма еще более расплывчатым. Статья 1 претендует на то, чтобы определить, что является «экстремизмом», но пятнадцать перечисленных в ней деяний все же не позволяют истолковать экстремизм в духе здравого смысла – то есть увидеть в нем преследование радикальных и фанатичных целей, вытекающих из односторонних идеологических установок и достигаемых посредством насилия¹⁵. Добавленные в действующий российский закон деяния, вне всякого сомнения, с таким подходом никак не связаны.

За два десятилетия существования закона «О противодействии экстремистской деятельности» размытость и неопределенность «экстремистских деяний», располагающая к злоупотреблениям, отнюдь не повлекла за собой его массового применения. Об этом свидетельствует, в частности, анализ двух списков, составляемых российским Министерством юстиции: официального списка экстремистских материалов и перечня объединений или организаций, ликвидированных и запрещенных в соответствии с анализируемым здесь законом¹⁶. С момента вступления закона в силу около восьмидесяти объединений были запрещены российскими властными органами. Уже в октябре 2002 года суд в Омске наложил первый такой запрет; ему было подвергну-

15 О российском и немецком подходах см.: Коршунова О.Н. *Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия*. СПб.: Юридический центр, 2006. С. 150 и след.; Jesse E., Mannewitz T. (Hrsg.). *Extremismusforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos, 2018.

16 См.: *Федеральный список экстремистских материалов* (<https://minjust.gov.ru/ru/documents/7821/>); *Перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»* (<https://minjust.gov.ru/ru/documents/7822/>).



то праворадикальное, шовинистическое и пропагандирующее насилие «Русское национальное единство» (РНЕ), хотя на протяжении последующего десятилетия подобные запреты оставались редкостью. Среди других наиболее громких запретов того периода можно упомянуть ликвидацию Московским городским судом леворадикальной Национал-большевистской партии (апрель 2007 года) и близкого к РНЕ «Славянского союза» (апрель 2010 года).

В последние десять лет, однако, число запретов заметно возросло. Одну половину запрещенных за это время организаций составили небольшие политические группы, ориентированные на крайне правый радикализм и великорусский шовинизм: всего были ликвидированы около двадцати таких групп. Другая половина запретов пришлась на миниатюрные и эксцентричные религиозные объединения, возглавляемые харизматичными лидерами и проповедующие крайности того или иного толка. В этой группе, правда, было одно заметное исключение, а именно, организация «Свидетели Иеговы». 20 апреля 2017 года Верховный суд России запретил четыреста зарегистрированных в стране отделений этой организации (в совокупности в них состояли около 170 тысяч членов), объявленной экстремистской, и распустил ее¹⁷. При этом членам организации было запрещено участвовать в публичных, общественных и политических мероприятиях, в особенности – в выборах. В целом, как представляется, вышеописанные судебные запреты, вынесенные во исполнение части 5 статьи 13 Конституции – за исключением «Свидетелей Иеговы», – в основном были обоснованными. Но эту положительную судебную практику определенно разрушает обращение с ФБК и штабами Навального.

Важно обратить внимание и еще на одну особенность. Поначалу основной акцент в борьбе с экстремизмом государство делало на запрет не общественных объединений и политических партий, а «экстремистских материалов» – текстов и изображений на бумажных или иных носителях. Число запрещаемых материалов нарастало по экспоненте: если в 2007 году их было четырнадцать, то на конец апреля 2021-го – около 5200. В содержательном плане в списке заметно преобладают материалы радикально исламистского толка; за ними следуют антисемитские, расистские, шовинистические, националистические материалы. (В списке, по мнению некоторых исследователей, имеются и такие позиции, запрет которых в перспективе правового государства представляется проблематичным и сомнительным¹⁸.) Все

17 См.: Верховный суд запретил деятельность «Свидетелей Иеговы» в России // РИА «Новости». 2017. 20 апреля (<https://ria.ru/20170420/1492720045.html>); ARNOLD V. *Russia: Jehovah's Witnesses Banned, Property Confiscated* // Forum18. 2017. April 20 (https://forum18.org/archive.php?article_id=2274).

18 Подробнее см.: ВЕРХОВСКИЙ А.М., ЛЕДОВСКИХ М.А., СУЛТАНОВ А.Р. *Указ. соч.*

они запрещались в качестве «экстремистских», то есть на таком же основании, на котором производился запрет общественных и иных организаций.

ОТТО ЛЮХТЕРХАНДТ
БОРЬБА С ЭКСТРЕМИЗМОМ
В РОССИИ: ВЗГЛЯД
СО СТОРОНЫ

УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ ЭКСТРЕМИЗМА

Принятый в 2002-м закон «О противодействии экстремистской деятельности» с поправками от 2006 года обращается к уголовному праву, поскольку «экстремистская деятельность» объявляется в нем преступлением против основ конституционного порядка и государственной безопасности. В этой связи статья 280 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК) изменила свое название: «Публичные призывы к насильственному свержению государственного строя» превратились в «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности». Кроме того, в УК были включены статья 282.1 «Организация экстремистского сообщества» и статья 282.2 «Организация деятельности экстремистской организации».

Изменения, внесенные в статью 280, были особенно важными, так как именно они изменили достаточно определенное в государственно-правовом смысле понятие «призыв к насильственному свержению государственного строя» на гораздо менее четкое понятие «призыв к осуществлению экстремистской деятельности». Во-первых, новая формулировка из-за своей неясности почти не ограничивает органы следствия и судебные органы, словно предлагая произвольно применять обвинения в экстремизме. Во-вторых, в такой перспективе получается, что уголовно преследуется не сам экстремизм, а отдельные признаки разных форм антиконституционной и противоправной деятельности, сведенные законодателем в собирательное понятие из полутора десятков пунктов. Все они перечислены в цитируемой выше статье 1 закона «О противодействии экстремистской деятельности», но при этом не включены в Уголовный кодекс: ни 280, ни 282.1, ни 282.2 статья УК явно на нее не ссылаются.

Совсем другой набор «экстремистской деятельности» был представлен в статье 282.1 в ее первоначальном варианте, принятом в 2002 году. Тогда к «преступлениям экстремистской направленности» были отнесены составы, которые не относятся к защите государства напрямую, но квалифицируются в основном как нарушения общественного порядка. Среди них перечислялись: нарушение права на свободу совести и вероисповедания (статья 148 УК); воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них (статья 149 УК); хулиганство, совершенное с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия,



либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо связанное с сопротивлением представителю власти либо иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка или пресекающему нарушение общественного порядка (часть 2 статьи 213 УК); вандализм (статья 214 УК); уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (статья 243 УК); надругательство над телами умерших и местами их захоронения (статья 244 УК); публичные призывы к экстремистской деятельности (статья 280 УК); возбуждение ненависти или вражды, а равно унижение человеческого достоинства (статья 282 УК). Следовательно, понятие «экстремизм» объединяло деяния, характеризующиеся различным нормативным весом и несоизмеримыми степенями нарушения закона. Но нынешнее консолидированное понятие «экстремизм» затмевает деяния, лежащие в основе состава преступления, а также их отличия друг от друга. Они выпадают из поля зрения правоприменителей: в сухом остатке остаются только «экстремизм», «экстремистский» и «экстремистская направленность». В итоге экстремизм из правового понятия превращается в политический термин; в таком качестве он становится оружием против тех, кого власти считают врагами существующего режима.

Экстремизм из правового понятия превращается в политический термин; в таком качестве он становится оружием против тех, кого власти считают врагами существующего режима.

Объединение в одном понятии различных видов активности существенно облегчает расширительное применение закона – прежде всего в отношении тех видов деятельности, которые не относятся к специальным составам преступления, но тем не менее покрываются понятием экстремизма. Особенно показателен в этом смысле термин «преступления экстремистской направленности». В результате описанных выше новаций понятие «экстремизм» постепенно обособилось как от государственно-правовых, так и уголовно-правовых норм, которые должны лежать в его основе, – и само превратилось в самостоятельный состав преступления. Подобную эволюцию с самого начала поощрял законодатель, который, принимая закон о противодействии экстремистской деятельности, внедрил понятие «экстремизм» в десяток других законов – с очевидной целью утвердить новый репрессивный институт правовой защиты в государственном порядке России. Указанные изменения за-

тронули Гражданский кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, законы о средствах массовой информации, об общественных объединениях, о благотворительных фондах, о прокуратуре, об оружии, о пограничной службе, о свободе совести, о профсоюзах, о религиозных объединениях, о политических партиях, о препятствовании отмыванию денег.

Тенденция рассматривать экстремизм в качестве отдельного состава правонарушения получила свое логическое завершение в новелле уголовного законодательства, принятой 24 июля 2007 года. Поправка исключила из части 1 статьи 282.1 УК упомянутые выше конкретные деяния «экстремистской направленности», заменив их перечисление общим примечанием следующего содержания:

«Под преступлениями экстремистской направленности в настоящем Кодексе понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса и пунктом “е” части первой статьи 63 настоящего Кодекса»¹⁹.

О каких составах преступления идет здесь речь, из этой формулировки не ясно. Обходится стороной и перечень экстремистских составов преступления из статьи 1 закона «О противодействии экстремистской деятельности». Иначе говоря, «экстремизм» как будто бы становится пустым обозначающим («преступления экстремистского характера»), формально приглашающим репрессивные органы произвольно наполнять его тем содержанием, которое представляется им нужным. Именно поэтому Венецианская комиссия Совета Европы, оценивая в 2012 году российский Закон о противодействии экстремистской деятельности, убедительно показала, что закон несовместим с принципами правового государства:

«С точки зрения Комиссии, Закон об экстремизме, вследствие широкого и неточного словоупотребления, в особенности в “основных понятиях”, определяемых в Законе – таких, как определение “экстремизма”, “экстремистской деятельности”, “экстремистских организаций” или “экстремистских материалов”, – предоставляет слишком широкое усмотрение в своем толковании и применении, что ведет к произволу»²⁰.

19 В пункте «е» статьи 63 УК перечисленные мотивы относятся к отягчающим обстоятельствам.

20 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Op. cit.* § 74. (Неофициальный перевод выполнен информационно-аналитическим центром «Сова». – Примеч. перев. РОО Центр «Сова» внесена Министерством юстиции Российской Федерации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. – Примеч. ред.)



Итоговый вывод Венецианской комиссии вполне закономерен:

«Закон об экстремизме часто используется против организаций и лиц, которые критикуют правительство, и зачастую применяется для ущемления прав и свобод граждан. Одновременно с этим вызывает озабоченность, что в результате расплывчатости положений Закона и обширного простора для действий, оставляемого правоприменителям, оказывается неправомерное давление на организации гражданского общества, средства массовой информации и отдельных лиц, что, несомненно, вредит свободной и эффективной реализации прав человека и основных свобод»²¹.

КРИТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ БОРЬБЫ С ЭКСТРЕМИЗМОМ

Борьба с терроризмом, ведущаяся с 1990-х и связанная с чеченскими войнами, не позволила российскому социуму своевременно обратить внимание на проблемы, порождаемые законом «О противодействии экстремистской деятельности». Они начали попадать в поле зрения российских общественных организаций и правозащитников только с 2006 года. Первыми о своей обеспокоенности заявили общество «Мемориал» и близкие к нему общественно-политические деятели²². В научной среде с критическими замечаниями в адрес этого нормативного акта начали выступать некоторые ученые-правоведы, хотя их сочинения едва ли были замечены широкой публикой²³.

На изменение ситуации существенно повлияло обозначившееся в 2012 году, после возвращения Владимира Путина в президентское кресло, ужесточение отношения государства к гражданскому обществу в целом и правозащитным организациям в частности²⁴. С этого времени научные и публицистические статьи о «противодействии экстремизму» начали выходить в массовом порядке²⁵. В 2013 году Центр защиты средств массовой информации подготовил подробный анализ российского законодательства о противодействии экстремизму и практике его применения²⁶. Подвергнув закон критике, авторы

21 Ibid. § 63.

22 См.: SCHMIDT C. *Der Journalist, ein potentieller Extremist. Der russische Extremismusbegriff seit Juli 2006* // Osteuropa-Recht. 2006. № 5-6. S. 409–415. (В декабре 2021 года Верховный суд Российской Федерации удовлетворил требование Генеральной прокуратуры Российской Федерации о ликвидации международного историко-просветительского общества «Мемориал». – Примеч. ред.)

23 См., в частности, следующие работы: КОРШУНОВА О. *Указ. соч.*; ДЬЯКОВ С. В. *Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства*. СПб.: Юридический центр, 2012.

24 LUCHTERHANDT O. *Missachtung der Verfassung. Eine Zwischenbilanz der Ära Putin* // Osteuropa. 2020. № 6. S. 39 ff.

25 В тематической подборке литературы, посвященной противодействию экстремизму и вышедшей в 2006–2017 годах, перечислены 86 публикаций: <https://antiterror.utmn.ru/materialy/502535/>.

26 Верховский А. М., Ледовских М. А., Султанов А. Р. *Указ. соч.* Среди прочего в этой брошюре был опубликован перевод экспертизы Венецианской комиссии, упоминавшейся выше.

аналитического обзора обратили внимание на не всегда добросовестное применение лингвистических экспертиз, играющих ключевую роль в квалификации тех или иных материалов как «экстремистских».

ОТТО ЛЮХТЕРХАНДТ
БОРЬБА С ЭКСТРЕМИЗМОМ
В РОССИИ: ВЗГЛЯД
СО СТОРОНЫ

Конституционный суд Российской Федерации впервые занялся законом «О противодействии экстремистской деятельности» только в сентябре 2011 года, но с тех пор ни одна жалоба на него не была удовлетворена: судьи во всех случаях признали жалобы недопустимыми и оставили их без рассмотрения по существу. Основанием для подобных решений служило то, что, во-первых, предписания закона «О противодействии экстремистской деятельности» легитимированы нормами части 5 статьи 13 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации об ограничении основных прав, а во-вторых, любое решение прокуратуры может быть обжаловано в суде. В силу этих обстоятельств, по мнению судей, установить факт антиконституционности соответствующей процедуры не представляется возможным²⁷.

СТАТИСТИКА УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ЭКСТРЕМИЗМА

Судебный департамент Верховного суда Российской Федерации в 2018 году проанализировал статистику приговоров, вынесенных с 2011-го по 2017 год на основе шести экстремистских составов преступления²⁸. Данные свидетельствуют, что в абсолютных цифрах число приговоров по этим подлинно политическим уголовным делам по сравнению с обычными преступлениями (кражами, убийствами, нанесением телесных повреждений и так далее) относительно невелико. Но картина заметно меняется, если принимать в расчет описанные выше практики административного преследования и подавления «экстремистской деятельности», а также то, что все эти меры, вместе взятые, призваны запугать оставшиеся в стране оппозиционные силы.

Статистика показывает, что приговоры в группе преступлений, связанных с экстремизмом, сильно различаются. В анализируемый период времени совокупное число приговоров по ним не превышало ста за год, причем большая часть при-

27 См. постановления Конституционного суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 года, 19 июня 2012 года, 24 сентября 2012 года, 18 октября 2012 года, 2 июля 2013 года, 23 октября 2014 года, 17 февраля 2015 года, 24 марта 2015 года, 16 июля 2015 года, 27 октября 2015 года, 22 декабря 2015 года, 28 февраля 2017 года, 20 апреля 2017 года, 21 сентября 2017 года, 17 сентября 2018 года, 2 октября 2018 года, 28 мая 2020 года.

28 См.: Курилова А. *Судебная статистика вошла в экстремистский рост* // Коммерсант. 2018. 19 апреля (<http://kommersant.ru/doc/3607022>). Данные газеты дополнены собственными расчетами автора.



ходила на такие составы, как публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (статья 280 УК) и разжигание ненависти и вражды и унижение человеческого достоинства (статья 282 УК). Динамика приговоров по этим двум доминирующим составам различна. В то время, как число приговоров по статье 280 УК в 2011–2017 годах составляло около десяти ежегодно, с 2016-го оно превысило сто в год. Кривая приговоров из-за возбуждения вражды и ненависти (статья 282 УК) показывает другой тренд: здесь число приговоров растет значительно быстрее – со 146 в 2011-м до 604 в 2017-м. Этот состав доминирует в уголовном преследовании экстремизма.

В отношении приговоров по статье 282 УК статистика выявляет значительную разницу между двумя абзацами предписания: число приговоров в связи с возбуждением ненависти и вражды и ущемлением человеческого достоинства сократилось по квалифицирующему признаку применения силы (предусмотренному частью 2 этой статьи) с 35 в 2011-м до одного в 2017-м. Именно это обстоятельство позволило Совету по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации рекомендовать в августе 2018 года включить применение силы в состав необходимых признаков экстремистских деяний²⁹.

Дополнения, внесенные 28 декабря 2018 года и рассматривающие разжигание ненависти и вражды, а также унижение человеческого достоинства как административное правонарушение (статья 20.3.1 Кодекса об административных правонарушениях), направлены, как показывает статистика, не на декриминализацию указанного состава, но на расширение перечня санкций за счет денежных штрафов и ограничений свободы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Борьба с политическим экстремизмом – легитимная цель любого государства. Политический опыт показывает, что причины и проявления экстремизма в современных государствах могут различаться в зависимости от их исторических, религиозных, культурных и прочих особенностей. Сравнивая страны между собой, можно увидеть, что существенную роль играют действующие в каждой из них конституции и базовые принципы, определяющие государственность. Для квалификации политического поведения как «экстремистского» имеет значение, признает ли конституция права человека, основные

²⁹ См. рекомендации Совета, касающиеся совершенствования законодательства о противодействии экстремизму и практики его применения: www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/4875/. В обосновании своей позиции Совет ссылается на узкое определение экстремизма в шанхайской Конвенции 2001 года.

свободы, верховенство права, разделение властей, демократию, рыночную экономику (как во Франции, Италии или Германии) или конституция исходит из принципов религиозной теократии, исламского права, коммунистической доктрины (как в Иране, Пакистане, Саудовской Аравии или Китайской Народной Республике).

Так как политический экстремизм, по сути, выступает радикальным отрицанием существующего политического порядка, реализация признанных в государстве индивидуальных и коллективных свобод будет зависеть от того, где пролегают границы поведения, квалифицируемого государственными органами как «экстремистское». Если говорить о Российской Федерации, то в ее Конституции 1993 года обращают на себя внимание главы 1 и 2, устанавливающие фундамент российской государственности. Среди перечисляемых там базовых норм и принципов можно обнаружить приоритет прав человека и основных свобод, признание идеологического многообразия и свободы совести, приверженность демократии, правовому государству, федерализму, миролюбию во внешней политике. Однако конституционное закрепление всех этих принципов позволяет поставить ряд критических вопросов в отношении российского законодательства о противодействии экстремизму, его эволюции с 2002 года и практического применения. Наиболее серьезные возражения вызывает сама трактовка понятия «экстремизм». Как отмечалось выше, российский закон «О противодействии экстремистской деятельности» позволяет считать экстремистскими и такие виды деятельности, которые *не связаны с применением насилия*. Законодатель сделал решительный выбор в пользу такого регулирования, которое по сравнению с шанхайской Конвенцией, принятой незадолго до этого, оказалось значительно более суровым. Между тем, принимая во внимание пункт 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации, такое ужесточение трудно обосновать.

Корректировка законодателем Уголовного кодекса, касающаяся борьбы с экстремизмом и произведенная посредством изменения статей 280.1, 280.2, 282.1, 282.2, 282.3 – и в особенности введения такого состава, как «преступления экстремистской направленности» (статья 282.1), – позволила расширить поле обвинения в экстремистской деятельности, сделав контуры понятия «экстремизм» еще более неопределенными. Учитывая предъявляемое уголовному праву требование максимально точно формулировать составы уголовных преступлений, руководствуясь при этом принципом защиты прав и свобод человека и гражданина, нынешние правовые предписания, касающиеся борьбы с экстремизмом, выглядят еще более сомнительными. Эти сомнения подтверждаются положениями статьи 54 Консти-

ОТТО ЛЮХТЕРХАНДТ

БОРЬБА С ЭКСТРЕМИЗМОМ
В РОССИИ: ВЗГЛЯД
СО СТОРОНЫ



ОТТО ЛЮХТЕРХАНДТ

БОРЬБА С ЭКСТРЕМИЗМОМ
В РОССИИ: ВЗГЛЯД
СО СТОРОНЫ

туции Российской Федерации, провозглашающей в отношении основных прав граждан принципы *nullum crimen sine lege* (нет преступления без закона) и *nulla poena sine lege* (нет наказания без закона). Наконец, законодательство о противодействии экстремизму вызывает критические замечания и в плане его соответствия конституционно гарантированным правам на свободу мысли, слова, средств массовой информации, объединения (статьи 29–31 Конституции), а также права на участие в выборах (статья 32): оно слишком сильно ограничивает реализацию указанных прав.

Хотелось бы надеяться, что Конституционный суд Российской Федерации в ближайшее время сможет уделить внимание законам, регулирующим противодействие экстремизму, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации.

*Авторизованный перевод с немецкого Галины Михалевой,
профессора факультета востоковедения и социально-
коммуникативных наук РГГУ*