



ПРАВИТЕЛЬСТВО САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
КОМИТЕТ ОБЩЕСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ  
САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ  
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)»  
ПОВОЛЖСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ) ВГУЮ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

## **ОСОБЕННОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

Учебное пособие

*Под общей редакцией заведующего кафедрой уголовного права и процесса  
Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России),  
кандидата юридических наук, доцента Н. М. Перетьяко*

Саратов  
Поволжский институт (филиал)  
ВГУЮ (РПА Минюста России)  
2017

УДК 343.34(470)(075.8)

ББК 67.400.24(2Рос)я73

П27

**Авторы:**

*Н. М. Перетятыко*, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

*С. Ю. Бытко*, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

*Л. П. Волкова*, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

*О. Л. Крайнева*, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

*А. Б. Смушкин*, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

**Рецензент:**

*Федюнин А. Е.*, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

**Перетятыко, Н. М.**

П27

Особенности противодействия экстремистской деятельности в этноконфессиональных отношениях : учеб. пособие / Н. М. Перетятыко [и др.] ; под общ. ред. Н. М. Перетятыко; Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). – Саратов : Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2017. – 101 с. – 1048 экз. – ISBN978-5-00094-408-0.

В пособии анализируются конституционно-правовые основы государственной политики противодействия экстремизму в Российской Федерации, раскрывается содержание принципов и механизмов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, национально-культурных объединений в области противодействия экстремизму. Раскрывается содержание способов выявления, предупреждения и пресечения экстремистской деятельности, виды ответственности за экстремистскую деятельность.

Материалы учебного пособия апробированы на «круглом столе» «Международные и межконфессиональные отношения на территории Саратовской области: состояние и проблемы из регулирования», прошедшем 20.10.2017 г. на базе Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России).

Для государственных и муниципальных служащих, а также для широкого круга лиц, интересующихся вопросами противодействия экстремистской деятельности в этноконфессиональных отношениях.

УДК 343.34(470)(075.8)

ББК 67.400.24(2Рос)я73

*Печатается в соответствии с Государственным контрактом  
№ 45/КОС от 22.09.2017*

ISBN 978-5-00094-408-0

© ВГУЮ (РПА Минюста России), 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>4</b>
<b>Глава 1. Государственная политика противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации на современном этапе, ее конституционно-правовые основы: региональный аспект.....</b>	<b>6</b>
1.1. Конституционные основы противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации.....	6
1.2. Правовые основы противодействия экстремистской деятельности: федеральный и региональный аспекты.....	10
1.3. Государственная политика противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации.....	16
<b>Глава 2. Принципы и механизмы взаимодействия государства и национально-культурных объединений (организаций) в части противодействия экстремистской деятельности.....</b>	<b>21</b>
2.1. Принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти с национально-культурными объединениями в части противодействия экстремистской деятельности (на примере Саратовской области).....	21
2.2. Взаимодействие органов местного самоуправления Саратовской области с национально-культурными объединениями.....	29
<b>Глава 3. Полномочия органов исполнительной власти Саратовской области и органов местного самоуправления Саратовской области в области противодействия экстремизму.....</b>	<b>37</b>
3.1. Полномочия органов исполнительной власти Саратовской области в области противодействия экстремизму.....	37
3.2. Полномочия органов местного самоуправления в области противодействия экстремистской деятельности.....	48
<b>Глава 4. Организационные основы противодействия экстремистской деятельности.....</b>	<b>53</b>
<b>Глава 5. Способы предупреждения, выявления и пресечения экстремистской деятельности.....</b>	<b>68</b>
5.1. Способы предупреждения экстремистской деятельности.....	68
5.2. Способы выявления, пресечения и расследования экстремистской деятельности.....	75
<b>Глава 6. Виды ответственности за экстремистскую деятельность.....</b>	<b>84</b>
6.1. Административная ответственность за правонарушения экстремистского характера.....	84
6.2. Уголовная ответственность за преступления экстремистской направленности.....	87
<b>Выводы и предложения по совершенствованию сферы общественных отношений.....</b>	<b>99</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Саратовская область с точки зрения этнического состава является уникальным многонациональным, поликонфессиональным регионом. В процессе многовекового развития и совместного проживания представителей славянских, тюркских, романо-германских, семитских, финно-угорских и других народов складывались прочные традиции добрососедства, уважения, межнационального диалога и веротерпимости. Этнический состав населения территориального образования представлен более чем 160 национальностями. Наиболее крупные этнические группы – русские, казахи, татары, украинцы, армяне<sup>1</sup>. С точки зрения напряженности национальных отношений область относится к числу сравнительно благополучных субъектов Российской Федерации. Избежать серьезных потрясений и конфликтных ситуаций на этнической основе удастся во многом благодаря слаженной и конструктивной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов и национальных общественных объединений.

Вместе с тем, к сожалению, наблюдается тенденция усиления распространения экстремистской идеологии, в целом по России растет количество преступлений экстремистской направленности<sup>2</sup>. Особую тревогу вызывает тот факт, что совершение преступлений экстремистской направленности особенно распространено в молодежной среде<sup>3</sup>. Существует проблема искусственного разжигания межнациональной розни, инициированная представителями религиозно-экстремистских организаций. Элементы скрытой напряженности в развитии национальных отношений обусловлены и кризисными явлениями экономики, социокультурной сферы, приводящими к стереотипизированному представлению о культуре, менталитете, нормах поведения народов Российской Федерации, ростом националистических настроений в обществе на фоне сложных миграционных процессов. Все эти негативные факторы требуют взвешенного подхода, четкой последовательности, поэтапности конкретных мер по координации национальных отношений, прежде всего на региональном уровне, поскольку

---

<sup>1</sup> См.: Национальный состав и владение языками, гражданство. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года: Статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. Саратов, 2012. С. 203. Электронный ресурс.

[http://srtv.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/srtv/resources/b4112880403d3d3980ffd70fa8517bb1/Нац.состав.pdf](http://srtv.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/srtv/resources/b4112880403d3d3980ffd70fa8517bb1/Нац.состав.pdf) (дата обращения: 11.10.2017).

<sup>2</sup> В январе – июле 2017 года зарегистрировано 1 265 преступлений террористического характера (-13,6%) и 958 преступлений экстремистской направленности (+5,5%) // Состояние преступности за январь-июль 2017 года. URL: Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101762/item/10888941> (дата обращения: 11.10.2017).

<sup>3</sup> См.: Фединский С. Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России (социально-правовое и криминологическое исследование) : автореф. дисс. доктора юрид. наук. Москва: МГЮА им. О.Е. Кутафина, 2011. С. 4.

конфликты, возникающие на межнациональной почве, являются реальной основой для деятельности террористических и экстремистских организаций.

Экстремизм способен разрушить не только систему сложившихся межнациональных отношений в конкретном регионе, но и привести к разрушению государственного устройства, потере суверенитета государства. Экстремизм – прямая угроза национальной безопасности России. Национальные конфликты, дискриминация национальных меньшинств, агрессия между людьми различных культур и вероисповеданий, раздутые в рамках самого небольшого поселения, способны привести к негативным последствиям государственного масштаба, подорвать межнациональное единство и межконфессиональное согласие в целом по стране. В связи с этим одной из главных задач органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций является поддержание межконфессионального диалога и толерантности, совершенствование правовой основы и конкретных социально-юридических механизмов выявления, противодействия и минимизации проявлений экстремизма.

Учебное пособие посвящено особенностям противодействия экстремистской деятельности в этноконфессиональных отношениях и предназначено для государственных и муниципальных служащих Саратовской области, а также для широкого круга лиц, принимающих участие в работе, направленной на укрепление межнациональных отношений и единство народов, населяющих Саратовскую область. В пособии охарактеризована государственная политика противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации на современном этапе, ее конституционно-правовые основы, изложены принципы и механизмы взаимодействия государства и национально-культурных объединений (организаций) в части противодействия экстремистской деятельности; полномочия органов исполнительной власти Саратовской области и органов местного самоуправления Саратовской области в области противодействия экстремизму; организационные основы противодействия экстремистской деятельности; способы выявления, предупреждения и пресечения экстремистской деятельности; виды ответственности за экстремистскую деятельность.

Вместе с тем следует иметь в виду, что вопросы противодействия экстремистской деятельности имеют дискуссионный характер, изложенные в научной литературе точки зрения порой диаметрально по своей сущности. Авторы, учитывая публикации в научных изданиях, при изложении материала отталкивались непосредственно от действующего законодательства по вопросам противодействия экстремистской деятельности, толкуя его в комплексе. Авторский коллектив выражает надежду, что предлагаемое издание будет полезно, внесет определенный вклад в противодействие экстремистской деятельности и с благодарностью примет пожелания читателей, учтет их в дальнейшей работе.

# ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ, ЕЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

## 1.1. Конституционные основы противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации

Экстремистская деятельность как сложное общественно опасное явление, имеет свою преступную цель, характерные способы и методы достижения этой цели. Прямые или косвенные последствия экстремизма затрагивают все основные сферы общественной жизни: политическую, экономическую и социальную. Во всех своих разнообразных проявлениях и особенностях экстремистская деятельность как преступное деяние так или иначе вступает в противоречие с законно установленными основами конституционного строя Российской Федерации, угрожает ее суверенитету, препятствует свободному осуществлению прав и законных интересов человека и гражданина.

Можно выделить два подхода к анализу конституционных норм, закладывающих необходимую основу для противодействия экстремистской деятельности. В рамках широкого подхода считается, что вся совокупность конституционных норм создает основу для противодействия экстремистской деятельности. Особенно справедливо данное утверждение для конституционных норм, устанавливающих конституционный строй Российской Федерации и федеративное устройство (гл. 1, 3 Конституции РФ); декларирующих права и свободы человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ). Общественные отношения, регулируемые этой группой конституционных норм, выступают как объект преступного посягательства экстремистской деятельности. Конституция РФ, как основной закон государства, определяет своей первостепенной задачей организацию нормальной жизнедеятельности и функционирования как государственного аппарата, так и общества, и конкретных граждан. Это находит отражение в нормах, закрепленных в Конституции РФ, включая ее преамбулу. Поэтому каждая статья Конституции содержит в себе положения, прямо или косвенно направленные на противодействие экстремизму<sup>1</sup>.

В рамках узкого подхода называются конкретные конституционные установления и запреты, закладывающие основу собственно для борьбы с экстремистской деятельностью (ч. 5 ст. 13, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 29, ч. 3 ст. 55, ст. 71, 72 Конституции РФ).

Основной закон Российской Федерации провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Суверенитет Российской Федерации, как и любого

---

<sup>1</sup> См.: Востриков П. П., Петрянин А. В. Концептуальные особенности государственной политики противодействия экстремизму (теоретико-правовые аспекты) // Власть. 2014. № 3. С. 103-104.

независимого государства, распространяется на всю ее территорию. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации, захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону (ст. 1, 3, 4 Конституции РФ). Для экстремистских идей характерны крайние взгляды, противоречащие конституционным принципам любого демократического государства. Экстремистская деятельность преследует цель создания самостоятельного, как правило, диктаторского, авторитарного или тоталитарного государственного образования путём незаконного захвата власти. Таким образом, экстремизм создает прямую угрозу территориальной целостности Российской Федерации, ее демократическому федеративному устройству.

В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ст. 13, 14 Конституции РФ). Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 19, 21, 26 Конституции РФ). Экстремизм выступает под лозунгами защиты какого-либо определенного этноса, конфессии, его идеологии либо религии, причем его представители проявляют крайнюю нетерпимость как по отношению к инакомыслящим представителям своего же этноса или религии, так и к лицам другого этноса, конфессий, религий, либо вообще не исповедующим никакой религии. Как правило, представители религиозного экстремизма стремятся возвести свои воззрения в ранг официальной государственной религии, не приемля никакие иные религиозные воззрения. Религия используется как инструмент для вовлечения в свои ряды новых членов, средство для разжигания и обострения межконфессиональных и межэтнических конфликтов. Свои взгляды они навязывают насильственным путем, применяя как непосредственное насилие, физическое устранение оппонентов, так и методы насильственного идеологического воздействия. Все виды насилия применяются не только по отношению к активным противникам, но и к любым лицам, не разделяющим их убеждения. Как правило, применение насилия идеологически обосновывается.

В Российской Федерации запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. 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 как раз и являются одним из проявлений экстремистской деятельности. Национальный экстремизм почти всегда несет в себе элементы экстремизма политического и весьма часто – религиозного. Представители экстремистских движений нередко приравнивают национальность человека к его религиозным убеждениям<sup>1</sup>.

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Субъекты экстремистской деятельности, как правило, привлекают различные группы населения к участию в протестных акциях, чаще всего, несогласованных, которые впоследствии умышленно трансформируются в массовые беспорядки.

Очевидно, что перечень общественных отношений, являющихся объектом преступных посягательств экстремистской деятельности, является обширным. Экстремистские течения весьма разнообразны. Представители религиозного, националистического экстремизма чаще всего отстаивают мысль о необходимости функционирования религиозного суда, религиозного или национального обучения, создания своих специфических государственных структур и т.д. Эти идеи также противоречат конституционным установлениям (ст. 43, 44, 47, 118 и др.). Однако какие бы разновидности экстремизма не разделяли его последователи, можно с уверенностью сказать, что экстремистская деятельность в любых ее проявлениях будет несовместима с основами конституционного строя Российской Федерации. Так, например, приверженцы религиозного экстремизма, его лидеры требуют «слепого», безоговорочного, абсолютного повиновения. Какие-либо рассуждения, а уж тем более сомнения, воспринимаются как идеологическое предательство, сомнения в существовании Бога. Его представители не ценят жизнь: как жизнь своих последователей, так и инакомыслящих, нарушая одну из основополагающих конституционных норм – право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ). Вследствие изложенного, считаем обоснованными утверждения представителей широкого подхода о том, что вся совокупность конституционных норм служит основой для противодействия экстремистской деятельности.

В рамках узкого подхода к конституционным нормам, заложившим основу собственно для борьбы с экстремистской деятельностью в Российской Федерации, можно отнести следующее.

Во-первых, Конституция РФ прямо устанавливает ряд важнейших запретов (ч. 5 ст. 13, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 29). Запрещается создание и

---

<sup>1</sup> См.: Фединский С. Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России (социально-правовое и криминологическое исследование) : автореф. дисс....доктора юрид. наук. Москва: МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2011. С. 32.

деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Ст. 29 Конституции РФ запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Таким образом, экстремистские проявления прямо запрещены Конституцией РФ, что уже создает законную основу для противодействия им.

Затем, в ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации отнесено обеспечение безопасности государства, защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; ст. 72 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ защиту прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации на Российскую Федерацию и субъекты РФ возложена задача обеспечения безопасности государства и общества, в том числе, борьба с экстремистской деятельностью<sup>1</sup>.

В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, в том числе и для обеспечения эффективности в деле борьбы с экстремистской деятельностью Конституция РФ устанавливает возможность ограничения прав человека и гражданина (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Однако такое ограничение возможно только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Некоторые ограничения, установленные Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>2</sup>, относительно свободы выражения отдельных прав личности являются законными, установленными в рамках конституционных дозволений, направлены на эффективную работу по противодействию экстремистской деятельности.

Таким образом, Конституцией РФ заложена достаточная правовая основа для противодействия экстремистской деятельности, которая получает свое предметное развитие и конкретизацию в ряде федеральных нормативных правовых актов.

---

<sup>1</sup> См.: Апанасенко Е. А. Конституционно-правовые основы противодействия экстремизму в Российской Федерации // Актуальные вопросы современной науки. 2013. № 30-1. С. 45-54.

<sup>2</sup> См.: О противодействии экстремистской деятельности : Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031.

## 1.2. Правовые основы противодействия экстремистской деятельности: федеральный и региональный аспекты

25 июля 2002 г. был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», являющийся в настоящее время основным нормативным правовым актом, регламентирующим противодействие экстремистской деятельности. В нем дается определение экстремистской деятельности, экстремистской организации, экстремистских материалов, закрепляются основные положения государственной политики противодействия этой деятельности, устанавливается запрет на осуществление конкретных деяний, образующих в совокупности такую деятельность, подчеркивается значение профилактических мер.

Противодействие экстремистской деятельности, согласно данному закону, осуществляется по следующим основным направлениям:

- принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;

- выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Федеральный закон объединяет понятия экстремизма и экстремистской деятельности, ставит между ними знак равенства. Формы экстремистской деятельности точно определены в законодательстве, их перечень является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию<sup>1</sup>.

Вместе с тем, следует признать справедливыми утверждения многих исследователей о необоснованности мнения законодателя в части отождествления понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность». Так, например, Е. П. Сергун приводит следующее определение экстремизма – это система взглядов, концепций, идей и представлений, основанная на идеологической, политической, расовой, национальной и религиозной ненависти либо вражде в отношении какой-либо социальной группы, либо всей нации и государства, отражающаяся в сознании индивида или неопределенного круга лиц и не имеющая выражения до тех пор, пока их крайние взгляды не реализуются во внешнем мире насильственными противоправными способами<sup>2</sup>. Уголовно наказуемыми являются экстремистские деяния, а не система взглядов, идеология. Экстремистская идеология может являться мотивом

---

<sup>1</sup> См.: Волков А. А. Что такое экстремизм? Электронный ресурс. Официальный сайт Прокуратуры Саратовской области. <http://www.sarprok.ru/node/45535> (дата обращения: 12.10.2017).

<sup>2</sup> См.: Сергун Е. П. Экстремизм в Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты : учебное пособие / под ред. Б. Т. Разгильдиева. Саратов, Из-во ГОУ ВПО «СГАП», 2005. С. 23-24.

преступления экстремистской направленности, той причиной, по которой лицо совершает преступление, то, что побуждает совершить деяние<sup>1</sup>.

В целом, несмотря на то, что в данном законе понятие «экстремизм» определяется через проявления экстремистской деятельности, а понятие «противодействие экстремизму» не определено вообще, закон выполняет свои функции и регулирует правоотношения в сфере противодействия экстремизму<sup>2</sup>.

В целях конкретизации положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>3</sup> была разработана и утверждена Президентом РФ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года<sup>4</sup>.

В Стратегии противодействия экстремизму в числе основных понятий дается определение идеологии экстремизма, проявлений экстремизма, субъектов противодействия экстремизму, противодействия экстремизму, радикализму. Так, например, идеология экстремизма (экстремистская идеология) определена Стратегией как система взглядов и идей, представляющих насильственные и иные противоправные действия как основное средство разрешения социальных, расовых, национальных, религиозных и политических конфликтов. Проявления экстремизма (экстремистские проявления) – общественно опасные и противоправные деяния, совершаемые по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, а также деяния, способствующие возникновению или обострению межнациональных, межконфессиональных и региональных конфликтов.

Вместе с тем, учитывая, что Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» является основополагающим нормативным правовым актом, регламентирующим противодействие экстремизму, в него должны быть включены все конструктивные признаки изучаемого явления, отражающие его сущность<sup>5</sup>. Уже самое первое целеустановительное положение Стратегии противодействия экстремизму вызывает возражения. В нем указано, что Стратегия разработана в целях конкретизации положений Федерального закона от 25 июля 2002 г.

---

<sup>1</sup> См.: Степанов Н. В. Криминологические проблемы противодействия преступлениям, связанным с политическим и религиозным экстремизмом : автореф. дис ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8.

<sup>2</sup> Апанасенко Е. А. Конституционно-правовые основы противодействия экстремизму в Российской Федерации // Актуальные вопросы современной науки. 2013. № 30-1. С. 49.

<sup>3</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html/>. (дата обращения: 10.10.2017)

<sup>4</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 28.11.14, Пр-2753. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html>. (дата обращения: 10.10.2017)

<sup>5</sup> См.: Востриков П. П., Петрянин А. В. Концептуальные особенности государственной политики противодействия экстремизму (теоретико-правовые аспекты) // Власть. 2014. № 3. С. 103-104.

№ 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Стратегия, являющаяся документом планирования и не относящаяся к нормативным правовым актам, никак не может конкретизировать положения закона<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» – основной, базовый, но не единственный федеральный закон, регулирующий столь сложную группу общественных отношений.

Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>2</sup> устанавливает меры по противодействию финансированию терроризма и экстремизма. К таким мерам относятся: организация и осуществление внутреннего контроля; обязательный контроль; запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; иные меры, принимаемые в соответствии с федеральными законами.

Федеральный закон «О политических партиях»<sup>3</sup> создал основу, препятствующую созданию и деятельности политических организаций экстремистского толка. В статье 9 данного закона сформулирован запрет на создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Запрещается использовать наименование или символику политической партии, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства.

Предметом регулирования Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>4</sup> являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. В нем установлены аналогичные применительно к ФЗ «О политических партиях» запреты: запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>5</sup> содержит ряд важнейших положений, конкретизирующих конституционные нормы относительно недопущения экстремистских проявлений. Так, например, в ст. 3 указанного закона сказано: установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в

---

<sup>1</sup> См.: Мушинский М.А., Степаненко Д. А. Стратегическое планирование противодействию экстремизма // Социальная компетентность. 20016. № 2. С. 43.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. I), ст. 3418.

<sup>3</sup> О политических партиях : Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465.

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465.

зависимости от отношения к религии не допускается. Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе сопряженное с насилием над личностью, с умышленным оскорблением чувств граждан в связи с их отношением к религии, с пропагандой религиозного превосходства, с уничтожением или с повреждением имущества либо с угрозой совершения таких действий, запрещается и преследуется в соответствии с федеральным законом. Установлено, что основанием для ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке, в числе прочего, являются действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности.

В Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>1</sup> в ст. 4 установлено правило, согласно которому не допускается использование средств массовой информации для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, или публично оправдывающих терроризм, другие экстремистские материалы. Запрещается в программах и фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах, относящихся к специальным средствам массовой информации, распространение информации об общественном объединении, включенном в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена.

В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> также установлен запрет относительно распространения информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность. Владелец программы, сайта или страницы сайта в сети Интернет, обязан не допускать распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов; не допускать распространение новостной информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями. В законе изложен порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением закона.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 7, ст. 300.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (часть I), ст. 3448.

Российской Федерации»<sup>1</sup> сказано, что не имеют права быть избранными граждане РФ, осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; подвергнутые административной ответственности, предусмотренной ст. 20.3 и 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Предвыборные программы кандидатов, агитационные материалы, выступления кандидатов не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм.

В Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>2</sup> сказано, что отклоняются заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, поданные лицами, которые, помимо прочего, участвовали в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством РФ предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации или граждан РФ.

В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> установлена обязанность служащих обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям; соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность религиозных объединений и иных организаций; проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации; учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий; способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию.

В федеральных законах «О прокуратуре»<sup>4</sup>, «О полиции»<sup>5</sup>, «О Следственном комитете»<sup>6</sup>, «О Федеральной службе безопасности»<sup>7</sup> изложены

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

<sup>4</sup> О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8, ст. 366.

<sup>5</sup> О полиции : федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

<sup>6</sup> О Следственном комитете Российской Федерации : федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 15.

<sup>7</sup> О федеральной службе безопасности : федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15, ст. 1269.

полномочия соответствующих правоохранительных органов по предупреждению, выявлению случаев экстремистской деятельности.

Уголовный кодекс РФ устанавливает уголовную ответственность за преступления экстремистского характера, Кодекс об административных правонарушениях соответственно – административную ответственность за правонарушения экстремистского характера.

Отдельные вопросы противодействия экстремизму регламентируют правовые акты Правительства РФ, Генеральной Прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, МВД России, Министерства юстиции РФ, иных органов государственной власти РФ.

Основная нагрузка по правовому регулированию противодействия экстремистской деятельности возложена российским законодательством, исходя из конституционного разграничения предметов ведения, на федеральные органы государственной власти Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов РФ, не наделенные законодательством России правом собственного регулирования противодействия экстремистской деятельности на своей территории, исходя из конституционного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, могут принимать нормативные правовые акты, направленные на профилактику и предупреждение экстремизма на территории субъектов РФ при условии, что такие нормативно-правовые акты не противоречат федеральному законодательству<sup>1</sup>.

Так, например, Устав Саратовской области<sup>2</sup> наделяет полномочиями по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью Правительство области (ст. 61). На органы государственной власти области, органы местного самоуправления возложена обязанность принимать меры к развитию культурных, духовных и иных традиций жителей области различных национальностей и вероисповеданий (ст. 34).

Данные положения получили свое развитие в **статье 14.1** Закона Саратовской области от 5 сентября 1996 г. «О Правительстве Саратовской области»<sup>3</sup>, в которой изложены его полномочия в сфере межнациональных отношений. Отдельная статья Закона посвящена полномочиям Правительства области в области противодействия терроризму (**ст. 23.1**).

Закон Саратовской области от 28 июня 2007 г. № 105-ЗСО «О выборах депутатов Саратовской областной Думы»<sup>4</sup> устанавливает ограничения в праве быть избранными гражданам, осужденным за совершение деяния

---

<sup>1</sup> См.: Касютин Д. Л. Реализация конституционно-правового законодательства о противодействии терроризму и экстремистской деятельности в субъектах Российской Федерации : автореф. ... канд. юрид. наук. Тверь, 2009. С. 6.

<sup>2</sup> Устав (Основной Закон) Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО // Неделя области. 2005. 4 июня.

<sup>3</sup> Саратовские вести. 1996. 10 сентября.

<sup>4</sup> Саратовская областная газета (официальное приложение). 2007. 13 июля.

экстремистской направленности. Ст. 50 установлены ограничения при проведении предвыборной агитации.

Закон Саратовской области от 31 октября 2005 г. № 107-ЗСО «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области»<sup>1</sup> воспроизводит те же ограничения применительно к кандидатам на выборы в органы местного самоуправления, а Закон Саратовской области от 2 марта 2017 г. № 19-ЗСО «О выборах Губернатора Саратовской области»<sup>2</sup> – применительно к кандидатам на пост Губернатора области.

Закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области»<sup>3</sup> устанавливает административную ответственность за неисполнение решения органа, координирующего деятельность по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений (ст. 7.5).

Таким образом, исследуя законодательство Российской Федерации можно сделать вывод, что в российском государстве сформирована правовая основа противодействия экстремизму. В частности, определены виды противоправной экстремистской деятельности, установлена юридическая ответственность за преступления и административные правонарушения экстремистской направленности, сформированы правовые основы взаимодействия федеральных органов государственной власти России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по противодействию экстремизму<sup>4</sup>.

### **1.3. Государственная политика противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации**

Государственную политику противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации в целом можно определить как единую стратегию, направленную на консолидацию усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в целях пресечения экстремистской деятельности, укрепления гражданского единства, достижения межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия, сохранения этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, формирования в обществе обстановки нетерпимости к экстремистской деятельности и распространению экстремистских идей, обеспечиваемую комплексом экономических, социальных, правовых, организационных, политических и иных мер.

---

<sup>1</sup> Неделя области. 2005. 2 ноября.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Саратовской области. 2017. № 4, ст. 1313-1370.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 17, ст. 3930-3936.

<sup>4</sup> См.: Апанасенко Е.А. Конституционно-правовые основы противодействия экстремизму в Российской Федерации // Актуальные вопросы современной науки. 2013. № 30-1. С. 49.

Согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» основные направления государственной политики в области противодействия экстремистской деятельности определяет Президент РФ (ст. 4). Они изложены в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года. Основные направления государственной политики по противодействию экстремизму реализуются в следующих сферах: законодательная и правоохранительная деятельность; государственная национальная, миграционная, информационная политика; образование и государственная молодежная политика; государственная культурная политика; международное сотрудничество.

Государственная политика в сфере противодействия экстремизму включает в себя, помимо прочих, и мероприятия в сфере государственной национальной политики, перечень которых более подробно рассмотрен в гл. 2 данного пособия.

Государственная политика по противодействию экстремистской деятельности должна реализовываться и детализироваться в правовой политике субъектов РФ. В соответствии с федеральными нормативными правовыми актами на уровне субъектов РФ органы исполнительной власти формируют программы по противодействию экстремизму.

Региональный уровень является ключевым в общегосударственной системе предупреждения экстремизма, так как именно на этом уровне осуществляется взаимодействие с органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, непосредственно работающими с населением региона. Однако следует акцентировать внимание на том, что Стратегия требует принятия управленческих решений, разработки проектов нормативных правовых актов и программных документов в сфере противодействия экстремизму с учетом национальных, конфессиональных и региональных факторов. В противном случае при копировании общефедеральных нормативных актов и дублировании общероссийских юридических норм не появятся новые, оригинальные решения, отражающие в наиболее полной мере специфику региона<sup>1</sup>. Также следует согласиться с мнением Н. С. Гордеева, что учет криминологических реалий должен быть ключевым пунктом при разработке и применении региональных программ по противодействию экстремистской деятельности<sup>2</sup>.

Правительством Саратовской области утверждена государственная программа Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года». Распоряжением Губернатора Саратовской области от 12 мая 2017 г. № 330-р утвержден План мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на

---

<sup>1</sup> См.: Малько А.В. Теория правовой политики. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 273.

<sup>2</sup> См.: Гордеев Н.С. Региональная правовая политика в сфере противодействия религиозному экстремизму: современное состояние и перспективы совершенствования (на примере Республики Татарстан) // Вестник Удмуртского университета, 2016. Т. 26, вып. 3. С. 80.

территории Саратовской области. Исполняется план мероприятий по реализации в 2017-2019 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Саратовской области<sup>1</sup>.

План мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на территории Саратовской области включает в себя аналогичные федеральной Стратегии разделы. Сфера международного сотрудничества в области противодействия экстремистской деятельности представлена приграничным сотрудничеством, что отражает специфику территориального расположения Саратовской области. План представляет собой совокупность мероприятий с указанием ответственных исполнителей и сроков исполнения.

В состав государственной программы «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года» входят четыре подпрограммы. Подпрограмма 2 «Профилактика терроризма и экстремизма в Саратовской области» направлена на предупреждение террористических и экстремистских проявлений на территории области. В рамках указанной подпрограммы решаются задачи усиления антитеррористической защищенности объектов социальной сферы и транспортной инфраструктуры, совершенствования системы профилактических мер антитеррористической и антиэкстремистской направленности.

План мероприятий по реализации в 2017-2019 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Саратовской области нацелен на гармонизацию межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области. Как представляется, предпринимаемый комплекс мер, конструктивное взаимодействие с институтами гражданского общества в лице представителей национально-культурных объединений позволят обеспечить адекватное реагирование на изменения в сфере трудовой миграции на территории области, а также не допустить экстремистских проявлений на межнациональной почве. Вместе с тем, развитие такого важного направления государственной политики в сфере противодействия экстремистской деятельности как повышение престижности образования, полученного в российских религиозных образовательных организациях, было бы особенно актуально для Саратовской области.

Основные направления участия органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма на территориях муниципальных районов Саратовской области изложены в Положениях об участии в

---

<sup>1</sup> Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2017-2019 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Саратовской области: распоряжение Правительства Саратовской области от 02.02.2017 № 15-Пр // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Сайт сетевого издания «Новости Саратовской губернии» [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru) 3 февраля 2017 года (дата обращения: 10.10.2017).

профилактике терроризма и экстремизма, а также минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории муниципального образования. Содержание положений в целом идентичны и предусматривают работу по следующим направлениям:

- участие в организации и проведении тематических занятий с детьми и молодежью, направленных на формирование уважительного отношения, принятия и понимания богатого многообразия культур различных народов, населяющих муниципальное образование, их традиций и этнических ценностей, гармонизацию межэтнических и межкультурных отношений, профилактику проявления ксенофобии и укреплению толерантности;

- оборудование для населения наружных информационных стендов с тематикой по профилактике терроризма и экстремизма и размещение их в доступных для населения местах;

- организация и проведение пропагандистских и агитационных мероприятий для населения муниципального образования;

- приобретение и использование учебно-наглядных пособий, видеофильмов по тематике толерантного отношения к людям различных национальностей и религиозных конфессий;

- проведение разъяснительной работы среди молодежи;

- проведение работы по разъяснению населению муниципального образования понятий и терминов, содержащихся в действующем законодательстве, касающихся ответственности за действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни в муниципальных и районных средствах массовой информации и др.

Данные направления получают детализацию в конкретных мероприятиях муниципальных программ по профилактике экстремизма и межнациональных конфликтов<sup>1</sup>.

Программные мероприятия по противодействию и профилактике экстремизма успешно реализуются, их результаты рассматриваются на заседаниях антитеррористической комиссии в Саратовской области.

Таким образом, можно сказать, что основные направления государственной политики в сфере противодействия экстремизму успешно реализуются на трех уровнях: федеральном, субъектов РФ и муниципальном. Анализ муниципальных программ профилактики и противодействия экстремизму в целом позволяет констатировать их эффективность, способность не допустить экстремистских проявлений на межнациональной почве. Вместе с тем, следует отметить, что в оценку эффективности, цели и задачи программ зачастую не включается такой важный параметр, как количество зарегистрированных преступлений и правонарушений экстремистской направленности, не во всех программах учитывается специфика конкретного

---

<sup>1</sup> См., например, Об утверждении муниципальной программы «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма, межнациональных конфликтов и наркомании на 2016 - 2018 годы» : постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» от 13.11.2015 № 3243. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/17929141/#ixzz4vfkrfF7w> (дата обращения: 10.10.2017).

муниципального образования с точки зрения этнического состава. Считаем, что для некоторых муниципальных образований проведение встреч с представителями национальных диаспор два раза в год явно недостаточно. В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года указано, что не только реализация, но и разработка региональных и муниципальных программ по противодействию экстремизму должна осуществляться с участием институтов гражданского общества.

Материалы по противодействию экстремизму размещаются в региональной печати, на сайтах администраций муниципальных образований, в интернет-изданиях в достаточном объеме. Однако, на наш взгляд, необходимо более активно продвигать такие материалы в молодежных социальных сетях, особенно обращая внимание на разъяснение юридической ответственности за правонарушения экстремистского характера, поскольку значительная часть молодых людей добросовестно заблуждается, попросту не зная, где проходит грань между выражением своего мнения и экстремистской деятельностью, за которую назначается юридическая ответственность.

## **ГЛАВА 2. ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ (ОРГАНИЗАЦИЙ) В ЧАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **2.1. Принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти с национально-культурными объединениями в части противодействия экстремистской деятельности (на примере Саратовской области)**

Вопросы противодействия экстремистской деятельности актуальны не только для мирового сообщества, но и для отдельно взятого региона. В процесс их разрешения включаются как органы государственной власти и местного самоуправления, так и представители гражданского общества. Поэтому в правоприменительной сфере особое внимание уделяется выработке действенного механизма взаимодействия власти и различных общественных формирований в области противодействия экстремистской деятельности, укрепления национального мира и согласия.

Правовую основу такого взаимодействия составляют правовые акты федерального и регионального уровней.

К основополагающим законодательным актам федерального уровня следует отнести Федеральный закон от 17 июня 1997 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях».

На их основе в субъектах РФ разрабатываются и принимаются стратегии, концепции, государственные программы, затрагивающие вопросы взаимодействия с национально-культурными объединениями в области противодействия экстремистской деятельности.

Так, в Саратовской области разработаны и действуют Концепция государственной национальной политики в Саратовской области, государственная программа Саратовской области «Культура Саратовской области до 2020 года», Государственная программа Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 г.».

Одним из вопросов названных программ является совершенствование механизмов взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества в противодействии экстремистской деятельности. Особую роль органы государственной власти отводят национально-культурным объединениям.

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2965.

По данным, размещенным на официальном сайте Правительства Саратовской области, на территории субъекта зарегистрировано 33 национальных объединения, лидеры и активисты которых задействованы в работе различных общественных формирований, оказывающих влияние на управленческий процесс региона.

Основопологающим направлением их деятельности является поддержка самобытных культур, что в условиях многонационального региона играет существенную роль для развития межнационального и межконфессионального сотрудничества. Последнее способствует укреплению межэтнической солидарности региона, интеграции различных культур в единое целое. Не случайно в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года, вовлечение этнокультурных объединений в деятельность по противодействию экстремизму, национальной и религиозной нетерпимости рассматривается в качестве одной из задач национальной политики государства.

Одним из приоритетов в этом направлении является разработка долгосрочной концепции такого взаимодействия, включающей формирование программ и проектов поддержки национально-культурных объединений в сфере духовно-нравственного воспитания и гармонизации межнациональных отношений. Мероприятия, проводимые в рамках таких программ, позволяют сглаживать межрелигиозные противоречия; побуждать представителей различных вероисповеданий и национальностей к активному противодействию глобальным угрозам человечества, в число которых входит осуществление экстремистской деятельности; повышать стимулы нетерпимого отношения к любым проявлениям религиозного и этнонационалистического экстремизма; осознавать, что истинные причины религиозного и этнонационалистического экстремизма лежат вне религиозного учения.

Среди принципов взаимодействия с национально-культурными объединениями можно выделить следующие: 1) невмешательство в уставную деятельность национально-культурного объединения; 2) приоритетность разъяснительной и профилактической работы с населением; 3) уважение культуры национальных сообществ; 4) недопущение посягательств на традиции и обычаи этнических групп; 5) равный доступ к участию в социально значимых проектах; 6) уважение прав и законных интересов национально-культурных объединений; 7) взаимовыгодное сотрудничество с национально-культурными объединениями.

Конкретизация названных принципов находит свое отражение в различных направлениях взаимодействия государства и национальных объединений.

Вовлечение национально-культурных объединений в механизм противодействия экстремизму обусловлено деструктивным воздействием экстремистской идеологии не только на политическую и экономическую сферы, но и на социальную, основным компонентом которой является духовная и религиозная составляющая различных национальностей и этнических групп. Поэтому идеологи экстремизма направляют манипулятивное воздействие на

национальные, этнические и религиозные группы, а также отдельных религиозных деятелей. Не случайно действующее законодательство в области противодействия экстремизму ориентирует на формирование межконфессионального и внутриконфессионального взаимодействия, государственную поддержку общественных объединений, деятельность которых направлена на противодействие экстремизму, проведение работы по разъяснению сути противоправной деятельности экстремистских организаций и их лидеров с привлечением представителей национальных общин.

В Саратовской области разработана и действует государственная программа «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 г.». Подпрограмма «Профилактика терроризма и экстремизма» этой программы ставит целью предупреждение экстремистских и террористических проявлений на территории Саратовской области, одним из направлений достижения которой является формирование механизма взаимодействия органов государственной власти Саратовской области с национальными объединениями в области противодействия экстремизму, профилактике межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Для этого подпрограммой предусмотрено проведение мероприятий по популяризации деятельности патриотически направленных национальных молодежных объединений. Было бы желательно предусматривать в подобных программах популяризацию деятельности не только молодежных, но и иных национальных объединений, принимающих активное участие в профилактике распространения идей терроризма и экстремизма, ксенофобии, разжигания межнациональной и межрелигиозной розни.

План мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации на территории Саратовской области предусматривает следующие направления взаимодействия органов государственной власти Саратовской области с национально-культурными объединениями по противодействию экстремистской деятельности: оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, реализующим проекты в сфере духовно-нравственного воспитания и гармонизации межнациональных отношений; проведение профилактических мероприятий в среде национальных диаспор в целях недопущения их использования в социальных конфликтах межнационального и межконфессионального характера; привлечение национальных общественных объединений к проведению работ по разъяснению сути противоправной деятельности лидеров и идеологов экстремистских и террористических структур; поддержка программ, проектов и инициатив, направленных на профилактику экстремистских проявлений, формирование активной гражданской позиции в области противодействия экстремизму, укрепление национального мира и согласия, популяризацию и сохранение культурных и национальных традиций народов России; проведение семинаров-совещаний национально-культурных центров по предупреждению межнациональных конфликтов; привлечение глав общин и диаспор, старейшин к разрешению

межнациональных (межэтнических) конфликтов, а также представителей этнических землячеств и диаспор к профилактике экстремистских проявлений и гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений.

Особое внимание в регионах следует обращать на динамику экстремистских проявлений, проводить анализ и оценку возможностей национально-культурных объединений по снижению рисков развития межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Это позволит выявить степень восприятия национально-культурными объединениями своей роли в общей системе противодействия экстремистской деятельности, а также наличие незадействованного потенциала.

Анализ нормативных актов Саратовской области по вопросам противодействия экстремизму показывает, что организационным механизмом взаимодействия с национальными объединениями выступает формирование консультативных, экспертных и общественных советов по межнациональным отношениям и взаимодействию с национальными общественными объединениями с участием руководителей таких объединений.

Так, в Саратовской области действует Совет по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при Губернаторе области. Основной целью его деятельности является оказание содействия органам исполнительной власти области в реализации полномочий по осуществлению мер, направленных на: укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия; сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории области; защиту прав национальных меньшинств; социальную и культурную адаптацию мигрантов; профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия; информирование вице-губернатора области о положении дел в указанной сфере; подготовку предложений Губернатору области по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

При Уполномоченном по правам человека в Саратовской области сформирован Совет национально-культурных общественных объединений, в состав которого входят руководители национально-культурных общественных объединения региона.

Законодательную деятельность в сфере реализации государственной национальной политики и взаимодействия с национальными общественными объединениями курирует комитет по культуре, общественным отношениям и информационной политике Саратовской областной Думы. Одним из вопросов, отнесенных к ведению комитета, является вопрос межнационального сотрудничества и национально-культурных объединений.

Непосредственное взаимодействие с национально-культурными объединениями области, в том числе в области противодействия экстремистской деятельности, осуществляет Комитет общественных связей и

национальной политики Саратовской области<sup>1</sup>. В этих целях в составе комитета образован отдел по работе с национальными и религиозными объединениями.

К организационно-правовому механизму взаимодействия государства и национально-культурных объединений относится заключение договоров и соглашений. Так, 4 февраля 2015 г. заключено Соглашение о сотрудничестве между Правительством Саратовской области и Общественной организацией – Федеральной национально-культурной автономией российских немцев в целях гармонизации межнациональных отношений на территории Саратовской области.

Как уже было сказано, противодействие экстремистской деятельности невозможно рассматривать вне проблем гармоничного развития межнациональных отношений. В этой связи на органы государственной власти региона ложится обязанность создания благоприятных условий для единения этнических групп, популяризации духовно-нравственных традиций и национальных культур.

Значительная роль в укреплении межнациональных отношений принадлежит национально-культурным объединениям, поэтому органы государственной власти оказывают им содействие в проведении мероприятий социально-культурного характера.

К экономическим механизмам взаимодействия можно отнести государственную поддержку социально ориентированных национально-культурных автономий, финансирование проведения совместных мероприятий.

Использование органами государственной власти и местного самоуправления потенциала национально-культурных объединений в разрешении вопросов обеспечения межнационального мира и межконфессионального согласия способствует формированию необходимых условий развития национальных культур и ведения традиционных хозяйств, сохранения исконной среды обитания. В результате, воспитание уважительного отношения к национальной культуре, традициям и обычаям различных народов в многонациональных субъектах РФ противостоит распространению экстремистских идей в обществе, разжиганию ненависти и вражды по признаку национальной или религиозной принадлежности.

Взаимодействие органов государственной власти с национально-культурными объединениями исходит из принципа договоренности, который способствует развитию взаимопонимания и общности интересов у представителей различных национальных групп. Это особенно важно в условиях сосредоточения во многих субъектах РФ мигрантских национальных групп, выдвигающих требования о соблюдении конституционного равноправия и защиты прав национальных меньшинств, что непосредственно используется идеологами терроризма и экстремизма.

---

<sup>1</sup> Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области преобразован. См.: Положение о Министерстве внутренней политики и общественных отношений Саратовской области: Постановление Правительства Саратовской области от 27.10.2017 № 539-П // Сайт сетевого издания «Новости Саратовской губернии» // [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru) (дата обращения: 14.11.2017).

Привносимые извне многими мигрантами идеи национализма и религиозной нетерпимости несут в себе угрозу общественной безопасности. Например, националистические религиозные взгляды мигрантов могут конфликтовать с нормами и правилами местных этнических групп. Все это создает благоприятную почву для развития экстремистских настроений на фоне национальных и религиозных противоречий и требует целенаправленной, совместной деятельности национально-культурных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления, основанной на принципах законности, профессионализма, системности и прогнозирования.

Таким образом, противодействие органов государственной власти экстремистской деятельности основано на мерах экономического, организационного, правового, информационного и пропагандистского характера. В этих целях в органах государственной власти и местного самоуправления выделяются структурные единицы, ответственные за взаимодействие с национально-культурными объединениями; организуются на постоянной основе обучающие семинары и курсы с использованием интерактивных форм для руководителей национально-культурных объединений по противодействию распространению идеологии терроризма и экстремизма; активизируется деятельность консультационных и совещательных органов в решении задач межнационального сотрудничества; поддерживаются социально значимые проекты; выделяются средства для оказания грантовой поддержки проектов, направленных на гармонизацию межнациональных отношений; обеспечивается участие национально-культурных организаций в региональных целевых программах, в подпрограммах государственных программ субъектов РФ, направленных на профилактику экстремистской деятельности, укрепление межнациональных отношений.

Следовательно, основными формами взаимодействия органов государственной власти и национально-культурных объединений являются:

- 1) участие в разработке и реализации государственных региональных программ Саратовской области;
- 2) совместное участие в подготовке и проведении научно-практических, национально-культурных и общественно-политических мероприятий, социологических исследований;
- 3) предоставление субсидий (грантов) на финансирование социально значимых проектов национально-культурных объединений;
- 4) оказание помощи национально-культурным объединениям в проведении национальных культурно-массовых, спортивных и иных мероприятий;
- 5) информационное и учебно-методическое содействие (программное обеспечение и приобретение печатной продукции по вопросам межнациональных, межконфессиональных отношений; издание просветительских материалов; освещение в СМИ результатов деятельности национально-культурных объединений и др.);
- 6) создание совещательных органов;

7) работа с молодежью в форме встреч со студентами учреждений высшего и профессионального образования совместно с представителями органов внутренних дел, лидерами национально-культурных и религиозных организаций;

8) подготовка просветительских и информационных проектов совместно с вузами области;

9) поощрение лиц, участвующих в работе национально-культурных и религиозных организаций и внесших значительный вклад в сохранение межнационального мира и согласия на территории региона;

10) оказание содействия в получении грантовой поддержки наиболее перспективных проектов национально-культурных и религиозных организаций и др.

Взаимодействие правоохранительных органов с национально-культурными объединениями осуществляется на постоянной основе по следующим направлениям: профилактика правонарушений; обеспечение правопорядка при проведении массовых мероприятий; правовое, патриотическое и духовно-нравственное воспитание населения. Также в территориальных органах МВД России ведется учет национально-культурных объединений, осуществляющих деятельность на их территориях.

Практикой выработаны следующие механизмы взаимодействия правоохранительных органов с национально-культурными объединениями в области противодействия экстремистской деятельности:

1) планирование совместных мероприятий по противодействию пропаганде насилия, нетерпимого отношения к представителям определенных национальных или религиозных групп, распространению идеологии экстремизма и терроризма;

2) проведение регулярных встреч с лидерами и активистами национально-культурных объединений с целью обсуждения проблемных вопросов, выработки совместных мер по профилактике экстремистской деятельности;

3) формирование действующих на постоянной основе рабочих групп и советов с участием представителей национально-культурных объединений для обсуждения текущих вопросов и проведения консультаций при организации на территории региона массовых политических, культурных и религиозных мероприятий, получения информации о возможных террористических и экстремистских акциях, выработке совместных упреждающих мер;

4) участие правоохранительных органов и руководителей национально-культурных общественных объединений в деятельности Общественных советов, формируемых при органах государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ;

5) участие правоохранительных органов в деятельности Советов по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями;

6) участие правоохранительных органов и представителей национально-культурных объединений в деятельности межконфессиональных консультативных советов;

7) подготовка совместных просветительских и информационных проектов по вопросам предупреждения распространения идеологии экстремизма и терроризма, взаимодействия национальных культур и религиозных конфессий для укрепления национального мира и согласия;

8) подготовка совместных выступлений в СМИ по проблемам противодействия экстремистской деятельности; выпуск печатных изданий, видеофильмов, осуждающих идеологию терроризма, экстремизма и вовлечение молодежи в экстремистские преступные группировки;

9) комментирование вопросов профилактики экстремистской деятельности;

10) пропаганда передового опыта профилактики экстремистской деятельности силами национально-культурных объединений; исторического опыта мирного существования представителей различных национальностей и вероисповеданий;

11) поощрение лидеров и активистов национально-культурных объединений, внесших существенный вклад в решение проблем, связанных с распространением идеологии терроризма и экстремизма;

12) привлечение лидеров и активистов национально-культурных объединений, а также представителей религиозных диаспор и сотрудников учебных заведений к процессу повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов в целях получения ими углубленных знаний и навыков в области противодействия экстремистской деятельности;

13) совместное проведение бесед с учащимися общеобразовательных учреждений и их родителями по вопросам профилактики распространения идей экстремизма и терроризма в образовательной среде, в семье и быту;

14) совместное проведение разъяснительной работы с представителями неформальных молодежных организаций, в отношении которых имеются данные о вовлечении в деятельность экстремистской направленности;

15) привлечение представителей национально-культурных объединений в экспертную деятельность по оценке противоправных действий национальных объединений экстремистской направленности;

16) разъяснение лидерам и активистам национально-культурных объединений необходимости своевременного предоставления информации о лицах, вовлеченных в экстремистскую деятельность; о мигрантах, подверженных экстремистским настроениям; о лицах, прошедших обучение за рубежом в исламских центрах, либо готовящихся выехать для прохождения обучения; о верующих лицах, вернувшихся из зарубежных стран и подверженных религиозному экстремизму, после длительного в них пребывания; о готовящихся экстремистских акциях; о переводе денежных средств по системе «хавала»; о фактах осуществления экстремистской деятельности маргинальными религиозными группами;

16) организация совместных мероприятий по адаптации мигрантов в среде пребывания и др.

Таким образом, проведенное исследование показывает, что механизм взаимодействия органов государственной власти с национально-культурными объединениями включает в себя следующие направления:

- предупреждение распространения идеологии экстремизма;
- предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов.

## **2.2. Взаимодействие органов местного самоуправления Саратовской области с национально-культурными объединениями**

Органы местного самоуправления в силу наибольшей информированности о специфике подведомственной территории и проживающего там населения располагают более эффективным инструментарием предупреждения экстремистской деятельности.

Как и на региональном уровне, механизм взаимодействия органов местного самоуправления с национально-культурными объединениями в системе местного самоуправления представлен двумя блоками: 1) предупреждение распространения идеологии экстремизма; 2) предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов.

В рамках названных блоков можно выделить следующие направления взаимодействия муниципальных органов власти с национально-культурными объединениями (организациями): 1) содействие развитию национальных культур; 2) освещение в СМИ позитивного опыта в укреплении межэтнических и религиозных отношений; 3) предупреждение межэтнических и межрелигиозных противоречий; 4) содействие совместно с национально-культурными организациями адаптации мигрантов; 5) недопущение распространения идеологии экстремизма; 6) формирование патрулей из представителей этнических групп, национально-культурных организаций.

В качестве основных форм работы с национально-культурными объединениями традиционно используются: организация встреч, семинаров, различных фестивалей, акций, национальных праздников, проведение консультаций, бесед с молодежью, чтение лекций, оказание содействия национально-культурным объединениям в организации и проведении публичных мероприятий.

Информационные материалы органов местного самоуправления, направленные на профилактику экстремистской деятельности, предусматривают формирование добрососедских отношений, гуманизма, атмосферы культурного развития представителей всех этнических групп, создание обстановки нетерпимости к любым негативным явлениям, являющимся благоприятной почвой для развития экстремистской идеологии: правового нигилизма, национализма, шовинизма и др.

В целях предупреждения экстремистской деятельности в СМИ регулярно освещаются мероприятия, проводимые органами местного самоуправления совместно с органами внутренних дел и активистами национально-культурных объединений, а также проведение такими объединениями мероприятий,

направленных на гармонизацию межнациональных и межконфессиональных отношений.

Для профилактики проявлений экстремистской деятельности в образовательной среде, органы местного самоуправления привлекают представителей национально-культурных объединений к проведению разъяснительных бесед с подрастающим поколением о деструктивности деятельности молодежных общественных объединений, подверженных идеологии национализма и экстремизма.

В некоторых муниципальных образованиях создаются Интернет-порталы, содержащие информационные ресурсы о взаимодействии с национальными и религиозными организациями по вопросам межнационального и межконфессионального сотрудничества.

В рамках взаимодействия с национально-культурными объединениями в области противодействия экстремистской деятельности в органах местного самоуправления формируются специальные структурные подразделения, ответственные за организацию работы по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, национально-культурному развитию и недопущению распространения идеологии экстремизма на территории муниципального образования.

Правовой основой деятельности таких структурных подразделений являются специальные положения, утверждаемые уполномоченными на то уставом конкретного муниципального образования органами местного самоуправления.

Структурные единицы, ответственные за стабилизацию межнациональных отношений на территории муниципального образования, могут создаваться в различных организационных формах: советы по межнациональным отношениям, комиссии по национальной политике и работе с конфессиональными объединениями, координационные советы по национальным вопросам, общественные советы, консультативные советы по делам национальностей, межведомственные комиссии по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений. Как показывает практика, такие советы формируются и действуют при главах муниципальных образований, местных администрациях.

Рассмотрение правовых актов, регулирующих деятельность названных советов, позволяет выделить следующие основные направления их взаимодействия с национально-культурными объединениями:

1) в области гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений:

- участие в подготовке и разработке рекомендаций и предложений органам местного самоуправления по совершенствованию национально-культурных отношений;

- анализ практики межнациональных и религиозных отношений в муниципальном образовании;

- налаживание и поддержание контактов с представителями национально-культурных объединений муниципального образования;

- участие в организации совещаний, «круглых столов», конференций по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений;
  - выявление и анализ проблем в деятельности национально-культурных объединений, проблем при реализации конституционных прав представителей национальных общин;
  - поддержка деятельности национальных общественных объединений, религиозных организаций в сохранении и развитии национального языка, культуры, самобытности, свободы совести и вероисповедания;
  - обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления с национальными диаспорами и общинами, религиозными конфессиями и объединениями, осуществляющими свою деятельность на территории муниципального образования;
  - осуществление мер, направленных на изучение и развитие культурных традиций края; распространение знаний об истории и культуре народов, проживающих на территории муниципального образования;
  - популяризация объектов культурного наследия, народных художественных промыслов и ремесел, национальных культур, проживающих на территории муниципального образования народов;
  - выработка совместных действий по укреплению общественного согласия, достижение взаимопонимания и взаимного уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания;
  - представление и защита в органах местного самоуправления культурных и социальных интересов этнических общностей;
  - участие в подготовке программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и культур, других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, относящих себя к определенным этническим общностям;
  - содействие распространению объективной информации в сфере межнациональных отношений;
  - освещение в СМИ положительного опыта национальных обществ и религиозных организаций в поддержании стабильности, гражданского мира и общественного спокойствия;
  - недопущение пропаганды и агитации, а также деятельности, направленной на разжигание межнациональной и межрелигиозной розни, проявление превосходства одной нации над другой, утверждение национальной исключительности;
  - своевременное предупреждение и мирное разрешение межэтнических и межрелигиозных противоречий и конфликтов.
- 2) по профилактике распространения идеологии терроризма и экстремизма:
- активизация взаимодействия органов местного самоуправления и их структурных подразделений, правоохранительных органов с национально-культурными и религиозными организациями в области противодействия экстремистской деятельности;

- выработка форм и методов взаимодействия с национально-культурными и религиозными организациями в области противодействия экстремистской деятельности;
- выявление фактов пропаганды расовой ненависти, экстремизма;
- выявление причин межнациональной напряженности и разработка мер по их устранению;
- решение вопросов, связанных с поддержанием межрелигиозного диалога, формированием уважительных и конструктивных взаимоотношений между представителями различных вероисповеданий и национальных культур;
- организация мониторинга политических, социально-экономических и иных процессов, оказывающих влияние на ситуацию в области противодействия экстремизму;
- разработка совместно с представителями национально-культурных объединений предложений по принятию профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности на территории муниципального образования;
- разработка совместно с представителями национально-культурных объединений предложений, направленных на повышение общего уровня правовой культуры граждан, создание системы стимулов для ведения законопослушного образа жизни;
- организация совещаний, «круглых столов», конференций по вопросам противодействия экстремистской деятельности с участием лидеров и активистов национально-культурных объединений;
- участие в организации взаимодействия национально-культурных объединений со СМИ по вопросам противодействия экстремистской деятельности;
- содействие национально-культурным объединениям в издании материалов просветительского и пропагандистского характера по вопросам противодействия распространению идей терроризма и экстремизма;
- разработка совместных с национально-культурными объединениями мер по профилактике и противодействию проявлениям межнациональной розни, экстремизма и религиозного фундаментализма на территории муниципального образования;
- выявление социальных, экономических и культурных причин распространения идеологии терроризма и экстремизма, разработка мер по их устранению;
- выработка совместных предложений по социальной адаптации и культурной интеграции мигрантов;
- привлечение этнокультурных объединений, религиозных организаций к участию в мероприятиях муниципального и межмуниципального характера, направленных на развитие межнационального и межконфессионального диалога, возрождение семейных ценностей, противодействие экстремизму, национальной и религиозной нетерпимости;

- содействие социальной и культурной открытости национальных диаспор;

- содействие просветительской деятельности национально-культурных объединений, направленной на профилактику экстремизма и ксенофобии на национальной и религиозной почве;

- публикация в СМИ материалов и статей, подготовленных лидерами и активистами национально-культурных объединений по вопросам противодействия распространению идеологии терроризма и экстремизма;

- привлечение членов национально-культурных объединений к участию в региональных и межрегиональных мероприятиях по профилактике экстремизма и созданию условий для обеспечения гармонизации межнациональных отношений, в том числе молодежной среде.

На наш взгляд, для повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с национально-культурными объединениями в исследуемой области необходимо:

- привлекать на договорной основе представителей научных и экспертных учреждений для участия в разработке, подготовке и публикации методических, справочных и информационно-аналитических материалов для национально-культурных объединений по вопросам противодействия экстремистской деятельности;

- разрабатывать и принимать меры по повышению заинтересованности национально-культурных объединений в проведении работы по противодействию распространению идеологии терроризма и экстремизма;

- проводить обучающие семинары, в том числе в интерактивной и дистанционной формах, для лидеров и активистов национально-культурных объединений в области противодействия экстремистской деятельности;

- активизировать взаимодействие национально-культурных и религиозных объединений в области противодействия экстремистской деятельности;

- привлекать лидеров и активистов национально-культурных объединений в нестабильных в социально-экономическом и политическом планах муниципальных образованиях к анализу ситуации межэтнических отношений в целях недопущения перерастания бытовых конфликтов в межнациональную плоскость;

- обеспечивать взаимодействие различных национально-культурных объединений между собой для обмена опытом в вопросах урегулирования межнациональных и религиозных конфликтов, профилактики распространения идеологии терроризма и экстремизма;

- привлекать к взаимодействию молодежный актив национально-культурных объединений, студенческих землячеств в целях более широкого использования их потенциала для противодействия деструктивному воздействию информации экстремистской направленности с использованием информационных технологий на сознание подрастающего поколения;

- осуществлять постоянный мониторинг взаимодействия органов местного самоуправления с национально-культурными объединениями;

- использовать в многоэтнических муниципальных образованиях возможности национально-культурных объединений при формировании отрядов правопорядка с участием представителей различных этнических групп.

При планировании совместных мероприятий с национально-культурными объединениями, органы местного самоуправления должны учитывать их действительный потенциал в вопросах противодействия экстремистской деятельности. Для этого структурным подразделениям, ответственным за взаимодействие с такими институтами гражданского общества, необходимо проводить социологические исследования возможности и готовности национально-культурных объединений принимать действенное участие в предупреждении и ликвидации очагов социальной напряженности на национальной и религиозной почве, профилактике распространения идей терроризма и экстремизма.

Кроме того, планируя и осуществляя мероприятия совместно с национально-культурными объединениями, органы местного самоуправления должны принимать во внимание местные особенности и традиции, а именно: уровень приверженности этнических сообществ национальным обычаям и традициям; различия традиций и культур, которые идеологи терроризма и экстремизма могут использовать для разжигания социальных конфликтов; уровень религиозности населения; наличие жителей, наиболее подверженных информационно-психологическому воздействию со стороны деструктивных групп; степень авторитетности лидеров и активистов национально-культурных объединений в местной среде.

Существенное значение для предотвращения распространения идеологии экстремизма приобретают вопросы социальной адаптации трудовых мигрантов на территории муниципального образования и их взаимоотношения с местными жителями и иностранными гражданами.

В этих целях, в случаях значительного притока трудовых мигрантов, при администрациях муниципальных образований возможно формирование специальных центров адаптации и консультирования, в том числе мобильных пунктов. Создание таких структур возможно и при национально-культурных объединениях. Их назначение в общем механизме противодействия предотвращения экстремистской деятельности может состоять в следующем:

- оказание содействия в правовом просвещении, что способствует формированию у трудовых мигрантов уважения к российским законам, понимания необходимости их соблюдения;

- формирование системы знаний о традициях и обычаях различных этнических групп, проживающих на территории муниципального образования, и внедрение в сознание трудовых мигрантов необходимости их уважения, а также о правилах поведения в многонациональном обществе;

- консультирование по вопросам деятельности национально-культурных объединений, информирование об организациях деструктивной направленности, а также необходимости сообщения о фактах вступления в контакт представителей таких организаций; о попытках ущемления прав мигрантов, оскорбления и унижения их чести и достоинства;

- оказание содействия в изучении русского языка, ознакомлении с историей и культурой народов России и др.

Основные организационные формы взаимодействия органов местного самоуправления и национально-культурных объединений в области противодействия экстремистской деятельности находят отражение в программах, затрагивающих вопросы укрепления межнациональных и межконфессиональных отношений, профилактики терроризма и экстремизма, правонарушений на территории муниципальных образований:

- заключение соглашений о сотрудничестве с национально-культурными объединениями для осуществления совместной деятельности, направленной на противодействие распространению идей насилия, религиозной ненависти или вражды, распространению идей терроризма и экстремизма;

- создание рабочих групп, организация консультативных совещаний при планировании массовых культурных, спортивных мероприятий, общественно-политических акций;

- проведение «круглых столов», семинаров, встреч для выработки совместных решений по противодействию экстремистской деятельности на национальной или религиозной почве;

- проведение совместных обучающих мероприятий, деловых игр, тренировок, учений по отработке механизма взаимодействия при возникновении конфликтной ситуации на национальной или религиозной почве, выявления различных форм проявлений экстремистской идеологии межрелигиозного и межнационального характера, как со стороны представителей различных этнических и религиозных групп, так и в отношении них;

- формирование межмуниципальных консультативных советов (комитетов) с участием лидеров национально-культурных объединений в целях координации деятельности при подготовке и проведении совместных культурных и иных мероприятий, выработке совместных решений по противодействию распространению идеологии экстремизма, а также координации действий, направленных на патриотическое воспитание молодежи, внедрение в общественное сознание ценностей совместного существования различных культур, духовно-нравственных ценностей.

При организации массовых национально-культурных мероприятий органы местного самоуправления обеспечивают взаимодействие правоохранительных органов с национально-культурными объединениями по следующим направлениям:

- участие представителей национально-культурных объединений и религиозных организаций в разработке информационных материалов для сотрудников правоохранительных органов, принимающих непосредственное участие в обеспечении порядка и безопасности при проведении указанных мероприятий;

- консультирование представителями национально-культурных объединений правоохранительных структур об особенностях культурно-массового мероприятия в целях выработки наиболее эффективных форм и

методов охраны общественного порядка и обеспечения безопасности при его проведении;

- проведение совместных встреч по вопросам взаимодействия в случаях проявления в действиях его участников и зрителей экстремистских проявлений.

Проведенное исследование показало отсутствие должного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с национально-культурными объединениями в предупреждении экстремистской деятельности. В этой связи на уровне регионов представляется целесообразным разработать и принять законодательных актов, регулирующих рассмотренные принципы и механизм взаимодействия.

Таким образом, механизм взаимодействия органов местного самоуправления с национально-культурными объединениями представляет собой комплекс мер правового, организационного, экономического, информационного и методического характера, направленных на объединение усилий органов местного самоуправления и национальных сообществ в целях формирования условий мирного сосуществования различных этнических и религиозных групп, создания атмосферы нетерпимости к разжиганию национальной или религиозной вражды, распространению идей экстремизма в любой форме.

### **ГЛАВА 3. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ**

#### **3.1. Полномочия органов исполнительной власти Саратовской области в области противодействия экстремизму**

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации рассматривает противодействие экстремистской деятельности в качестве одного из условий обеспечения стабильности государственной и общественной безопасности. Деятельность экстремистских организаций и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, наносит ущерб гражданскому обществу, дестабилизирует политический и социальный порядок. В этих условиях совершенствование правового регулирования деятельности органов государственной власти в области противодействия экстремистской деятельности является одним из основных направлений обеспечения государственной и общественной безопасности.

Правовую основу формирования полномочий органов государственной власти Саратовской области в части противодействия экстремистской деятельности составляют положения п. «б» ст. 72 Конституции РФ.

Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в предметах совместного ведения определены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ<sup>1</sup>. Согласно п. 51.1 ст. 26.3 этого закона к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится организация и осуществление на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации. С данными полномочиями тесно взаимосвязана разработка и реализация мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, защиту прав национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия (п. 20.1).

Действующий Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» не содержит механизмов разграничения полномочий в области противодействия экстремистской

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2017. № 31 (часть I), ст. 4829.

деятельности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Согласно ст. 4 этого закона названные органы принимают участие в противодействии экстремистской деятельности в пределах компетенции. При этом закон отдает приоритет мерам профилактического, воспитательного и пропагандистского характера (ст. 5).

Исходя из Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года полномочия органов государственной власти Саратовской области должны охватывать следующие направления.

1. Формирование нормативно-правовой базы по вопросам противодействия экстремистской деятельности.

Данное направление предполагает разработку и принятие нормативных актов, целевых программ, предусматривающих формирование системы профилактики экстремизма, предупреждения межнациональных конфликтов; принятие управленческих решений, разработку проектов нормативных правовых актов и программных документов в сфере противодействия экстремизму с учетом национальных, конфессиональных и региональных факторов.

На территории Саратовской области действует ряд нормативных актов общего характера, направленных на профилактику правонарушений. К ним можно отнести, прежде всего, Закон Саратовской области от 3 октября 2016 г. № 112-ЗСО «О профилактике правонарушений на территории Саратовской области»<sup>1</sup>.

Отдельные вопросы профилактики экстремизма затронуты в Концепции государственной национальной политики в Саратовской области<sup>2</sup>, а также в следующих государственных программах Саратовской области: «Культура Саратовской области до 2020 г.»<sup>3</sup>; «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года», «Развитие образования в Саратовской области до 2020 года»<sup>4</sup>.

Губернатором Саратовской области утвержден План мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на территории Саратовской области.

2. Формирование органов, ответственных за профилактику проявлений экстремизма на территории Саратовской области и распределение между ними полномочий.

В этой связи можно выделить органы общей и специальной компетенции.

Основы разграничения компетенции органов общей компетенции в области противодействия экстремистской деятельности заложены Уставом

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Саратовской области. 2016. № 11.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Саратовской области от 22.08.2011 № 450-П // Собр. законодательства Саратовской области. 2011. № 23.

<sup>3</sup> Утв. Постановлением Правительства Саратовской области от 20.11.2013 № 642-П // Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 49 (часть I).

<sup>4</sup> Утв. Постановлением Правительства Саратовской области от 20.11.2013 № 643-П // Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 49 (часть I).

Саратовской области. Так, Губернатор Саратовской области обеспечивает правопорядок, координацию деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями; учреждает и формирует совещательные и консультативные органы при Губернаторе области; принимает постановления и издает распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории области (ст. 55).

Исходя из положений действующего законодательства, Губернатор организует реализацию государственной политики в области противодействия экстремистской деятельности на территории Саратовской области; утверждает планы мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации; координирует деятельность органов государственной власти области по профилактике экстремизма; организует постоянно действующее координационное совещание по обеспечению правопорядка на территории области.

Правительство Саратовской области осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью (ст. 61).

Постановлением Губернатора Саратовской области от 11 апреля 2014 г. № 112 образован Совет по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при Губернаторе Саратовской области. Как было указано в предыдущей главе, Совет является консультативным органом при Губернаторе Саратовской области, образованным в целях оказания содействия органам исполнительной власти области в реализации полномочий по осуществлению мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории области, защиту прав национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия, информирования вице-губернатора области о положении дел в указанной сфере, подготовки предложений Губернатору области по вопросам, входящим в компетенцию Совета<sup>1</sup>.

Непосредственное осуществление полномочий по противодействию экстремистской деятельности на территории Саратовской области возложено на Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области.

---

<sup>1</sup> Положение о Совете по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при Губернаторе Саратовской области: Приложение № 2 к Постановлению Губернатора Саратовской области от 11.04.2014 № 112 (в ред. от 07.07.2017) // Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 16, с. 3945-3948.

Комитет взаимодействует с общественным сектором области, в том числе в противодействии экстремистской деятельности, а также принимает участие в реализации на территории области государственной политики в области противодействия экстремизму.

Для решения названных задач комитет осуществляет сбор, анализ и обобщение информации о тенденциях развития общественной ситуации в области, других субъектах Российской Федерации, в том числе оказывающих влияние на ситуацию в сфере противодействия экстремизму; осуществляет комплексный аналитический мониторинг развития ситуации в сфере этноконфессиональных отношений на территории области; профилактику правонарушений в формах правового просвещения и правового информирования в пределах компетенции<sup>1</sup>.

Реализация на территории Саратовской области государственной политики в части противодействия экстремизму, профилактика проявлений экстремизма на территории области возложены на управление по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области<sup>2</sup>. В этих целях управление осуществляет подготовку в пределах своей компетенции сводной информации об основных направлениях социально-экономического и общественно-политического развития Саратовской области, а также информации о политических, социально-экономических и иных процессах в Саратовской области, оказывающих влияние на ситуацию в сфере противодействия терроризму; обеспечивает совместно с советником Губернатора Саратовской области и советником начальника управления взаимодействие с рабочими органами АТК в области, созданными ее решениями для изучения и подготовки вопросов, касающихся профилактики терроризма и экстремизма, минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма, с целью подготовки проектов ее решений; обобщает практику применения законодательства о противодействии терроризму и профилактике экстремизма в Саратовской области.

В соответствии с постановлением Правительства Саратовской области от 20 ноября 2013 г. № 646-П (в ред. от 10 августа 2017 г.) управление является ответственным исполнителем за реализацию Государственной программы Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года», одной из целей которой является профилактика экстремистских акций в области.

Постановлением Губернатора Саратовской области от 20 мая 2014 г.

---

<sup>1</sup> Положение о комитете общественных связей и национальной политики Саратовской области: Постановление Правительства Саратовской области от 22.09.2014 № 542-П (в ред. от 27.06.2017) // Собр. законодательства Саратовской области. 2014. № 41, с. 9431-9435.

<sup>2</sup> Вопросы управления по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области: Постановление Правительства Саратовской области от 13.12.2013 № 705-П (в ред. от 19.05.2017) // Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 53, с. 12319-12323.

№ 145 (в ред. от 22 мая 2017 г.) образована Комиссия по оказанию содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность<sup>1</sup>. Основной задачей комиссии является оказание содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность.

К сожалению, в Положении закреплены лишь общие нормы, касающиеся в основном организации деятельности комиссии. Компетенционная составляющая рассматриваемой структуры в нормативном акте не освещается. Полагаем, что важнейшими направлениями деятельности комиссии может стать следующее: подготовка предложений по совершенствованию законодательства Саратовской области по вопросам противодействия терроризму и экстремизму; участие в разработке планов и программ по адаптации к мирной жизни лиц, решивших прекратить террористическую и экстремистскую деятельность; разработка мер, направленных на формирование экономических, социальных и организационных предпосылок для снижения уровня правонарушений экстремистской направленности; организация юридической помощи и юридических консультаций лицам, принявшим решение прекратить террористическую и экстремистскую деятельность; содействие в получении материальной, медицинской, психологической и иной помощи лицам, принявшим решение о прекращении террористической и экстремистской деятельности, а также членам их семей; содействие в решении жилищных и бытовых вопросов лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность, в трудоустройстве таким лицам, а также членам их семей; принятие решений о мерах реагирования на факты нарушений прав и свобод лиц, принявших решение о прекращении террористической и экстремистской деятельности, а также членов их семей со стороны органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, организаций.

Следует отметить, что профилактика экстремизма носит комплексный характер. Здесь необходимо проведение не только правоохранительных, но и социально-культурных, образовательных, экономических, пропагандистских, информационных и иных мер, способствующих минимизации и устранению условий, способствующих развитию экстремистских идей в обществе. Поэтому в процесс профилактики экстремистских проявлений включаются различные органы, сформированные на территории Саратовской области, например, такие как Министерство культуры; Министерство образования; Министерство занятости, труда и миграции и другие.

Согласно подпрограмме 2 государственной программы Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года»

---

<sup>1</sup> О создании комиссии по оказанию содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность: Постановление Губернатора Саратовской области от 20.05.2014 № 145 (в ред. от 22.05.2017) // Собр. законодательства Саратовской области. 2014. № 22.

названные органы государственной власти Саратовской области являются соисполнителями следующих групп мероприятий в пределах компетенции: создание и сопровождение системы мониторинга общественно-политических процессов и раннего предупреждения социальных и межнациональных конфликтов; реализация комплексной информационной кампании и создание информационных ресурсов, направленных на укрепление гражданского патриотизма и российской гражданской идентичности; совершенствование механизма согласования действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, их взаимодействия с институтами гражданского общества в реализации мероприятий по профилактике этнорелигиозного экстремизма, ксенофобии и социальной нетерпимости, межнациональных и межконфессиональных конфликтов; научно-методическое обеспечение и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, в сфере полномочий которых находятся вопросы взаимодействия с институтами гражданского общества, общественными и национальными объединениями, профилактики экстремизма; совершенствование системы адаптации и интеграции мигрантов.

3. Определение мер по профилактике экстремистских проявлений в области национальных отношений на территории Саратовской области.

В этих целях названная выше государственная программа предусматривает осуществление следующих мероприятий: проведение с участием правоохранительных и других государственных органов семинаров-совещаний по вопросам предупреждения межнациональных конфликтов, профилактики экстремизма на национальной и религиозной почве; выработка и реализация дополнительных мер по повышению уровня межведомственного взаимодействия по информационному противодействию терроризму и экстремизму; проведение мероприятий по популяризации деятельности патриотически направленных общественных, национальных, молодежных, политических объединений и организаций.

Для более комплексного исследования проблемы профилактики экстремизма проводится мониторинг межнациональных и религиозных отношений на территории Саратовской области, а также социологические исследования проблем в названной системе отношений в целях своевременного выявления факторов, оказывающих влияние на формирование экстремистских настроений в различных этнических и конфессиональных группах.

Проведение подобного мониторинга отражено и в иных программах и планах мероприятий. Так, согласно государственной программе Саратовской области «Культура Саратовской области до 2020 года» в целях укрепления единства многонационального народа, проживающего на территории Саратовской области, Комитет общественных связей и национальной политики области организует и проводит мониторинг межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов на территории области. Для этого программой предусматривается осуществление следующих мероприятий: создание и сопровождение системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных

конфликтов, базирующихся на диверсификации источников информации и предусматривающей возможность оперативного реагирования на конфликтные и предконфликтные ситуации на территории муниципальных образований области; оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления области в сфере реализации государственной национальной политики; создание в структуре органа исполнительной власти области колл-центра по приему информации о конфликтных ситуациях и обеспечение его деятельности; проведение социологических исследований с целью определения состояния и тенденций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, а также выявления в области уровня конфликтогенности; создание и обеспечение деятельности рабочей группы оперативного реагирования на конфликтные и предконфликтные ситуации; привлечение к работе в общественных советах, иных экспертно-консультативных структурах при органах исполнительной власти области представителей национальных общественных объединений.

Согласно Плану мероприятий по реализации в 2017-2019 годах Стратегии национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, на комитет также возложено осуществление мониторинга реализации муниципальных программ, направленных на укрепление гражданского единства и гармонизацию межнациональных отношений.

Совместно с министерством по делам территориальных образований области комитет осуществляет мониторинг состояния межнациональных отношений в местах компактного проживания лиц различных национальностей.

В целях укрепления межнациональных отношений названным Планом на областные Министерство молодежной политики, спорта и туризма, Министерство образования, Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области возложена обязанность по выявлению, анализу неформальных групп в студенческой среде, сформированных по национальному и религиозному признаку, вышедших в публичное пространство, для своевременного предотвращения и пресечения деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, разжигание национальной или религиозной розни, ненависти или вражды.

На Министерство молодежной политики, спорта и туризма области и Комитет общественных связей и национальной политики области планом мероприятий возложено проведение мониторинга деятельности неформальных молодежных объединений, а также разработка рекомендаций и принятие практических мер по снижению вовлеченности молодежи в неформальные молодежные объединения экстремистской направленности.

4. Предотвращение вовлечения мигрантов в экстремистскую деятельность.

В этих целях органы государственной власти Саратовской области создают условия для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Так, Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области, Министерство занятости, труда и миграции области, Министерство социального развития области оказывают поддержку социально

ориентированным некоммерческим организациям, реализующим проекты и программы, направленные на интеграцию и адаптацию мигрантов; проводят работу по разъяснению миграционного законодательства; принимают меры по противодействию формированию на территории области замкнутых анклавов мигрантов по этническому признаку; обеспечивают взаимодействие органов государственной власти области с общественными объединениями, способствующими социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов; совершенствуют систему мер, обеспечивающих уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества.

В рамках основного мероприятия 2.7. «Совершенствование системы адаптации и интеграции мигрантов» подпрограммы 2 государственной программы Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года» управление по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции Правительства области совместно с вышеназванными органами государственной власти Саратовской области организует и проводит «круглые столы» на тему: «Проблемы миграции в обществе»; совершенствуют механизмы привлечения, отбора и использования в области иностранной рабочей силы; организуют профилактическую и разъяснительную работу среди переселенцев и коренных жителей населенных пунктов области в целях недопущения межнациональной напряженности и протестной активности.

Согласно названной программе Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области по согласованию с ГУ МВД РФ по Саратовской области и Управлением ФСБ РФ по Саратовской области организует и проводит профилактические мероприятия в среде национальных диаспор и трудовых мигрантов по недопущению их использования в межнациональных и религиозных конфликтах, основанных на разнице в национальных обычаях и жизненных укладах, в форме «круглых столов» на тему: «Толерантность как условие стабильного развития Саратовской области» с участием молодежных и национально-культурных общественных объединений, представителей правоохранительных органов.

5. Информационное сопровождение противодействия экстремистской деятельности.

Полномочия по информационному сопровождению мероприятий в сфере образования, культуры, физической культуры, спорта и иных, в том числе массовых, направленных на профилактику экстремизма, развитие национальных культур и формирование толерантности в области; освещению в СМИ значимых этнических и религиозных праздников; изданию национальных полос и номеров в газетах районов области; выполнению мероприятий по контрпропаганде проявлений терроризма и экстремизма в рамках деятельности межведомственной рабочей группы по информационному противодействию терроризму и экстремизму возложены государственной программой Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до

2020 года» на областные Министерство образования, Министерство информации и печати при участии (по согласованию) с ГУ МВД РФ по Саратовской области, Управления ФСБ РФ по Саратовской области, Следственного управления СК РФ по Саратовской области.

Согласно Плану мероприятий по реализации в 2017-2019 годах Стратегии национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области, Министерство образования области и Министерство культуры области осуществляют подготовку и проведение ежегодного кинофорума с показом в кинотеатрах области картин, пропагандирующих идеи толерантности и диалога культур, а также кинолент с антифашистским содержанием.

Министерство информации и печати области организует и проводит областной конкурс на лучшее освещение в СМИ вопросов межнационального, этноконфессионального и межкультурного взаимодействия, укрепления гражданственности и патриотизма.

Комитет общественных связей и национальной политики области подготавливает брошюру о ситуации в сфере межнациональных и государственно-конфессиональных отношений на территории области.

В рамках подпрограммы 13 «Гармонизация межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области» государственной программы «Культура Саратовской области до 2020 года» Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области при участии национальных организаций области разрабатывает и размещает в теле- и радиоэфире социальную рекламу и иную видеопродукцию, создает тематические радио- и телепередачи, газетные и журнальные рубрики, интернет-проекты; осуществляет издание и поставку учебников, учебных пособий, художественной, научно-популярной, справочной литературы и мультимедийных изданий; организует трансляцию специализированных рубрик и тематических передач в программах региональных радиокomпаний, посвященных этнокультурным проблемам.

6. Образовательная и научно-методическая поддержка в области противодействия экстремистской деятельности.

В рамках государственной программы «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года» управление кадровой политики и государственной службы Правительства области, Министерство информации и печати, Министерство по делам территориальных образований, Комитет общественных связей и национальной политики области, управление по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции Правительства области совместно с правоохранительными органами (по согласованию) осуществляют научно-методическое обеспечение и получение дополнительного профессионального образования государственными и муниципальными служащими, в сфере полномочий которых находятся вопросы взаимодействия с институтами гражданского общества; профилактику экстремизма путем издания учебников и учебно-

методических пособий, программ этнокультурного содержания, в том числе на электронных носителях; оказание методической помощи антитеррористическим комиссиям в муниципальных районах области, в разработке целевых программ (планов) по противодействию терроризму и экстремизму на территории муниципальных районов и городских округов области, предусматривающих меры антитеррористической безопасности населения указанных территориальных образований, антитеррористической защищенности объектов, минимизации и ликвидации последствий возможных проявлений терроризма и экстремизма.

Согласно плану мероприятий по реализации в 2017-2019 годах Стратегии национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Министерство по делам территориальных образований области, Комитет общественных связей и национальной политики области организуют дополнительное профессиональное образование государственных гражданских и муниципальных служащих области, осуществляющих взаимодействие с национально-культурными объединениями и религиозными организациями по вопросам национальной политики; Комитет общественных связей и национальной политики области разрабатывает методические рекомендации для органов местного самоуправления о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждении и действиях, направленных на ликвидацию их последствий.

Подпрограммой 13 «Гармонизация межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области» государственной программы «Культура Саратовской области до 2020 года» на областной Комитет общественных связей и национальной политики при участии национальных организаций области возложена реализация образовательных мероприятий, направленных на распространение знаний о народах России, формирование гражданского патриотизма, укрепление традиционных духовных ценностей, противодействие фальсификации истории; организация дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, в компетенции которых находятся вопросы в сфере общегражданского единства и гармонизации межнациональных отношений: организация дополнительного профессионального образования; проведение в районах семинаров-совещаний работников органов и учреждений культуры (клубов, библиотек, музеев, национальных культурных центров) по предупреждению межнациональных конфликтов.

Министерство образования области, Министерство молодежной политики, спорта и туризма области, Министерство социального развития области в рамках государственной программы «Саратовской области «Патриотическое воспитание граждан в Саратовской области на 2018-2020 годы»<sup>1</sup> организуют подготовку и получение дополнительного

---

<sup>1</sup> Приложение к Постановлению Правительства Саратовской области от 30.08.2017 № 451-П // Сайт сетевого издания «Новости Саратовской губернии» // [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru) (дата обращения: 05.09.2017).

профессионального образования работниками, связанными с патриотическим воспитанием граждан.

#### 7. Профилактика экстремизма в молодежной среде.

Профилактика экстремизма в молодежной среде достигается, прежде всего, путем проведения воспитательной и пропагандистской работы среди подрастающего поколения.

В этой связи органами государственной власти Саратовской области первостепенное значение уделяется патриотическому воспитанию молодежи, что нашло отражение в подпрограмме 6 «Патриотическое воспитание детей и молодежи Саратовской области» Государственной программы Саратовской области «Развитие образования в Саратовской области до 2020 года» и подпрограмме 1 «Гражданско-патриотическое воспитание граждан» Государственной программы Саратовской области «Патриотическое воспитание граждан в Саратовской области на 2018 - 2020 годы».

Областные Министерство образования, Министерство культуры, Министерство социального развития, Министерство молодежной политики, спорта и туризма организуют проведение методических семинаров, конференций со специалистами общественных организаций и объединений области (по согласованию), разработку и издание методических материалов по духовно-нравственному и гражданско-патриотическому воспитанию; организуют проведение фестивалей, создание музейных композиций и выставок, кинофестивалей, встреч студентов с ветеранами Великой Отечественной войны и тружениками тыла, Героями Российской Федерации и Героями труда; проведение «круглых столов», конференций, конкурсов, посвященных государственным праздникам и памятным датам.

Реализация указанных мероприятий, согласно названным программам, направлена на формирование гражданско-патриотического сознания у граждан, возрастание социальной активности, преодоление экстремистских проявлений, укрепление национальной безопасности.

В целях оптимизации профилактики экстремизма в молодежной среде в названных программах возможно, как это указано в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, проведение социологических исследований в образовательных организациях, мониторинга девиантного поведения молодежи, анализа деятельности молодежных субкультур в целях выявления фактов распространения экстремистской идеологии в образовательной сфере.

### **3.2. Полномочия органов местного самоуправления в области противодействия экстремистской деятельности**

Правовую основу участия органов местного самоуправления Саратовской области в профилактике экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений экстремизма составляют следующие нормативные правовые акты:

- Конституция РФ, закрепляющая самостоятельное осуществление органами местного самоуправления охраны общественного порядка (ст. 132);
- Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 23 ноября 2015 г.);
- Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года;
- Устав Саратовской области;
- Закон Саратовской области от 3 октября 2016 г. № 112-ЗСО «О профилактике правонарушений на территории Саратовской области»;
- Устав муниципального образования.

Исходя из положений ст. 17 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения принимают муниципальные правовые акты, в том числе по вопросам профилактики экстремистской деятельности.

Во всех муниципальных районах Саратовской области, в соответствии с названным законом, вопрос участия в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма нашел свое правовое регулирование.

Исходя из анализа действующего законодательства в области противодействия экстремистской деятельности, можно сформулировать следующие задачи органов местного самоуправления по профилактике экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений:

- 1) выявление причин и условий, способствующих распространению идеологии экстремизма, а также совершению действий экстремистского характера и их устранение;
- 2) содействие правоохранительным органам в выявлении правонарушений экстремистской направленности;
- 3) принятие мер по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений экстремизма на территории муниципального образования;
- 4) проведение воспитательной работы с населением муниципального образования по вопросам противодействия и профилактики экстремизма;
- 5) укрепление на территории муниципального образования межнациональных и межконфессиональных отношений.

Нормативные акты органов местного самоуправления Саратовской области по профилактике экстремизма и минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, содержат следующие направления:

- 1) формирование у населения муниципального образования неприятия идеологии экстремизма;
- 2) организация и проведение на территории муниципального образования профилактических, в том числе образовательных, воспитательных,

информационно-пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности;

3) участие в мероприятиях по профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма, организуемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти Саратовской области;

4) профилактика межнациональных и межконфессиональных конфликтов на территории муниципального образования;

5) интеграция мигрантов в российское общество и их адаптация к местным условиям жизни.

Осуществление данных мероприятий должно в конечном итоге обеспечить минимизацию проявлений экстремизма на территории муниципального образования путем формирования толерантного отношения к лицам любых национальных и религиозных групп, воспитания уважения к культурным и духовно-нравственным ценностям многонационального российского общества и патриотизма; повышения правовой культуры жителей муниципального образования.

Участие органов местного самоуправления в рассматриваемом вопросе основано на принципе разграничения их компетенции в его решении. С этой целью в муниципальных образованиях области органами местного самоуправления приняты правовые акты, об участии в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального образования.

Разграничение компетенции органов местного самоуправления Саратовской области в области профилактики экстремизма заключается в определении полномочий представительного и исполнительного органов власти.

К полномочиям представительного органа местного самоуправления относится: принятие решений по вопросам участия в профилактике терроризма и экстремизма в границах муниципального образования; проведение социологических исследований, а также анализа межнациональных и религиозных отношений, социально-политических, экономических и иных условий, оказывающих существенное влияние на профилактику экстремистской деятельности в границах муниципального образования; закрепление в бюджете муниципального образования расходов на реализацию мероприятий по профилактике экстремизма.

Администрация муниципального образования: организует и проводит работу по профилактике экстремизма среди жителей муниципального образования во взаимодействии с правоохранительными и иными органами государственной власти, общественными объединениями этноконфессиональной направленности; утверждает муниципальную программу противодействия экстремизму; предусматривает расходы для реализации мероприятий по профилактике экстремизма; проводит оценку эффективности реализации мероприятий названной программы в соответствии

с требованиями Бюджетного кодекса РФ; участвует в проведении мониторинга по вопросам профилактики экстремизма на территории муниципального образования; принимает решение о создании совещательных органов по противодействию экстремизму; создает антитеррористическую комиссию муниципального образования; оказывает содействие национально-культурным и другим общественным объединениям, осуществляющим мероприятия, направленные на укрепление межнациональных и межконфессиональных отношений; организует и проводит агитационные, пропагандистские, разъяснительные, культурно-просветительские и иные мероприятия с жителями муниципального образования.

В целях взаимодействия органов местного самоуправления муниципального образования, органов государственной власти Саратовской области по вопросам противодействия терроризму и экстремизму формируются антитеррористические комиссии муниципальных образований, осуществляющие координацию деятельности местной администрации по вопросам профилактики экстремизма и терроризма; разработку мер по профилактике терроризма и экстремизма, устранению причин и условий, способствующих их проявлению на территории муниципального образования; проведение мониторинга эффективности деятельности местной администрации по вопросам профилактики экстремизма; координацию деятельности рабочих групп по антиэкстремистской деятельности, сформированных при отраслевых и территориальных подразделениях местной администрации; организацию взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в области противодействия экстремизму, с общественными объединениями и организациями<sup>1</sup>.

Их анализ показывает, что деятельность представительных и исполнительных органов местного самоуправления по профилактике экстремизма на территории муниципального образования может осуществляться в следующих формах.

1. Взаимодействие с правоохранительными органами (ОВД, территориальными подразделениями УФСБ и др.) по следующим вопросам:

а) о совершении на территории муниципального образования правонарушений или преступлений экстремистского характера (либо о наличии информации о готовящихся правонарушениях);

б) о нарушениях избирательных прав граждан или права на участие в референдуме по признакам национальной принадлежности или вероисповедания;

---

<sup>1</sup> См., например: Об антитеррористической комиссии по профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в городе Саратове: Постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» от 03.04.2015 № 1008 // Правовая система «ГАРАНТ»; Об образовании антитеррористической комиссии при администрации Соколовского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области: Постановление администрации Соколовского муниципального образования от 03.02.2014 № 09 // Правовая система «ГАРАНТ».

в) о наличии на территории муниципального образования представителей неформальных молодежных организаций экстремистской направленности и проведении ими работы с молодежью с целью вовлечения в экстремистскую деятельность;

г) о формировании на территории муниципального образования религиозных организаций с нарушением действующего законодательства о свободе вероисповедания либо не зарегистрированных в установленном законом порядке;

д) о местах компактного проживания мигрантов;

е) проведение разъяснительных бесед с педагогическим составом учебных заведений, расположенных на территории муниципального образования по информированию правоохранительных органов (полиции) о фактах вандализма и экстремизма, выявленных в учебных заведениях;

ж) проведение совместных мероприятий по общесоциальной профилактике экстремизма (формирование толерантного мировоззрения, укрепление правосознания и повышение уровня правовой культуры);

з) организация проверок библиотечных фондов в целях выявления литературы, наносящей вред здоровью и развитию подрастающего поколения, пропагандирующей насилие и жестокость, а также иных фактов нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности (наличие в библиотечном фонде литературы, внесенной в список экстремистских материалов); отсутствие информации о проведении сверки библиотечного фонда с федеральным списком экстремистских материалов; отсутствие в нормативных актах, регулирующих деятельность библиотек, положений, направленных на недопущение распространения экстремистских материалов;

и) осуществление просветительской и пропагандистской деятельности, направленной на утверждение идей толерантности, борьбу с национальной и религиозной ненавистью и враждой.

2. Взаимодействие с общественными формированиями правоохранительной направленности по вопросам охраны общественного порядка на территории муниципального образования, а также с национально-культурными объединениями по привлечению к охране общественного порядка представителей различных этнических групп.

3. Участие в деятельности межведомственной рабочей группы по профилактике проявлений экстремистской направленности.

4. Выявление и устранение фактов нанесения на сооружения нацистской атрибутики или символики либо атрибутики, сходной с нацистской атрибутикой или символикой.

5. Организация и проведение разъяснительной и просветительской работы в форме лекций, семинаров, тематических встреч с различными категориями граждан.

6. Организация и проведение культурных (фестивали, праздники, концерты и др.) и спортивных мероприятий.

7. Организация информационно-пропагандистской деятельности (издание и распространение тематических памяток, листовок, брошюр, пособий по

вопросам профилактики экстремизма, оборудование информационных уличных стендов, показ тематических видеофильмов, демонстрация учебно-наглядных пособий).

8. Взаимодействие со СМИ по вопросам профилактики экстремизма (размещение в муниципальных и районных СМИ тематических статей, передач, освещение культурных, спортивных и иных мероприятий, направленных на профилактику экстремизма, укрепление межнациональных и религиозных отношений).

9. Организация и проведение мероприятий по укреплению межнациональных и межконфессиональных отношений. В этих целях органы местного самоуправления осуществляют мониторинг межэтнических и межконфессиональных отношений, а также социально-политической ситуации в муниципальном образовании; выявляют причины и условия возникновения экстремистских проявлений; разрабатывают систему профилактики межнациональных и межконфессиональных конфликтов; проводят социологические исследования межнациональных и межконфессиональных проблем на территории муниципального образования; принимают меры правового и информационного характера по пресечению использования этнического или религиозного фактора в избирательных компаниях.

Вышеназванные цели, задачи, формы и направления деятельности органов местного самоуправления Саратовской области образуют систему профилактики экстремизма. Формирование такой системы применительно к особенностям конкретного муниципального образования отражено в программах муниципальных образований, затрагивающих вопросы противодействия экстремистской деятельности.

Таким образом, проведенное исследование показывает, что органы местного самоуправления Саратовской области проводят активную работу по профилактике экстремизма по всем направлениям муниципальной жизни, учитывая социально-политические и национальные особенности территорий муниципальных образований.

## ГЛАВА 4. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Организационные основы противодействия экстремистской деятельности можно рассматривать в нескольких значениях. Вообще, организация представляет собой сложную многоаспектную деятельность, которая направлена на определение круга и объема применяемых средств противодействия экстремизму на этноконфессиональной основе, планирование и воплощение в жизнь подготовленных планов, обеспечение необходимого материально-технического оснащения, определение круга привлекаемых лиц и служб и налаживание внутриведомственного и межведомственного взаимодействия, обеспечение квалифицированного руководства и представляет из себя элемент управленческой деятельности. Организационные основы противодействия экстремистской деятельности упорядочивают борьбу с проявлениями экстремизма, формируют ее структуру.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в качестве организационных основ противодействия экстремистской деятельности рассматривает в ст. 4 разделение функций между Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Президент РФ как глава государства играет ведущую роль в вопросах противодействия экстремистской деятельности. Указанный закон называет всего два направления деятельности Президента в области противодействия экстремистской деятельности:

- определение основных направлений государственной политики в области противодействия экстремистской деятельности;
- установление компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по противодействию экстремистской деятельности.

Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики, что напрямую связано с определением основных направлений политики в области противодействия экстремизму. В целом, под государственной политикой можно понимать принципиальное руководство к действию федеральным органам власти по определенным направлениям их деятельности. В данном случае – определение руководящих начал в области борьбы с экстремизмом. Понятие государственной политики в сфере противодействия экстремизму было дано ранее, в параграфе 1.3, главы 1.

В рамках определения основных направлений государственной политики в области противодействия экстремизму, Президент РФ в своем ежегодном обращении к Федеральному Собранию Российской Федерации, предусмотренном п. «е» ст. 84 Конституции РФ, может обратить внимание законодателей на определенные тенденции в обществе, необходимость принятия определенных нормативных актов.

В рамках нормотворчества Президента также закладываются основы противодействия экстремистской деятельности. Так, в Стратегии национальной безопасности указано, что одними из основных угроз национальной безопасности являются: деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации; деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

Развитие системы выявления, предупреждения и пресечения проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма названо одним из важнейших действий в целях обеспечения государственной и общественной безопасности.

В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Президентом были определены основные источники угроз экстремизма в современной России, а также предусмотрены цели, задачи и основные направления государственной политики в сфере противодействия экстремизму. Основные направления дифференцированы по сферам деятельности<sup>1</sup>. Выделено 8 основных сфер деятельности, в рамках которых должно вестись противодействие экстремизму: законодательная деятельность, правоохранительная деятельность, государственная национальная политика, государственная миграционная политика, государственная информационная политика, образование и государственная молодежная политика, государственная культурная политика, международное сотрудничество.

Существенный элемент определения государственной политики в области противодействия экстремизму содержится в «Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Терроризм с экстремистскими мотивами на этноконфессиональной почве является,

---

<sup>1</sup> См.: параграф 1.3, главы 1.

<sup>2</sup> Утверждена Президентом РФ 05.10.2009 // Российская газета. 2009. 20 октября.

фактически, наиболее опасным его видом, подрывающим устои государства и являющимся угрозой национальной безопасности.

Кроме того, в рамках определения государственной политики в области противодействия экстремизму можно назвать право законодательной инициативы Президента, а также право «вето».

Нам представляется, что одним из элементов определения государственной политики в сфере противодействия экстремизму, можно назвать и материальное стимулирование ученых, и выделение грантов Президента РФ на проведение исследований в определенном направлении. Подобная деятельность способствует выявлению актуальных направлений приложений усилий государственных органов, законодательных коллизий и проблем правоприменения.

Президент РФ определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет. К таким федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636<sup>1</sup>, относятся: МВД России; Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство иностранных дел Российской Федерации; Министерство обороны Российской Федерации; Министерство юстиции Российской Федерации; Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба); Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба); Федеральное архивное агентство (федеральное агентство); Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство); Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство), а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Несложно заметить, что большинство из этих министерств и ведомств являются силовыми, в прямые обязанности которых, кроме прочего, входит важнейший элемент борьбы с экстремизмом, сепаратизмом и терроризмом. Деятельностью данных органов Президент РФ руководит непосредственно или через федеральных министров, назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов.

Президент РФ определяет компетенцию подведомственных ему министерств и ведомств в соответствующих указах. Так, Указом Президента

---

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 03.04.2017) : Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754.

РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup> определена компетенция (в том числе и в области борьбы с экстремизмом) Федеральной службы безопасности.

В Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699<sup>2</sup>, определена компетенция Министерства внутренних дел. В отношении иных министерств и ведомств, руководимых Президентом РФ, приняты аналогичные нормативные акты. Следует отметить, что в этих указах закреплены общие компетенции указанных органов. Вопросы противодействия экстремизму в них затронуты буквально в нескольких словах.

Указом Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»<sup>3</sup> определено создание в структуре полиции подразделений, организаций и служб, в обязанности которых входит противодействие коррупции, терроризму и экстремистской деятельности (п. «з», ч. 1 Указа).

Конкретные полномочия в области противодействия экстремизму и вопросы взаимодействия между ними регламентируются иными нормативными актами, специализированными Указами, направленными на решение конкретных правоохранительных задач, например: Указ Президента РФ от 23 марта 1995 г. № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации»<sup>4</sup>, а также актами, в том числе носящими и межведомственный характер, например: приказ Минюста РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584 «О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма»<sup>5</sup> или распоряжение

---

<sup>1</sup> Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 (в ред. от 16.05.2017) // Российская газета. 2003. 15 августа.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (часть V), ст. 7614.

<sup>3</sup> Вопросы организации полиции : Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (в ред. от 07.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10, ст. 1336.

<sup>4</sup> О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 23.03.1995 № 310 (в ред. от 03.11.2004) // Российская газета. 1995. 25 марта.

<sup>5</sup> О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма : Приказ Минюста РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 25.11.2010 № 362/810/584 // Российская газета. 2010. 10 декабря.

Генпрокуратуры РФ № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16 декабря 2008 г. «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма»<sup>1</sup>.

Лишь при налаженном взаимодействии и совместной работе как федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, так и иных органов и организаций, а также различных институтов гражданского общества возможно эффективное противодействие экстремизму, достижение межнационального и межконфессионального согласия.

Конституция РФ вменяет в обязанности Президента принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции). Эти функции непосредственно связаны с противодействием экстремизму (в частности, актам или идеям, посягающим на целостность государства и порядок деятельности органов государственной власти).

К еще одному полномочию Президента РФ, связанному с противодействием экстремистской деятельности, можно отнести введение чрезвычайного положения на определенной территории, то есть особого правового режима деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и общественных объединений, допускающего некоторые ограничения прав и свобод граждан и возлагающего на них некоторые дополнительные обязанности. Одним из оснований введения чрезвычайного положения на всей территории РФ или в отдельной местности являются, согласно п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 03.07.2016 г.)<sup>2</sup>, попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Указ Президента о введении чрезвычайного положения должен незамедлительно передаваться на утверждение Совету Федерации Федерального Собрания и сообщаться Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

---

<sup>1</sup> Текст распоряжения официально опубликован не был. Система ГАРАНТ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256993/#1256993>. (дата обращения: 10.10.2017).

<sup>2</sup> О чрезвычайном положении : Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277.

Следующим структурным уровнем организации противодействия экстремистской деятельности является Правительство Российской Федерации - высший орган исполнительной власти, призванный обеспечивать соблюдение законности иными органами, которые входят в систему исполнительной власти.

В ведении Правительства РФ находится непосредственное руководство рядом министерств и ведомств, перечисленных в Указе Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636<sup>1</sup>. Компетенция подчиненных Правительству РФ структур в области противодействия экстремизму определяется постановлениями Правительства, регулирующими общие вопросы деятельности министерства или ведомства, а также специально принятыми постановлениями по отдельным вопросам. Правительство организует деятельность подчиненных ему министерств и ведомств в области противодействия экстремизму. Правительство может ставить подчиненным структурам задачи по разработке мер противодействия экстремизму, за исполнение которых они несут полную ответственность. Оно утверждает планы работ подведомственных министерств и ведомств в области противодействия экстремизму на этноконфессиональной почве, а также прогнозные показатели их деятельности. Функции руководимых министерств и ведомств, в том числе в области противодействия экстремистской деятельности, определены в Постановлениях Правительства РФ.

Для координации деятельности государственных органов при Правительстве РФ образуются правительственные комиссии. В рассматриваемой нами сфере наиболее важное значение имеют образованные при Правительстве РФ Правительственная комиссия по профилактике правонарушений и Правительственная комиссия по миграционной политике.

В задачи Комиссии по профилактике правонарушений входит координация деятельности исполнительных органов власти по профилактике любых правонарушений, организация на федеральном уровне общероссийских и межрегиональных профилактических мероприятий, выработка решений и комплексных мер.

Правительственная комиссия по миграционной политике координирует деятельность органов государственной власти в миграционной сфере, выработку согласованных решений и предложений.

Правительство РФ может выступать учредителем научных фондов, посредством грантов которым осуществляется стимулирование необходимых публикаций и научных исследований в приоритетных для борьбы с проявлениями экстремизма на этноконфессиональной почве направлениях. В настоящий момент основными фондами, осуществляющими подобную государственную поддержку, являются Российский фонд фундаментальных исследований и Российский научный фонд.

Правительство РФ утверждает государственные программы, связанные с обеспечением социокультурного единства граждан России, снижением уровня

---

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754.

напряженности и ксенофобии в обществе, сглаживанием этнонациональных конфликтов, например, Государственную программу Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»<sup>1</sup>.

Правительство РФ организует разработку мер по предупреждению экстремизма. Для этого могут быть проанализированы и обобщены предложения министерств и ведомств, организованы экспертная панель специалистов, обращение за рекомендациями к ученым-специалистам в рассматриваемой области, разработка рекомендаций отдельными профильными ВУЗами, открыто размещен государственный заказ на проведение исследований и разработку рекомендаций. В области противодействия экстремизму Правительство РФ также разрабатывает меры по минимизации или ликвидации материальных, информационных, идеологических и иных последствий экстремистской деятельности.

Правительство РФ решает организационные вопросы по необходимому материально-техническому обеспечению системы федеральных органов исполнительной власти для противодействия экстремизму на этноконфессиональной основе.

Федеральные органы исполнительной власти реализуют противодействие экстремизму в рамках своей компетенции. Конечно, планы противодействия терроризму и экстремизму должны разрабатываться во всех органах власти, но особо хотелось бы остановиться на полномочиях некоторых из них в рассматриваемой области.

В Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, в обязанности данного ведомства вменено принятие в соответствии с федеральным законом мер, направленных на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности<sup>2</sup>.

В системе МВД выделены специальные структуры, направленные на противодействие экстремизму. В центральном аппарате МВД к таким относится Главное управление по противодействию экстремизму. В территориальных органах МВД также выделены подразделения по противодействию экстремизму. Приказом МВД РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России»<sup>3</sup> определено, что и Главное управление по противодействию экстремизму, и территориальные подразделения по

---

<sup>1</sup> Реализация государственной национальной политики : Государственная программа Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 2 (часть I), ст. 361.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (часть V), ст. 7614.

<sup>3</sup> О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России : Приказ МВД РФ от 19.06.2012 № 608 (в ред. от 29.09.2016) // Российская газета. 2012. 03 августа.

противодействию экстремизму могут осуществлять оперативно-розыскную деятельность, связанную с противодействием экстремизму в полном объеме.

Согласно Указу Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (в ред. от 23 апреля 2017 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»<sup>1</sup> в обязанности Министерства входит определение порядка ведения федерального списка экстремистских материалов. Кроме того, оно ведет этот список, а также перечень общественных объединений и религиозных организаций, иных некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Ведение перечня общественных объединений и религиозных организаций, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности, относится к полномочиям Министерства юстиции. Обеспечением опубликования названного списка и перечней также занимается данное Министерство.

Пункт 6 ч. 8 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации<sup>2</sup> указывает, что одной из главных задач службы является организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти. Противодействие этим явлениям является также одной из функций ФСБ России.

Организация участия войск национальной гвардии в борьбе с терроризмом и экстремизмом, в обеспечении правового режима контртеррористической операции вменено в обязанности Федеральной службы войск национальной гвардии Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации<sup>3</sup>. Обеспечение участия национальной гвардии в мероприятиях по противодействию экстремизму и терроризму закреплено в качестве полномочия Росгвардии.

Кроме прямо предусмотренных функций по борьбе с экстремизмом, следует отметить высокую роль указанных силовых ведомств в противодействии экстремизму путем обеспечения безопасности общественного

---

<sup>1</sup> Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (в ред. от 23.04.2017) // Российская газета. 2004. 19 октября.

<sup>2</sup> Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 (в ред. от 16.05.2017) // Российская газета. 2003. 15 августа.

<sup>3</sup> О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации : Указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41, ст. 5802.

порядка и общественной безопасности, выявлении, расследовании и раскрытии преступлений, борьбе с иными экстремистскими правонарушениями.

Приказом Минюста РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584 «О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма»<sup>1</sup> определен порядок взаимодействия в области экспертно-криминалистического обеспечения противодействия экстремистской деятельности. Зафиксирован приоритет проведения экспертных исследований по делам об экстремизме, как в экспертных учреждениях системы министерства юстиции, так и в системе МВД. Этим же приказом подчеркнута важность организации информационного обмена, стажировок, материально-технического и методического обеспечения экспертных подразделений при проведении экспертных исследований по делам об экстремистской деятельности. Организация взаимодействия по рассматриваемым вопросам вменена в обязанности директору Российского федерального центра судебной экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации, начальнику государственного учреждения «Экспертно-криминалистический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации» и начальнику Института криминалистики Центра специальной техники Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

В полномочия Росфинмониторинга входит размещение на своем официальном сайте в сети Интернет информации об организациях и лицах, включенных в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму (ч. 17.2 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу)<sup>2</sup>. Информация для включения организаций и физических лиц в данный список передается в Росфинмониторинг Генеральной прокуратурой (и подчиненными прокуратурами), следственными органами Следственного комитета РФ, Министерством юстиции и его территориальными органами, органами Федеральной службы безопасности, Министерством внутренних дел и его территориальными органами, Министерством иностранных дел. Указанный перечень ведется в целях противодействия легализации

---

<sup>1</sup> О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма : Приказ Минюста РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 25.11.2010 №362/810/584 // Российская газета. 2010. 10 декабря.

<sup>2</sup> Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 (в ред. от 08.03.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25, ст. 3314.

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Министерства и ведомства, входящие в состав Правительства Российской Федерации, осуществляют противодействие экстремизму в основном не путем его силового пресечения, а путем идеологического, финансового, научного и образовательного противодействия. Так, Министерство образования и науки РФ принимает федеральные государственные образовательные стандарты, в которых могут быть закреплены отдельные моменты противодействия экстремизму и воспитания в обучающихся толерантности, терпимости к представителям других конфессий и национальностей. В ходе мониторинга образовательных учреждений в системе образования министерство может уделять особое внимание реализации в образовательных учреждениях государственных программ, связанных с противодействием экстремизму.

Министерство культуры Российской Федерации может реализовывать свои функции в области противодействия экстремизму на этноконфессиональной почве путем стимулирования проектов, направленных на антиэкстремистскую пропаганду, развитие в обществе толерантности, веротерпимости и т. д. Согласно Постановлению Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590<sup>1</sup> Министерство разрабатывает положение о национальном фильме и осуществляет вручение удостоверений национального фильма. В соответствии с Положением о национальном фильме<sup>2</sup>, фильмы, получившие удостоверение, могут, в случае победы в конкурсе, претендовать на государственную поддержку.

Кроме того, Министерство культуры осуществляет контроль и надзор за хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов Российской Федерации библиотечных фондов и кинофонда. Сохранение культурного наследия, информации о традициях и обычаях, достижениях всего многообразия культур народов России будет воспрепятствовать извращению истории.

Важную роль играет также контроль и надзор за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; за оборотом информационной продукции, относящейся к аудиовизуальной продукции, на любых видах носителей; информационной продукции, распространяемой посредством зрелищных мероприятий, относящихся к установленной сфере деятельности Министерства. Не стоит приравнивать данный контроль к цензуре, но определенная фильтрация информационного контента в государстве должна быть всегда.

---

<sup>1</sup> О Министерстве культуры Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 № 590 (в ред. от 13.03.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4758.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о национальном фильме : Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 27.09.2004 № 60 (в ред. от 31.03.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 47.

Реализуя полномочия по организации выставок, конгрессов, семинаров и иных подобных мероприятий, Министерство культуры может способствовать раскрытию информации о реальных культурных достижениях различных народов России, их традициях и обычаях, и, тем самым, уменьшению в обществе ксенофобии и шовинистических настроений. Безусловно, важным элементом подобных мероприятий может стать пропаганда социально полезного поведения в многоконфессиональном и многонациональном обществе нашей страны, способствующая сглаживанию этноконфессиональных конфликтов.

Ведущую роль в регулировании национальной политики и осуществлении мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечении межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации призвано играть Федеральное агентство по делам национальностей<sup>1</sup>. Именно эффективная государственная политика в национальном вопросе может способствовать национальному согласию и предупреждению возникновения конфликтов на этноконфессиональной и национальной почве. Контроль за реализацией национальной политики возложен на данное Федеральное агентство. Агентство реализует государственные программы и ведет мониторинг в сфере межконфессиональных и межнациональных отношений. Профилактическую деятельность агентства составляют предупреждение разжигания вражды по признакам расы, национальности, вероисповедания, принадлежности к определенной культуре, а также любых форм дискриминации по указанным признакам. Агентство осуществляет информационное и методическое обеспечение профилактики межнациональных конфликтов в России, методическое содействие государственным органам в профилактике подобных конфликтов и в обеспечении национального согласия. Агентство проводит мониторинг и оценку эффективности антиэкстремистской деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, анализирует исполнение Российской Федерацией взятых на себя обязательств в сфере ликвидации расовой дискриминации и готовит доклад в рассматриваемой сфере.

В функции агентства входит также организация проведения научных исследований в области противодействия национальному и религиозному экстремизму. В рамках принятой Государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532) к функциям Федерального агентства по делам национальностей отнесено изучение лучших практик с последующей разработкой и внедрением методических

---

<sup>1</sup> О Федеральном агентстве по делам национальностей : Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 № 368 (в ред. от 01.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 17 (часть IV), ст. 2564.

рекомендаций для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике распространения экстремистской идеологии. Изучение лучших практик в реальности может представлять сбор информации на местах о реализации антиэкстремистских мероприятий и программ по выявлению и сглаживанию зарождающихся межнациональных конфликтов, а также изучение зарубежного опыта с решением вопросов о возможности имплементации отдельных элементов зарубежных практик в России. По результатам подобных исследований должны формироваться рекомендации по противодействию экстремизму: например, выявление элементов экстремизма в контенте соцсетей.

Следующей функцией выступает реализация мероприятий по выявлению новых рисков и подготовке сценарных прогнозов недопущения конфликтов и (или) их раннего выявления. Для реализации этой функции очень важны качественное выявление и разработка признаков возникновения и развития конфликтов на этноконфессиональной почве, в том числе, конфликтов, отличающихся высокой степенью скрытности, латентности. Своевременное выявление признаков зарождающегося этноконфессионального конфликта позволит предотвратить его или минимизировать его последствия. Вовремя отмеченное нарастание межнациональной напряженности в Кондопоге и Пугачеве и принятие мер, скорее всего, предотвратило бы такие сильные социальные взрывы, даже если бы события, ставшие поводами для них, все-таки произошли.

Далее, программа предусматривает профилактические меры, направленные на предупреждение распространения экстремистской идеологии. Особо подчеркивается важность подготовки специалистов и создания экспертной панели для возможности оперативного выявления и своевременного реагирования на зарождающиеся конфликты в сфере межнациональных и этноконфессиональных отношений. Наиболее удобный вариант создания экспертной панели возник с развитием Интернета и появлением социальных сетей. Основное преимущество организации экспертных панелей для прогнозирования и профилактики этноконфессиональных конфликтов, вспышек ксенофобии и экстремизма, заключается в возможности группового осмысления происходящих событий представителями различных специальностей и разработка ими перспективного плана борьбы с подобными негативными явлениями. Для проведения социологических исследований могут быть использованы как возможности участников программы, так и привлечение сторонних исследовательских организаций. Действия и исследования участников программы должны быть направлены на выявление и раннее предупреждение конфликтов на проблемных территориях и профилактику экстремизма в молодежной среде.

Основным показателем для оценки эффективности программы должен являться уровень уверенности населения в своей безопасности. Однако представляется, что следует поконкретнее обрисовывать в программе спектр опрашиваемых лиц, составляющих репрезентативную базу исследования. Необходимо учитывать не только возможность дискриминации каких-либо

меньшинств, но и так называемой, позитивной дискриминации – предоставления привилегий, льгот, преимущественных прав, уменьшения обязанностей представителям определенных конфессий, социальных и этнических групп в отступление от принципов равенства.

В реализации государственных программ должны принимать участие сразу несколько министерств и ведомств, а также иных организаций и учреждений. Так, в реализации Государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» принимают участие Управление делами Президента Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Федеральное агентство по делам молодежи, Федеральное агентство по туризму, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет».

Важное значение, уделяемое Следственным комитетом противодействию экстремистской деятельности, подчеркивается принятием Приказа Следственного комитета РФ от 12 июля 2011 г. № 109 «О мерах по противодействию экстремистской деятельности».

В отдельных случаях для противодействия экстремистской деятельности необходима совместная работа представителей федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов федерации, органов местного самоуправления и иных лиц. Для этого указом Президента могут формироваться координационные органы из указанных представителей. Формируемые органы могут издавать совместные акты. Так, для координации деятельности различных государственных структур в сфере борьбы с экстремизмом указом Президента была организована межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в Российской Федерации. Согласно ч. 3 Указа Президента Российской Федерации от 26 июля 2011 г. № 988 (в ред. Указа Президента РФ от 17 февраля 2016 г. № 64)<sup>1</sup>, межведомственная комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также создаются соответствующие комиссии (в том числе и межведомственные) по противодействию экстремистской деятельности, разрабатываются местные программы противодействия экстремизму. Так, на территории Саратовской области принята Государственная программа

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4705.

Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года». Постановлением администрации муниципального образования «Город Саратов» от 3 апреля 2015 г. № 1008 «Об антитеррористической комиссии по профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в городе Саратове» образована соответствующая комиссия в г. Саратове. В развитие федеральных программ принимаются акты о реализации их положений на местах, например, распоряжение Губернатора Саратовской области от 12 мая 2017 г. № 330-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на территории Саратовской области».

В иных муниципальных районах в развитие областных актов были приняты соответствующие документы: например, Решение муниципального Собрания Аткарского муниципального района Саратовской области от 20 декабря 2010 г. № 947 «Об утверждении Положения об участии в профилактике терроризма и экстремизма, а также минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории Аткарского муниципального района Саратовской области»<sup>1</sup>.

Немаловажным вопросом организации противодействия экстремизму на этноконфессиональной почве является контроль и надзор за данной деятельностью.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением законности в деятельности по противодействию экстремизму на этноконфессиональной основе, а также сама осуществляет деятельность по противодействию экстремизму. При ее осуществлении возможно применение всего спектра мер прокурорского реагирования. Повышенная значимость подобной деятельности подчеркивается выделением в рамках Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ» специальной меры прокурорского реагирования на экстремистскую деятельность. Согласно ст. 25.1 указанного закона в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Контроль за противодействием экстремистской деятельности на этноконфессиональной основе может быть ведомственным и судебным. Ведомственный контроль – контроль руководством учреждения, организации, а также – контроль вышестоящим органом нижестоящего органа государственной власти. Действия, решения и бездействия должностных лиц

---

<sup>1</sup> «Аткарская газета». 2010. 22 декабря.

органов, осуществляющих противодействие экстремистской деятельности, могут быть обжалованы в вышестоящих инстанциях или в суде.

Таким образом, в Российской Федерации разработана и действует многоуровневая система организации противодействия экстремистской деятельности.

## ГЛАВА 5. СПОСОБЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ, ВЫЯВЛЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 5.1. Способы предупреждения экстремистской деятельности

Под предупреждением экстремистской деятельности следует понимать систему мер, принимаемых и осуществляемых государством, обществом, отдельными организациями и гражданами, и направленных на ликвидацию или нейтрализацию причин и условий, которые способствуют возникновению, развитию и существованию такой деятельности.

Профилактика экстремистской деятельности, как часть предупреждения, – это выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению экстремистских правонарушений (в основном, преступлений), а также применение к лицам, склонным к совершению данных правонарушений, воспитательных, психологических и иных мер в целях недопущения совершения экстремистских правонарушений.

Пресечение экстремистской деятельности – это воспрепятствование уже начатому правонарушению экстремистской направленности, доведению его до завершения и (или) недопущению его последствий<sup>1</sup>. Меры пресечения экстремистской деятельности будут рассмотрены с криминалистических позиций в параграфе 5.2 главы 5.

Мы остановимся на мерах профилактики экстремистской деятельности в этноконфессиональных отношениях. Основная задача профилактики экстремистской деятельности – это ликвидация или нейтрализация причин и условий, способствующих осуществлению такой деятельности. Для решения данной задачи применимы меры как общей, видовой (специальной), так и индивидуальной профилактики<sup>2</sup>.

Общая профилактика воздействует на всю систему преступности, ее детерминанты, личность совокупного субъекта всех преступлений по основным показателям<sup>3</sup>. В рамках общей профилактики могут осуществляться и меры, которые непосредственно не направлены на противодействие совершению преступлений, в том числе экстремистских, но позволяют решить глобальные экономические, социальные и духовные проблемы, существующие в обществе, государстве, и в силу этого способствовать устранению причин и условий любых преступлений (в целом, преступности). Такими мерами выступают, в частности: повышение уровня благосостояния малообеспеченного населения России путем решения проблем обеспеченности работой, развития малого и среднего предпринимательства, обеспечения доступного и качественного

---

<sup>1</sup> См. в частности : Родина М. Е. Основные направления противодействия экстремизму // Российский следователь. 2016. № 15. С. 43.

<sup>2</sup> Криминологическая профилактика по диалектике общего, особенного и единичного подразделяется на общую, видовую (специальную) и индивидуальную. См.: Криминология : учебное пособие / Г. И. Богуш [и др.]; под ред. Н. Ф. Кузнецовой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 88.

<sup>3</sup> Там же. С. 88.

образования молодежи, оказания помощи семьям, находящимся в тяжелом социальном положении, а также семьям беженцев и переселенцев; развитие отечественной промышленности и аграрного сектора; финансирование перспективных научных направлений и их разработка; принятие научно обоснованных и своевременных законов, обеспечение их реализации и соблюдения и т. п. Данные меры многочисленны, и часть из них в настоящее время уже осуществляется федеральными государственными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в рамках реализации государственной политики в сфере экономического, политического, духовного, культурного развития российского государства.

Так как отмечается связь экстремистской деятельности с коррупцией, то очевидно, что общая профилактика экстремистской деятельности очень тесно связана с противодействием коррупции. Необходимость подавить сопротивление в виде системных взаимосвязанных слагаемых насильственной антигосударственной экстремистской деятельности предопределяет и активизацию борьбы с коррупцией для снижения социального напряжения и влияния коррупционного фактора на региональные процессы в целом и на экстремизм в частности<sup>1</sup>. То есть общие меры профилактики экстремистской деятельности однозначно должны включать общие меры по противодействию коррупции.

Перейдем теперь к рассмотрению видовой (специальной) профилактики экстремистской деятельности. Меры видовой (специальной) профилактики должны быть непосредственно направлены на противодействие экстремистской деятельности и осуществляться уполномоченными на осуществление таких мер органами, в пределах их компетенции.

Наибольшее значение для организации данной профилактики имеет Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, в которой содержатся, в частности, основные направления государственной политики РФ в сфере противодействия экстремизму. Реализация данных направлений в деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных, религиозных и иных организаций по сути и является, в том числе, осуществлением профилактических мер в отношении экстремистской деятельности.

Конечно, существенная роль в проведении специальной (видовой) профилактики принадлежит правоохранительным органам. В Стратегии конкретно указано, что в правоохранительную деятельность в сфере противодействия экстремистской деятельности входит, в частности, профилактическая работа с лицами, подверженными идеологии экстремизма, реализация принципа неотвратимости наказания за осуществление

---

<sup>1</sup> Павлинов А. В. Мониторинг эффективности профилактической и карательной модели борьбы с коррупцией и экстремизмом // Оптимизация научного обеспечения и криминологической культуры борьбы с преступностью / Ред. коллегия: А. И. Долгова, О. А. Астафьева, С. Д. Белоцерковский, Д. А. Соколов. М., 2011. С. 219.

экстремистской деятельности, обеспечение безопасности при проведении публичных мероприятий; пресечение проникновения на территорию РФ членов международных экстремистских организаций, перекрытие каналов финансирования экстремистской деятельности и т. д. (см. п. «б» п. 27 Стратегии). Именно органы внутренних дел РФ выявляют и раскрывают экстремистские преступления, а органы Федеральной службы безопасности РФ выявляют, раскрывают и расследуют совершаемые экстремистами преступления террористического характера. Наделены широким набором правовых средств для осуществления профилактики экстремистской деятельности, в частности, Генеральный прокурор РФ, его заместители, подчиненные им прокуроры.

Правоохранительные органы могут осуществлять и иные меры видовой профилактики. Однако в рамках данного пособия нас интересует вопрос об осуществлении профилактики экстремистской деятельности другими субъектами.

В соответствии со ст. 5 Закона о противодействии экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

В целом, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, участвующих в противодействии экстремизму, а также осуществляет организационно-методическое руководство этой деятельностью Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в РФ (п. 1 Положения о Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 26 июля 2011 г. № 988<sup>1</sup> (далее – Положение о Межведомственной комиссии). Председателем Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в РФ по должности является Министр внутренних дел РФ<sup>2</sup>.

На региональном уровне в целях противодействия экстремизму органами власти субъектов РФ принимаются соответствующие планы и программы. Так, при осуществлении профилактики экстремистской деятельности в этноконфессиональных отношениях органы государственной власти Саратовской области должны руководствоваться не только положениями

---

<sup>1</sup> О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 26.07.2011 № 988 (с изм.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4705; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 8, ст. 1098.

<sup>2</sup> О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 26.07.2011 № 988 (с изм.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4705; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 8, ст. 1098.

Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, но и утвержденной Правительством Саратовской области государственной программой Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года», планом мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на территории Саратовской области, планом мероприятий по реализации в 2017 - 2019 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Саратовской области (см. параграф 1.3 главы 1 настоящего пособия), подпрограммой «Гармонизация межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области» государственной программы Саратовской области «Культура Саратовской области до 2020 года».

На основании данной Стратегии, а также вышеуказанных программ и планов в Саратовской области уже реализован целый комплекс мероприятий. Например, в 2014-2016 годах и за 9 месяцев 2017 года проведен ряд мероприятий, в рамках которых, в том числе, реализовывались основные направления по противодействию экстремизму, особенно в сфере этноконфессиональных отношений. Только за 9 месяцев 2017 г. была опубликована 831 статья (2014 г. – 450; 2015 г. – более 1000; 2016 г. – 752) на интернет-сайтах информационных агентств и 18 - в печатных изданиях (2016 г. – 23), вышло 62 видеосюжета на областных телеканалах (2014 г. – 80; 2015 г. – 100; 2016 г. – 44), 5 – на федеральных телеканалах (2016 г. – 2), а также 7 – на радио, посвященных гражданскому единению народов в Саратовской области.

Также в Саратовской области за указанный период текущего года проведено более 60 культурно-массовых мероприятий (2014 г. – 20; 2015 г. – более 200; 2016 г. – более 70) совместно с национально-культурными автономиями и социально ориентированными некоммерческими организациями, направленных на сохранение традиций и укрепление межнациональных отношений.

Кроме того, в Саратовской области организовывались и проводились мероприятия, которые непосредственно были направлены на профилактику этнополитического и религиозно-политического экстремизма, ксенофобии и нетерпимости: 2017 г. – проведены «круглый стол» на тему: «Межнациональные отношения в многополярном мире»; экспертное заседание «Каспийский регион-2025: экономика, безопасность, интеграция (сценарии и прогнозы)»; встречи вице-губернатора области И.И. Пивоварова с руководителями русской общины, ассоциации национально-культурных объединений области, активом казахских общественных организаций области. На встречах обсуждались совместные мероприятия, направленные на сохранение межнационального мира и согласия на территории области; встречи руководства области, представителей христианского и мусульманского духовенства, правоохранительных органов со студентами высших учебных заведений, на которых были обсуждены вопросы профилактики межнациональной и межконфессиональной напряженности в молодежной

среде; традиционный фестиваль национальных культур «Мы – вместе!», цель которого объединить на одной площадке представителей разных народностей и конфессий (р. п. Татищево) для ознакомления с традициями и обычаями народов, проживающих на территории Саратовской области; «круглый стол» по вопросам профилактики экстремизма в молодежной среде, организованный Саратовским научно-исследовательским государственным университетом им. Н. Г. Чернышевского, Комитетом общественных связей и национальной политики области совместно с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области; с участием представителей прокуратуры области, проректоров высших учебных заведений города Саратова, представителей традиционных для области религиозных конфессий, членов Общественной палаты области, руководителей общественных организаций и национально-культурных объединений и автономий области). Отдельно на территории Саратовской области организуются и проводятся мероприятия, направленные на популяризацию социального и исторического наследия российского казачества; проводятся культурно-массовые мероприятия на территории этнографического комплекса «Национальная деревня народов Саратовской области».

В Саратовской области организуются семинары (совещания), курсы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих, работающих в сфере межнациональных отношений, в том числе для профилактики националистического и религиозного экстремизма.

В целях диагностики и выявления напряженности в национальной и этноконфессиональной сферах регулярно проводятся социологические опросы населения Саратовской области – оценка благоприятности межнациональной ситуации; экспертные интервьюирования – оценка региональной этноконфессиональной ситуации. Правительство области проводит социологические исследования как самостоятельно, так и во взаимодействии с научными учреждениями Саратовской области и исследовательскими компаниями.

Рассмотрим и возможные меры индивидуальной профилактики экстремистской деятельности. Данный вид профилактики имеет своим адресатом конкретного субъекта соответствующего преступления<sup>1</sup>.

Индивидуальная профилактика экстремистской деятельности должна проводиться, прежде всего, на раннем этапе; ее меры должны быть направлены, в основном, на недопущение вовлечения конкретных молодых людей в экстремистские и террористические организации.

Для проведения индивидуальной профилактики вовлечения молодежи в экстремистскую или террористическую деятельность важно определить, ведется ли в отношении человека деструктивное психологическое воздействие. Такие признаки выделяются отдельно, хотя они не всегда очевидны. Заранее

---

<sup>1</sup> См.: Криминология : учебное пособие / Г. И. Богуш [и др.]; под ред. Н. Ф. Кузнецовой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 88.

оговоримся, что оценивать следует только совокупность нескольких признаков. Сам по себе каждый из них может просто показывать особенности личностного развития или следования моде и быть вполне социально нейтральным либо социально позитивным. К числу таких признаков относятся:

1. Внезапное изменение лексики, не связанное с получаемыми новыми знаниями в ходе образовательного процесса. Устойчиво произносятся ранее не использовавшиеся слова, которые не характерны для конкретной микросоциальной группы или семьи и обозначают либо иерархию в религиозной или военизированной структуре, либо новые социальные обязательства, либо цитаты религиозных текстов или ссылки на них.

2. Резкое изменение паттернов поведения, ранее не характерных для конкретного человека:

- внезапно без видимых причин бросает курить, употреблять спиртные напитки, использовать бранные слова, объясняя это новыми правилами жизни;

- общительный молодой человек становится замкнутым, настороженным; присутствует раздражение в случае расспросов о его состоянии, симптоматика устойчивого страха, подозрительности. Возможен и диаметрально противоположный вариант – человек становится уверенным, даже самоуверенным и высокомерным, получая поддержку в новой социальной группе;

- внезапная интенсивная увлеченность силовыми видами спорта, восточными единоборствами, стрельбой, владением холодным оружием;

- внезапная без видимых причин увлеченность религиозными, эзотерическими материалами (видеоролики, тексты, специализированные электронные ресурсы); в разговоре – ссылки на новые авторитеты в этой области или ссылки на содержание видеороликов, текстов, сайтов;

- увлеченность специальными компьютерными играми, в которых разыгрываются смешанные (онлайн и оффлайн) сценарии, основанные на пропаганде религиозного, расового, этнического, политического противостояния, включающие прямые насильственные действия в реальной жизни и требующие фото-, видеоотчета в онлайн-режиме;

- изменяется отношение к женщине. Поддерживаются и одобряются разговоры о неполноценности женщин, их невысоких умственных способностях и личных качествах. Отношение к женщине становится высокомерным, как к «низшему существу»;

- резкое и внезапное изменение пищевого рациона – отказ от блюд из свинины, обилие растительной пищи и травяных приправ.

3. Смена обычной одежды на специализированную, смена прически.

4. Появление новых знакомых (приятелей), новой социальной микрогруппы с неочевидной социальной идентификацией: новые знакомые не принадлежат к студенческой или школьной среде; по возрасту значительно старше; явное несовпадение круга интересов и круга знакомых; новые знакомые не сообщают сведений о своей предыдущей жизни или умышленно искажают их; новые знакомые избегают знакомства с семьей или ближайшим

окружением молодого человека, предпочитают общение онлайн или в собственной группе.

Обратим внимание еще раз: оценивать как тревожные можно только совокупность признаков одной и той же направленности. В противном случае возможна ошибка в интерпретации, которая может осложнить отношения в семье или студенческом коллективе<sup>1</sup>.

Возникает вопрос о субъектах, которые должны обнаруживать такие признаки в поведении молодых людей и своевременно на них реагировать. В целом, индивидуальная профилактика преступлений на раннем этапе осуществляется инспекторами по делам несовершеннолетних МВД, участковыми инспекторами, учителями средних общеобразовательных школ, преподавателями высших учебных заведений (в основном отвечающими за воспитательную работу с учащимися – завучами, кураторами и т.д.). Данные субъекты профилактической деятельности (то есть те лица, органы, которые осуществляют такую деятельность) первоначально должны использовать меры убеждения к молодому человеку, в образе жизни которого появились вышеуказанные признаки возможного вовлечения в экстремистскую или террористическую организацию.

То есть прямо и доверительно поговорить с таким человеком, в более сложном случае – направить такого молодого человека к психологу. Штатные психологи в настоящее время должны быть во всех школах и высших учебных заведениях Российской Федерации. Наиболее подготовленные специалисты есть в специальной структуре – Управлении морально-психологического обеспечения МВД РФ<sup>2</sup>. Можно обратиться и по телефону «горячей линии» (8-800-700-8-800), организованной Общественной палатой РФ для противодействия вербовщикам запрещенной в России террористической организации ДАИШ.

Полагаем, что осуществленные и предлагаемые меры профилактики экстремистской деятельности в этноконфессиональных отношениях послужат хорошей основой для формирования мирных и гармоничных межнациональных и межконфессиональных отношений в Саратовской области, для недопущения распространения идеологии экстремизма, снижения уровня экстремистских преступлений и иных правонарушений.

В заключение также хотелось бы отметить, что в целях противодействия терроризму, как крайней форме экстремистской деятельности, отдельные авторы предлагают довольно кардинальные меры. Например, В. Х. Каримов предлагает обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию лиц, не только совершивших преступления, но и «склонных к террористической и экстремистской деятельности», необходимость накладывать на «потенциальных террористов» на основании решения суда

---

<sup>1</sup> Предупреждение вовлечения молодежи в террористические и экстремистские организации. Методические рекомендации. Антитеррористический центр государств-участников СНГ. СПб: ООО «Издательство «Русь», 2016. С. 28-30, 32.

<sup>2</sup> См.: там же. С. 32.

ограничения на определенный срок относительно возможности передвижения в места возможной подготовки в террористических центрах и участия в террористических действиях<sup>1</sup>. Полагаем, что применение данных мер возможно, но только к тем, кто совершает экстремистские, террористические преступления, иные экстремистские правонарушения, так как за мысли, устремления ограничения прав и свобод человека недопустимы.

При этом, на наш взгляд, вполне убедительны в целях профилактики экстремистской деятельности и совершения террористических преступлений предложения по обязательному внесению в документы, удостоверяющие личность, биометрических данных о владельце данного документа, а именно его отпечатков пальцев, радужной оболочки глаз, высококачественного трехмерного изображения лица, так как террористами довольно часто при совершении терактов используются поддельные печатные документы. вполне актуально и использование специального программного оборудования, которое должно помочь специальным подразделениям отслеживать и перекрывать источники экстремистской и террористической пропаганды. Для контроля за оборотом оружия, боеприпасов, взрывных устройств заводского происхождения может иметь эффект создание паспорта конкретного экземпляра оружия на заводе-изготовителе<sup>2</sup>. Данные меры являются предложениями на будущее, и, полагаем, будут эффективными в предупреждении экстремистской деятельности.

## **5.2. Способы выявления, пресечения и расследования экстремистской деятельности**

Под выявлением экстремистской деятельности в рассматриваемой сфере необходимо понимать обнаружение деяния, содержащего признаки экстремистского правонарушения, совершенного на этноконфессиональной почве.

Пресечением экстремистской деятельности, в криминалистическом смысле, является ее прекращение в силу действий внешних субъектов (правоохранительных органов) и воспрепятствование ее продолжению и получению ожидаемого результата. Пресечение (в узком смысле) экстремистской деятельности на этноконфессиональной почве чаще всего происходит при несении патрульно-постовой службы, а также сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних. Большую роль в пресечении экстремистской деятельности играет деятельность Прокуратуры РФ. Генеральный Прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры при выявлении признаков экстремизма обязаны принять меры прокурорского реагирования. В случае необходимости устранения нарушения закона или при бездействии должностных лиц прокурор выносит представление. При выявлении

---

<sup>1</sup> Каримов В. Х. Возможности реализации государством комплекса мер по предотвращению террористических угроз // Российский следователь. 2016. №16. С. 40.

<sup>2</sup> Каримов В. Х. Указ. соч. С. 41.

административного экстремистского правонарушения на этноконфессиональной почве прокурор может вынести мотивированное постановление о возбуждении производства о соответствующем административном правонарушении. Предостережение о недопустимости нарушения закона направляется руководителям общественных (религиозных) организаций при выявлении в их деятельности признаков готовящегося деяния экстремистской направленности. Согласно ч. 2 ст. 25.1 ФЗ «О прокуратуре РФ» в случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

К административным правонарушениям в данной сфере можно отнести ч. 1 и 2 ст. 5.26 КоАП (Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях), 5.62 (Дискриминация), 20.3 (Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами), 20.29 (Производство и распространение экстремистских материалов).

Дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ рассматривают судьи районных судов, остальные правонарушения в рассматриваемой сфере уполномочены рассматривать мировые судьи. Доказывание происходит путем истребования письменных и вещественных доказательств, получения показаний свидетелей и объяснений сторон.

В рамках нарушения законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях по экстремистским мотивам может иметь место *воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе принятию религиозных или иных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное объединение или выходу из него* возможно как силовое принуждение к указанным действиям (силовое принуждение к совершению определенных ритуалов или удержание от совершения требуемых религиозными нормами ритуалов и ограничение – например, силовое удержание от совершения намаза мусульманином, принуждение к употреблению свинины мусульманами или иудеями, совмещенное с требованиями отказа от своих религиозных убеждений и смены религии), так и принуждение к подобным действиям с использованием служебной, материальной или иной зависимости.

Для определения факта совершения указанных нарушений в области свободы совести, религиозных объединений, свободы вероисповедания необходимо установить:

- предъявление лицу устных или письменных требований, намеков; совершение действий, явно свидетельствующих о желаемом злоумышленником результате без его оглашения;
- высказывание явных угроз в случае невыполнения некоторых требований;
- совершение в отношении лица негативных действий;

- мотивы подобных действий;

- факт того, что в отношении религиозного объединения не было принято судом в установленном порядке решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» (проверить можно на сайте Министерства юстиции, где размещен Перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»).

К данному нарушению также причисляется *совершенное на почве экстремизма в этноконфессиональных отношениях, умышленное публичное осквернение религиозной или богослужебной литературы, предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики и атрибутики либо их порча или уничтожение.*

Установление факта наличия подобных действий может состоять в следующем:

- религиозного характера предметов – отнесение оскверненной, испорченной или уничтоженной литературы, предметов, знаков и эмблем к богослужебным предметам религиозного почитания, мировоззренческой символике и атрибутике, а не просто к пропагандистским буклетам, раздаточным листовкам, обычным сувенирам и т. д. В случае совершения указанных действий с предметами основных, распространенных на территории Российской Федерации религий, подобное определение характера предметов не должно вызывать существенные сложности. Если же речь идет об иных религиозных направлениях и сектах, то может потребоваться помощь специалиста в области религиоведения;

- установление использования предметов в качестве именно символики или атрибутики. При этом следует иметь в виду, что атрибутика носит чисто материальный характер (знаки, эмблемы, определенные головные уборы и т. д.), символика же рассматривается шире и может иметь характер определенных жестов, действий ритуального характера и т. д.;

- установление что религиозная организация, литература, атрибутика или символика которой подвергается осквернению, порче или уничтожению не входит в Перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»;

- установление того факта, что сама религиозная или мировоззренческая литература, подвергшаяся осквернению, порче или уничтожению, не входит в Федеральный список экстремистских материалов (размещен на официальном сайте Министерства юстиции РФ);

- установление публичного характера действий – то есть действия лица должны быть доступны для восприятия неопределенному кругу лиц;

- установление мотива действий;

- установление отсутствия в действиях виновного признаков состава преступления, предусмотренного ст. 148 УК РФ.

*Дискриминация* как экстремистское административное правонарушение выражается в том, что «одно лицо сталкивается с менее благоприятным отношением к себе, чем то, с которым сталкивалось, сталкивается или может столкнуться другое лицо в аналогичной ситуации, по причине его расовой или этнической принадлежности»<sup>1</sup>. В рассматриваемой нами сфере дискриминация возможна также по конфессиональному принципу. Для установления факта дискриминации необходимо подтвердить:

- факт неравного отношения к лицу, по сравнению с иными лицами в аналогичных условиях и ситуации – неполучение определенных благ, не предоставление определенных прав или создание дополнительных затруднений для их реализации, предъявление к лицу излишних требований, лишение его государственной защиты или осложнение доступа к ней;

- аналогичность ситуации и условий, в которых к лицу было проявлено дискриминационное отношение, с ситуацией и условиями лица, с которым происходит сравнение;

- основание неравного отношения – принадлежность к определенной этноконфессиональной группе;

- неправомерность такого разного отношения (например, определенные условия труда могут требовать занятия вакантного места представителями определенной половозрастной группы);

- входит ли совершение действий в отношении дискриминируемого лица, предоставление определенных прав и привилегий, ограничение требований в отношении него в состав прав или обязанностей обвиненного в дискриминации лица (установление определенных половозрастных, этнических критериев для арендаторов или выбор продавца по этническому принципу частному лицу в вину поставить сложно, ограничение же доступа к государственным услугам по тем же критериям недопустимо);

- отсутствие признаков использования служебного положения в деянии.

При доказывании *злоупотребления свободой массовой информации*, в зависимости от применяемых частей статьи 13.15 КоАП, необходимо установить следующее:

- издание является средством массовой информации и зарегистрировано в установленном законом порядке;

- факт подписанной главным редактором публикации запрещенной информации в очередном выпуске;

- публикация информации именно об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный Перечень общественных и

---

<sup>1</sup> Имплементирующая принцип равного обращения с людьми, независимо от их расового или этнического происхождения : Директива № 2000/43/ЕС Совета Европейского Союза. (Принята в г. Люксембурге 29.06.2000). Текст перевода официально опубликован не был; текст Директивы на английском языке опубликован в Официальном журнале, № L180, 19.07.2000. С. 22-26.

религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности (достаточно проверить Перечень, размещенный на официальном сайте Министерства юстиции РФ);

- отсутствие указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена (указание должно быть сделано в явной и понятной для восприятия форме);

- распространение сведений, порочащих память о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества (речь должна идти именно о несоответствующих действительности сведениях), при чем эти сведения должны выражать явное неуважение к обществу;

- факт публичности осквернения символов воинской славы России – т.е. осуществление этого при возможности восприятия большим или неограниченным кругом лиц;

- наличие в опубликованной информации сведений по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств;

- распространение в СМИ, а также в *аудиовизуальном сервисе информации (ст. 13.37 КоАП)* публичных призывов к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности;

- факт наличия у аудиовизуального сервиса более 100 000 российских пользователей в сутки.

*При установлении факта пропаганды либо публичного демонстрирования нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами* следует иметь в виду, что в Российской Федерации законом запрещены:

- пропаганда либо публичное демонстрирование атрибутики или символики организаций, сотрудничавших с группами, организациями, движениями или лицами, признанными преступными либо виновными в совершении преступлений в соответствии с приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Нюрнбергского трибунала) либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, основанными на приговоре Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Нюрнбергского трибунала) либо вынесенными в период Великой Отечественной войны, Второй мировой войны;

- пропаганда либо публичное демонстрирование атрибутики или символики организаций (в том числе иностранных или международных), отрицающих факты и выводы, установленные приговором Международного

военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Нюрнбергского трибунала) либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, основанными на приговоре Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Нюрнбергского трибунала) либо вынесенными в период Великой Отечественной войны, Второй мировой войны<sup>1</sup>.

Для отнесения символики и атрибутики именно к запрещенным, во многих случаях необходима помощь специалистов.

Для определения факта совершения данного нарушения необходимо установить:

- факт пропаганды (то есть оправдания или прославления символики запрещенных организаций и их самих) либо публичного демонстрирования, то есть выставления на показ, чтобы мог увидеть неограниченный круг лиц);

- цель использования запрещенной символики или атрибутики – именно демонстрирование и пропаганда. Следует учитывать, что использование в научных целях, исторических реконструкциях, исторических театральных и кинопостановках, а также использование для антиэкстремистской пропаганды вряд ли должно преследоваться государством;

- способ совершения этого правонарушения;

- факт отнесения символики или атрибутики к принадлежности нацистских или экстремистских организаций (для этого необходимо обратиться к Перечню некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», размещенному на сайте Министерства юстиции РФ<sup>2</sup>, а также Единому федеральному списку организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных судами Российской Федерации террористическими, размещенному на официальных сайтах ФСБ РФ и Национального антитеррористического комитета<sup>3</sup>. Перечень организаций, предусмотренных ст. 6 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов», атрибутика и символика этих

<sup>1</sup> Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов : Части 3 и 4 ст. 6 Федерального закона от 19.05.1995 № 80-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации от 22.05.1995 № 21, ст. 1928.

<sup>2</sup> Перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» // официальный сайт Минюста России: [http://minjust.ru/nko/perechen\\_zapret](http://minjust.ru/nko/perechen_zapret) (дата обращения: 10.10.2017).

<sup>3</sup> Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных судами Российской Федерации террористическими // Официальный сайт национального антитеррористического комитета: <http://nac.gov.ru/terroristicheskie-i-ekstremistskie-organizacii-i-materialy.html> или Официальный сайт ФСБ России: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm> (дата обращения: 10.10.2017).

организаций, также будут выставляться на сайте Министерства юстиции РФ в сети Интернет;

- факт того, что символика была описана в учредительных документах этих запрещенных организаций.

Для установления *организации деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности (ст. 20.28 КоАП)* необходимо уточнить:

- факт регистрации общественного или религиозного объединения (учредители, место регистрации, данные об учредительных документах, территория действия);

- факт принятия решения о приостановлении его деятельности (Перечень общественных или религиозных объединений, деятельность которых приостановлена, размещен на официальном сайте Министерства юстиции РФ), конкретный суд, принявший решение о приостановлении деятельности;

- факт последующего функционирования объединения (конкретные действия, подтверждающие функционирование);

- факт участия в организации деятельности этого объединения конкретного лица, конкретные действия, предпринятые им, цели и мотивы действий;

- источники финансирования деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности.

Для установления факта *производства и распространения экстремистских материалов* необходимо установить:

- факт производства или распространения экстремистских материалов, место, способ производства или распространения, оборудование, на котором производились материалы;

- массовость распространения – предоставления экстремистских материалов большому кругу пользователей или размещение их в месте, где с ними может ознакомиться неограниченный круг желающих;

- факт отнесения материалов к числу экстремистских. Согласно ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» к экстремистским материалам относятся документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной групп. Окончательно материалы признаются экстремистскими судом, и конкретный

Федеральный список экстремистских материалов размещен на сайте Министерства юстиции РФ<sup>1</sup>;

- кто занимался производством и распространением – физическое, либо юридическое лицо, статус, организационно-правовая форма;
- заведомость экстремистского характера материалов для производителя или распространителя;
- умысел и цель производителя или распространителя. Отсутствие признаков цели возбудить ненависть либо вражду, а также унижить достоинство человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, т.е. признаков состава преступления, предусмотренного ст. 282 УК РФ.

При совершении данного правонарушения остается большое количество материальных следов – непосредственно сами экстремистские материалы, бухгалтерские платежные документы на их производство, эскизы и т.д. Кроме того, остаются идеальные следы распространителя и информации в памяти очевидцев или лиц, которым были предоставлены материалы.

Относительно уголовных преступлений экстремистской направленности следует говорить не только о выявлении и пресечении, но также и о раскрытии и расследовании преступлений. Раскрытие преступления – это установление всех его существенных обстоятельств, выявление подозреваемого и изобличение его всей доказательственной базой по делу. Расследование же преступления представляет собой упорядоченную законом криминалистическую деятельность уполномоченных лиц правоохранительных органов по собиранию, исследованию, оценке доказательств и использованию их с целью принятия решения по делу.

Выявление экстремистских преступлений часто происходит оперативно-розыскным путем. Не вдаваясь в информацию, ограниченную только для служебного пользования, отметим, что выявление экстремистской деятельности оперативным путем обычно позволяет уточнить: территорию и закономерности экстремистской деятельности, наличие централизованных и региональных подразделений, сайтов и иных Интернет-ресурсов, наличие на территории крупных этнических диаспор, религиозных, общественных, политических объединений и организаций, наличие на рассматриваемой территории контингента, который может «влияться» в разрабатываемое экстремистское сообщество, наличие конфидентов в разрабатываемом сообществе.

Направлениями оперативного поиска могут быть: поиск среди лиц проживающих, учащихся или работающих на определенной территории, поиск в местах концентрации лиц, представляющих оперативный интерес (определенные бары, клубы, участки парков, квартиры, используемые для встреч), поиск в сети Интернет, анализ информации СМИ, работа в

---

<sup>1</sup> Федеральный список экстремистских материалов // Официальный сайт Министерства юстиции РФ: <http://minjust.ru/ru/node/243787> (дата обращения: 10.10.2017).

криминальных группах (вербовка, получение информации от конфиденентов и т. д.).

Для выявления признаков экстремизма необходимо участие специалистов религиоведов, психолингвистов, культурологов, этнологов. В этноконфессиональной сфере современный экстремизм носит в основном антиеврейский, антикавказский и антиисламский характер.

При выявлении экстремизма необходимо обращать внимание на истинность приводимых фактов; наличие фактов сознательного искажения национальных особенностей; эмоционально окрашенную лексику; целенаправленное посягательство на национальные или конфессиональные святыни; наличие четкого адресата действий или высказываний и отношение адресата к определенной религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; использование общепринятых негативных названий этнических и конфессиональных групп; умышленное, но маскированное нарушение законов лексики; целенаправленное формирование установки на несовместимость определенных национальных или религиозных групп; использование средств эстетического, нейролингвистического и иного скрытого воздействия.

Подследственность дел экстремистской направленности закреплена в ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Преступления, предусмотренные ст. 280, 280.1 УК РФ расследуют следователи ФСБ России, иные экстремистские преступления – следователи Следственного комитета РФ. Однако принять заявление о преступлении и передать по подследственности обязан любой правоохранительный орган.

Таким образом, лишь единая система выявления, пресечения, раскрытия и расследования экстремистских нарушений способствует оптимальному противодействию экстремистской деятельности.

## ГЛАВА 6. ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКСТРЕМИСТСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

### 6.1. Административная ответственность за правонарушения экстремистского характера

Правовой базой для противодействия проявлениям политического экстремизма в деятельности общественных объединений, иных организаций, а также отдельных граждан является Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», определяющий правовые и организационные основы государственной политики по противодействию политическому экстремизму. На его основе приняты соответствующие нормы КоАП РФ и УК РФ.

В соответствии с п. 1 названного закона, под **экстремистской деятельностью (экстремизмом)** понимается: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; 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 политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций; 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 выше 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.

В п. 2 этого же закона **экстремистская организация** определяется как общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, за исключением организаций, которые в соответствии с законодательством РФ признаны террористическими.

При наличии в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации признаков экстремизма, Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором выносится **предупреждение** в письменной форме о недопустимости такой деятельности. Предупреждение общественному или религиозному объединению может быть вынесено также федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, общественных и религиозных объединений или его соответствующим территориальным органом (ч. 1, 2 ст. 7 Закона).

**Основаниями** для принятия судом решения о ликвидации или запрете деятельности организации как экстремистской этот же закон (ч. 4 ст. 7) называет следующие обстоятельства: 1) если предупреждение о недопустимости экстремистских действий не было обжаловано в суде в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок соответствующим общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения; 2) если в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, в установленном настоящим Федеральным законом порядке соответствующее общественное или религиозное объединение либо иная организация подлежит **ликвидации**, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит **запрету**.

**Экстремистским сообществом**, в соответствии со ст. 282.1 УК РФ, является организованная группа лиц, созданная для совершения преступлений экстремистской направленности

Под **экстремистскими материалами** понимаются предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или

оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

**Основными направлениями противодействия** экстремистской деятельности являются: принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности; выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Российское государство не считает применение репрессивных мер приоритетным направлением в ряду мер противодействия экстремизму, хотя и не исключает возможность и необходимость их применения в случаях совершения административных проступков и преступлений экстремистского характера.

КоАП РФ устанавливает ответственность за следующие административные правонарушения экстремистского характера:

**Статья 5.26.** Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях. В ч. 2 данной статьи предусмотрено правонарушение экстремистского характера – умышленное публичное осквернение религиозной или богослужебной литературы, предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики и атрибутики либо их порча или уничтожение.

**Статья 5.62.** Дискриминация, то есть нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам.

**Статья 13.15.** Злоупотребление свободой массовой информации.

Противодействию экстремизму посвящены:

- **ч. 2**, запрещающая распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в перечень организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена;

- **ч. 4**, предусматривающая ответственность за публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, либо публичное осквернение символов воинской славы России, в том числе

совершенные с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети Интернет);

- **ч. 5**, запрещающая распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

- **ч. 6** – производство либо выпуск продукции средства массовой информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалы, публично оправдывающие терроризм, или другие материалы, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности.

**Статья 13.37.** Распространение владельцем аудиовизуального сервиса информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

**Статья 20.3.** Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами.

**Статья 20.28.** Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности.

**Статья 20.29.** Производство и распространение экстремистских материалов.

## **6.2. Уголовная ответственность за преступления экстремистской направленности**

Уголовный кодекс РФ под **преступлениями экстремистской направленности** понимает 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 УК РФ и пунктом «е» части первой ст. 63 УК РФ.

**Объектом** преступлений экстремистской направленности выступают основы конституционного строя и безопасности государства, а также права и свободы человека и гражданина. К основам конституционного строя относятся: суверенитет России, ее территориальная целостность, неприкосновенность российской территории и др. (ст. 1 – 16 Конституции РФ).

**Государственная безопасность** - состояние защищенности от внешних и внутренних угроз названных выше жизненно важных интересов российского

государства. Важнейшие права и свободы человека и гражданина закреплены в ст. 17 – 64 Конституции РФ.

**Субъектом** преступлений экстремистской направленности может быть вменяемый человек, достигший шестнадцатилетнего возраста (кроме иностранцев, обладающих дипломатической неприкосновенностью).

УК РФ предусматривает уголовную ответственность за четыре вида преступлений экстремистской направленности: 1) подстрекательство к экстремистской деятельности; 2) создание экстремистской организации; 3) совершение преступлений экстремистской направленности; 4) совершение общеуголовных преступлений на почве экстремистских мотивов.

**К первой группе** относится преступление, предусмотренное ст. 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности»; **ко второй** – ст. 282<sup>1</sup> УК РФ «Организация экстремистского сообщества»; ст. 282<sup>2</sup> УК РФ «Организация деятельности экстремистской организации»; ст. 282<sup>3</sup> УК РФ «Финансирование экстремистской деятельности»; **к третьей** – ст. 280<sup>1</sup> УК РФ «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации»; ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства», **к четвертой** – преступления, предусмотренные статьями 148 УК РФ «Нарушение права на свободу совести и вероисповедания», 149 УК РФ «Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них», 213 УК РФ «Хулиганство», 214 УК РФ «Вандализм», 243 УК РФ «Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей», 244 УК РФ «Надругательство над телами умерших и местами их захоронения».

Преступление, предусмотренное ст. 280 УК РФ, характеризуется публичными призывами к осуществлению экстремистской деятельности.

Публичными следует считать призывы, высказанные в присутствии других людей. Форма выражения призывов значения не имеет. Они могут быть высказаны в публичном выступлении на митинге, собрании, по телевидению, в сети Интернет, в научном, художественном или публицистическом произведении. Также следует понимать признак «**публичность**» и в других статьях УК РФ.

Преступление считается оконченным с момента совершения призывов.

Если кто-либо под влиянием таких призывов совершит преступление экстремистской направленности, его действия подлежат квалификации по соответствующей статье Особенной части УК РФ, а действия автора призывов – по совокупности преступлений по ст. 280 и той статье УК РФ, по которой квалифицировано преступление его исполнителя.

Условием ответственности по ст. 280 УК РФ является наличие у субъекта экстремистского мотива и прямого умысла на подстрекательство неопределенного числа людей к осуществлению экстремистской деятельности.

В ч. 2 ст. 280 УК РФ наказание усиливается за совершение того же преступления с использованием СМИ либо информационно-телекоммуникационных сетей.

В ст. 280<sup>1</sup> УК РФ установлена ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности страны. Объектом преступления является территориальная целостность России.

**Территориальная целостность России** означает, что территория страны не может быть уменьшена на какую-либо величину, никакая ее часть не может быть отделена (отторжена), передана другому государству (помимо случаев, предусмотренных Федеральными законами РФ) или насильственно присоединена к территории другого государства.

Преступление выражается в публичных призывах к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности РФ. По своему содержанию это могут быть призывы к выходу какого-либо субъекта Федерации из состава Российской Федерации, к отделению от России определенной территории с присоединением к территории другого государства или без такового и т.п.

Субъективная сторона преступления – прямой умысел. Мотивы не имеют значения для квалификации преступления.

В ч. 2 ст. 280<sup>1</sup> УК РФ предусмотрена повышенная наказуемость за совершение тех же деяний с использованием СМИ либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет).

Ст. 282 УК РФ предусматривает ответственность за возбуждение ненависти или вражды, а равно унижение человеческого достоинства.

**Объектом** преступления выступают основы конституционного строя и безопасности РФ, а также на равноправие граждан независимо от пола, расы, вероисповедания, национальности, социального происхождения и положения, занимаемой должности и т.д.

Преступными признаются следующие действия: 1) разжигание вражды между людьми разных рас, национальностей, вероисповедания посредством вовлечения людей в конфликты; 2) унижение человеческого достоинства, то есть умаление качеств одних людей перед другими по вышеуказанным признакам, например, навязывание преподавателем мнения о превосходстве студентов титульной национальности или вероисповедания и т.п. Указанные действия должны оцениваться как преступные только в том случае, когда совершены публично, например, на митинге, собрании, во время лекции и т.п. или с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей.

Обязательные условия уголовной ответственности по ст. 282 УК РФ – совершение описанных выше действий с прямым умыслом и специальной целью: возбудить ненависть или вражду между людьми, унижить их

достоинство по признаку пола, возраста, расы, национальности, вероисповедания, принадлежности к определенной социальной группе и т. п. Мотивы, которыми при этом руководствуется субъект, не имеют значения для юридической оценки.

Усиленное наказание предусмотрено в ч. 2 этой статьи за совершение такого же преступления с применением насилия или с угрозой его применения, лицом с использованием своего служебного положения, организованной группой.

Данное преступление следует отличать от другого сходного, предусмотренного ст. 136 УК РФ «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина»:

- преступление, предусмотренное ст. 136 УК РФ, посягает на конституционные права и свободы человека и гражданина. Между тем, преступление, предусмотренное ст. 282 УК РФ – также на основы конституционного строя и безопасности РФ;

- преступление, предусмотренное ст. 282 УК РФ, совершается публично и с единственной целью – возбуждения ненависти либо вражды, а также унижения достоинства человека либо группы лиц, чего нет при совершении преступления, предусмотренного ст. 136 УК РФ;

- деяния, описанные в ст. 136 УК РФ, считаются преступлением только тогда, когда совершаются лицом с использованием служебного положения. Между тем, в соответствии с ч. 1 ст. 282 УК РФ, преступлением считается совершение описанных здесь действий любым лицом, а совершение их лицом с использованием служебного положения по ч. 2 ст. 282 УК признается отягчающим обстоятельством (квалифицирующим признаком).

**Ст. 282<sup>1</sup>** УК РФ устанавливает ответственность за организацию экстремистского сообщества. Преступление посягает на основы конституционного строя и безопасности Российской Федерации.

Преступление заключается в альтернативных действиях: а) создании экстремистского сообщества; б) руководстве таким сообществом, его частью или входящими в него структурными подразделениями; в) создании объединения организаторов, руководителей или иных представителей частей или структурных подразделений такого сообщества в целях разработки планов и (или) условий для совершения преступлений экстремистской направленности.

К **экстремистскому сообществу** закон относит организованную группу лиц, созданную для подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности. Такое сообщество имеет единое руководство (руководителя), его члены подчиняются распоряжениям руководства, сообщество характеризуется устойчивостью.

Существенные признаки преступного сообщества названы в ст. 210 УК РФ.

В соответствии с примечанием к ст. 282<sup>1</sup> УК РФ под преступлениями экстремистской направленности следует понимать 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 УК и пунктом «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ.

В ч. 1.1 ст. 282<sup>1</sup> УК РФ установлена ответственность за склонение, вербовку или иное вовлечение лица в деятельность экстремистского сообщества. Эти действия могут выражаться в подкупе, уговорах, принуждении субъекта к участию в экстремистском сообществе путем угроз, шантажа, насилия, воздействия на подсознание.

В ч. 2 ст. 282<sup>1</sup> УК РФ ответственность усилена за участие в экстремистском сообществе.

Квалифицирующим признаком, в ч. 3 ст. 282<sup>1</sup> УК РФ, является совершение этого преступления лицом с использованием служебного положения.

От уголовной ответственности по ст. 282<sup>1</sup> УК РФ освобождается лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности экстремистского сообщества, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Обязательные условия ответственности по этой статье – совершение деяния с прямым умыслом и специальной целью – совершение в будущем таким сообществом преступлений, предусмотренных ст. 148, 149, 213, 214, 243, 244, 280, 282 УК РФ.

В соответствии с п. 1 примечания к ст. 282<sup>1</sup> УК РФ, лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное этой статьей и добровольно прекратившее участие в деятельности экстремистского сообщества, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

В ст. 282<sup>2</sup> УК РФ предусмотрена ответственность за организацию деятельности экстремистской организации. **Объектом** преступления являются основы конституционного строя и безопасность государства.

**Объективная сторона** преступления характеризуется совершением действий, направленных на продолжение функционирования той экстремистской организации, в отношении которой судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности. Это могут быть следующие действия: поиск и вербовка новых участников такой организации, планирование экстремистских действий, поиски источников финансирования, распределение ролей между участниками организации, поддержание в ней дисциплины, обеспечение участников организации необходимыми средствами, техникой и т.д. Содержание этих действий определяется характером того преступления (преступлений), совершение которого (которых) планируется руководством организации.

Отличие данного преступления от того, которое предусмотрено ст. 282<sup>1</sup> УК РФ, заключается в том, что в данной статье речь идет о создании ранее не существовавшей организации. Тогда как в ст. 282<sup>2</sup> УК РФ – об организации деятельности уже существующей организации, в отношении которой судом

принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

В ч. 1.1 ст. 282<sup>2</sup> УК РФ предусмотрена ответственность за склонение, вербовку или иное вовлечение лица в деятельность экстремистской организации.

Часть 2 этой же статьи устанавливает ответственность за участие в такой организации. *Участие* означает принадлежность к экстремистской организации и участие в мероприятиях, осуществляемых организацией, за исключением организаций, которые в соответствии с законодательством РФ признаны террористическими.

Квалифицирующим признаком ч. 3 ст. 282<sup>2</sup> УК РФ является совершение деяний, описанных в частях 1, 1.1, 2 этой же статьи, лицом с использованием служебного положения.

Условие наступления уголовной ответственности по этой статье – совершение преступных действий с прямым умыслом.

В соответствии с примечанием к ст. 282<sup>2</sup> УК РФ, лицо, добровольно прекратившее участие в такой организации, освобождается от уголовной ответственности при отсутствии в его деянии состава иного преступления.

Статья 282<sup>3</sup> УК РФ предусматривает ответственность за финансирование экстремистской деятельности. Объектом преступления являются основы конституционного строя и безопасность государства.

Преступление характеризуется альтернативными действиями: 1) предоставление, 2) сбор средств (денег, транспорта, экипировки и т.п.), 3) оказание финансовых услуг, если эти действия предназначены или для финансирования организации, или для подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений экстремистской направленности либо для обеспечения деятельности экстремистского сообщества или экстремистской организации.

Условия наступления уголовной ответственности – совершение деяния с прямым умыслом и целью подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений экстремистской направленности либо для обеспечения деятельности экстремистского сообщества или экстремистской организации.

Квалифицирующим признаком в ч. 2 ст. 282<sup>3</sup> УК РФ является совершение названных в ч. 1 данной статьи действий лицом с использованием своего служебного положения.

В примечании к ст. 282<sup>3</sup> УК РФ установлено положение об освобождении от уголовной ответственности субъекта при условии: предотвращения либо пресечения готовившегося преступления, либо пресечения деятельности экстремистского сообщества или экстремистской организации, функционирование которых оно стимулировало, посредством своевременного сообщения органам власти или иным образом, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Ниже дается краткая характеристика некоторых общеуголовных преступлений, которые могут совершаться в связи с наличием у субъекта экстремистских мотивов.

**Ст. 148** УК РФ устанавливает ответственность за нарушение права на свободу совести и вероисповеданий.

Общественная опасность преступления заключается в том, что оно посягает на конституционное право граждан на свободу совести и вероисповедания, провозглашенное в ст. 28 Конституции РФ.

Под **свободой совести** понимается право каждого россиянина исповедовать любую религию или оставаться атеистом. Свобода вероисповедания – свобода выбора религии и отправления религиозных обрядов.

Преступление выражается в публичных действиях, которые по своему содержанию демонстрируют явное, то есть очевидное для виновного, неуважение к обществу и оскорбляют чувства верующих. Это может быть, например, демонстративное уничтожение в публичном месте, на глазах у людей Библии, Корана, изображений Христа, Магомета, Будды, нелицеприятные высказывания по поводу какой-то религии и т.п.

В ч. 2 ст. 148 УК РФ предусмотрен квалифицирующий признак – совершение таких действий в местах, предназначенных для проведения богослужений, других религиозных обрядов. Есть места, которые признаются святыми, особо почитаемыми не только людьми верующими, но и неверующими. Поэтому, например, табуированная лексика, исполнение веселых песен в храме, мечети, ловля покемонов в храме во время богослужения, оплевывание этих зданий, умышленное повреждение или уничтожение зеленых насаждений, цветников на их территории, повреждение икон с изображениями святых, крестов, полумесяцев, других святынь, безусловно, оскорбляют чувства верующих.

Часть 3 ст. 148 УК РФ устанавливает ответственность за незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций, проведению богослужений, других религиозных обрядов и богослужений.

В соответствии со ст. 13 Конституции РФ, запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Закон РФ от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» в ч. 2 ст. 14 устанавливает основания приостановления или запрещения деятельности религиозного объединения, ликвидации религиозной организации:

- нарушение общественной безопасности и общественного порядка;
- действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности;
- принуждение к разрушению семьи;
- посягательство на личность, права и свободы граждан;
- нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их

религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий;

- склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;

- воспрепятствование получению обязательного образования;

- принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения;

- воспрепятствование угрозой убийством, причинением вреда здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения, или применения насильственного воздействия, других противоправных действий, препятствующих выходу гражданина из религиозного объединения;

- побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

Воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов будет незаконным в тех случаях, когда оно осуществляется при отсутствии хотя бы одного из указанных оснований, при отсутствии решения суда о ликвидации религиозной организации.

Воспрепятствование может осуществляться путем как активных действий, так и бездействием (должностное лицо не принимает решения о разрешении религиозных обрядов на определенной территории).

В ч. 4 ст. 148 УК РФ усиливается наказание в случае совершения предусмотренных ч. 3 этой статьи деяний лицом с использованием своего служебного положения, с применением насилия или с угрозой его применения.

Условие уголовной ответственности по этой статье – совершение преступления с прямым умыслом.

**Ст. 213 УК РФ** предусматривает ответственность за **хулиганство**. **Объектом** преступления является **общественный порядок**, то есть сложившаяся система обычных, общепринятых в государстве простейших правил поведения и взаимоотношения между людьми в процессе общественной жизни, которые определяются требованиями спокойствия и безопасности граждан, а также правила поведения людей и взаимоотношений между ними в общественных местах. Хулиганство выражается в действии, по своему содержанию грубо нарушающем общественный порядок и выражающим явное неуважение к обществу, совершенное:

- а) с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия;

- б) **по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.**

Грубое нарушение общественного порядка означает нарушение, являющееся существенным, значительным, ущемляющим важные государственные, общественные или личные интересы.

Явно неуважительным признается такое отношение к обществу, которое свидетельствует о высокой степени пренебрежения общественными интересами, оно очевидно как для преступника, так и для окружающих.

Чаще всего хулиган демонстрирует свое неуважение к обществу публично, в присутствии граждан. Однако поскольку закон не ограничивает рамки уголовно наказуемого хулиганства признаком публичности или определенным местом, то для констатации хулиганства присутствие других лиц необязательно. Как хулиганство, в частности, следует квалифицировать шашал молодых людей, учинивших в отсутствие других лиц погром в административном здании, конечно, при условии, что виновные этим стремились продемонстрировать явное неуважение к обществу, а не совершили его по другим, не хулиганским мотивам.

Грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, внешне выглядит разнообразно. Надо иметь в виду, что само по себе грубое нарушение общественного порядка преступлением не является. Оно может признаваться таковым лишь тогда, когда подобные действия совершались с использованием оружия или предметов, используемых в качестве оружия или **по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной, религиозной ненависти или вражды либо ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.**

Применение насилия к гражданам, уничтожение или повреждение имущества, совершенные в процессе хулиганских действий, следует квалифицировать по совокупности со статьями УК РФ, предусматривающими уголовную ответственность за причинение вреда здоровью или за умышленное уничтожение и повреждение имущества, за исключением тех случаев, когда в санкции ст. 213 УК РФ предусмотрено менее строгое наказание, чем в статье об ответственности за преступление против здоровья человека. Например, причинение потерпевшему в процессе хулиганства тяжкого вреда здоровью требует квалификации содеянного не только по ст. 213, но и по ст. 111 УК РФ.

Уголовная ответственность наступает при наличии у виновного прямого умысла, когда он осознает, что совершает действия, грубо нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу и желает совершить эти действия.

Однако если виновный осуществляет насилие с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия, в отношении потерпевшего на почве личных неприязненных взаимоотношений, уголовная ответственность по ст. 213 УК РФ не исключается при констатации косвенного умысла по отношению к нарушению общественного порядка и прямого умысла применительно к насилию над потерпевшим.

Обязательным элементом субъективной стороны хулиганства является или **экстремистский**, или хулиганский мотивы. Если исходить из психологического определения мотива как того, что побуждает деятельность человека, ради чего она совершается, то хулиганский мотив можно понимать как основанное на примитивных, не соответствующих уровню развития нормального человека потребностях и интересах побуждение к

самоутверждению личности в обществе уродливым способом – посредством демонстрации грубой силы, цинизма, унижения чужого достоинства.

В соответствии с ч. 2 ст. 213 УК РФ квалифицированным является хулиганство, если оно совершено группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой; связано с сопротивлением представителю власти либо иному лицу, выполняющему обязанности по охране общественного порядка или пресекающему нарушение общественного порядка.

Систематический анализ норм Особенной части УК РФ позволяет сделать вывод о том, что по ч. 2 ст. 213 УК РФ следует квалифицировать сопротивление представителю власти либо лицу, выполняющему обязанности по охране общественного порядка или пресекающему нарушение общественного порядка, оказанное хулиганом как во время совершения хулиганства, так и после его окончания, то есть во время задержания, осуществляемого в связи с совершением хулиганства и непосредственно после его пресечения (прекращения).

Под сопротивлением следует понимать активное противодействие преступника субъектам, пытающимся пресечь его хулиганские действия или задержать, то есть когда хулиган наносит задерживающему удары, отталкивает, связывает, иным образом лишает свободы и т.п.

Вместе с тем следует иметь в виду, что, если сопротивление было сопряжено с насилием, опасным для жизни представителя власти, задерживающего преступника, деяние необходимо квалифицировать по совокупности: как хулиганство (ч. 2 ст. 213 УК РФ) и применение насилия в отношении представителя власти (ч. 2 ст. 318 УК РФ), кроме случаев, когда такое насилие свидетельствует о намерении лишить представителя власти жизни, которое следует квалифицировать по ст. 317 УК РФ.

Часть 3 ст. 213 УК РФ предусматривает ответственность за совершение хулиганства с применением взрывчатых веществ или взрывных устройств. Максимальное наказание – 8 лет лишения свободы.

Статья 214 УК РФ предусматривает ответственность за вандализм, который посягает на основы общественной нравственности и собственность.

В законе определены два альтернативных действия, образующие объективную сторону состава вандализма: осквернение зданий, сооружений и порча имущества на общественном транспорте или в иных общественных местах.

Действиями, оскверняющими общественную нравственность, следует считать сочинение всевозможных текстов, содержащих нецензурные слова, оскорбляющих какой-то народ, народность, нацию, религиозные чувства верующих, память национальных героев и т.п. К таким же действиям следует относить производство непристойных, в том числе порнографических рисунков на зданиях или сооружениях.

Порча имущества в контексте ст. 214 УК РФ означает приведение его в частичную негодность путем повреждения (порезы и частичное разрушение сидений, панелей в общественном транспорте, в театрах, концертных залах и

т.п.), а также осуществление скабрзных надписей, которые сложно или невозможно удалить без замены детали, на которой выполнена надпись.

Субъективная сторона вандализма характеризуется прямым умыслом.

В ч. 2 ст. 214 УК РФ установлена ответственность за то же деяние, совершенное группой лиц, а равно **по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.**

В заключение отметим, что название ст. 214 УК РФ не вполне соответствует ее содержанию. В русском языке вандализм понимается как бессмысленное уничтожение культурных и материальных ценностей. Между тем, в данной статье установлена уголовная ответственность не за уничтожение культурных и материальных ценностей, а лишь за их осквернение или повреждение.

В статье 244 УК РФ установлена ответственность за надругательство над телами умерших и местами их захоронения. Преступление посягает на нравственное здоровье общества. Оно характеризуется следующими альтернативными действиями: 1) надругательством над телами умерших, то есть вскрытием места захоронения и извлечением останков умершего, их осквернением посредством, например, расчленения, изъятием предметов, находящихся при умершем; 2) повреждением или осквернением мест захоронения, надмогильных сооружений или кладбищенских зданий (например, часовни), которое может выражаться в повреждении, разрушении памятника, надгробных сооружений, кладбищенских зданий, учинении скабрзных надписей, рисунков, отправлении естественных надобностей и т.п.

Преступление следует считать оконченным с момента совершения хотя бы одного из указанных действий. Ответственность по ст. 244 УК РФ не связана с наличием чьих-либо жалоб, поскольку такие дела относятся к делам публичного обвинения.

Повышенная наказуемость в ч. 2 ст. 244 УК РФ установлена за совершение тех же деяний:

а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

**б) по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, а равно в отношении скульптурного, архитектурного сооружения, посвященного борьбе с фашизмом или жертвам фашизма, либо мест захоронения участников борьбы с фашизмом.**

Преступление совершается с прямым умыслом.

В заключение предлагается определение **террористической деятельности** с тем, чтобы подчеркнуть принципиальное отличие этого вида деятельности от экстремистской.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ «О борьбе с терроризмом», под **террористической деятельностью** понимается:

- 1) организация, планирование, подготовка и реализация террористической акции;
- 2) подстрекательство к террористической акции, насилие над физическими лицами или организациями, уничтожение материальных объектов в террористических целях;
- 3) организация незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для совершения террористической акции, а равно участие в такой акции;
- 4) вербовка, вооружение, обучение и использование террористов;
- 5) финансирование заведомо террористической организации или террористической группы или иное содействие им.

Из этого можно сделать вывод о том, что террористическая деятельность отличается от экстремистской характером преступных действий, а также тем, что она посягает на общественную безопасность.

За рамками рассмотрения остались отдельные составы общеуголовных преступлений, предусматривающих в качестве квалифицирующего признака экстремистский мотив, предупреждение которых относится к компетенции органов внутренних дел (п. «л» ч. 2 ст. 105 УК РФ (Убийство), п. «е» ч. 2 ст. 111 УК РФ (Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью), п. «е» ч. 2 ст. 112 УК РФ (Умышленное причинение вреда здоровью средней тяжести), п. «б» ч. 2 ст. 115 УК РФ (Умышленное причинение легкого вреда здоровью), ст. 116 УК РФ (Побои), п. «з» ч. 2 ст. 117 УК РФ (Истязание), ч. 2 ст. 119 УК РФ (Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью), ст. 136 УК РФ (Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина); п. «а» ч. 6 ст. 141 УК РФ (Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, соединенное с применением насилия либо с угрозой его применения), ч. 4 ст. 150 УК РФ (Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления), ст. 205-205.6 УК РФ (Преступления террористической направленности), ст. 206 УК РФ (Захват заложника), ст. 207 УК РФ (Заведомо ложное сообщение об акте терроризма) и иными статьями об ответственности за совершение террористической деятельности (так как терроризм является крайней формой экстремизма); ст. 278 УК РФ (Насильственный захват власти или насильственное удержание власти), ст. 279 УК РФ (Вооруженный мятеж).

## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СФЕРЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

По итогам проведенного исследования можно сказать, что такое сложное явление как экстремизм обусловлено целым комплексом социальных, политических, экономических, идеологических причин. Наиболее эффективные методы противодействия преступности традиционно связываются с искоренением причин и условий, способствующих появлению того или иного негативного явления. Однако значительная их часть присуща социальному обществу на протяжении многих столетий и разрешить их в полном объеме в обозримом будущем не представляется возможным. Кроме того, и преступность не стоит на месте, используются все новые возможности для раздувания конфликтов в обществе; мотивы, ранее не являющиеся актуальными, выходят на первый план. Так, например, в последнее время национальные и религиозные факторы активно используются в экстремизме, обосновывая экстремистские заявления и действия защитой этноса и конфессиональных ценностей от принудительного навязывания ценностей западного образа жизни.

Эффективного противодействия экстремизму на этноконфессиональной почве нельзя добиться только лишь усилиями правоохранительных органов и административной системы. В таких условиях важнейшим фактором считаем формирование у граждан стойкого неприятия философии насилия.

Созданная в настоящий момент комплексная, многогранная и многоуровневая система, которая должна препятствовать распространению идеологии экстремизма в среде различных групп населения и обеспечивать направленное позиционирование ценностей, составляющих существенную часть государственной политики, рассчитана на слаженную работу на всех уровнях: федеральном, субъектов РФ, муниципальном. Формальное отношение к проблеме на любом уровне на протяжении самого незначительного периода времени в современных условиях может привести к непоправимым последствиям, заглаживать которые придется затем десятилетия. Необходимо совершенствовать механизмы объединения и координации усилий всех заинтересованных органов государственной власти в данной сфере, привлечения к противодействию экстремизму институтов гражданского общества, научного, образовательного, религиозного сообществ, средств массовой информации, которые имеют неизмеримо больший набор инструментариев для воздействия на общественное сознание, нежели само государство<sup>1</sup>.

Противодействие экстремистской деятельности невозможно рассматривать вне проблем гармоничного развития межнациональных отношений. В этой связи на органы государственной власти региона ложится обязанность создавать благоприятные условия для единения этнических групп,

---

<sup>1</sup> См.: Сидненко Г.Ф. Государственная политика Российской Федерации в области информационного противодействия терроризму // Современное право. 2015. № 4. С. 106-113.

популяризации духовно-нравственных традиций и национальных культур. Использование органами государственной власти и местного самоуправления потенциала национально-культурных объединений в решении вопросов обеспечения межнационального мира и межконфессионального согласия способствует формированию необходимых условий развития национальных культур и ведения традиционных хозяйств, сохранения исконной среды обитания. В результате воспитание уважительного отношения к национальной культуре, традициям и обычаям различных народов в многонациональных субъектах РФ способствует противостоянию распространению экстремистских идей в обществе, разжиганию ненависти и вражды по признаку национальной или религиозной принадлежности.

Проведенное исследование показало отсутствие должного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с национально-культурными объединениями в предупреждении экстремистской деятельности. В этой связи на уровне регионов представляется целесообразным разработка и принятие законодательных актов, регулирующих рассмотренные принципы и механизм взаимодействия.

Особое внимание должно уделяться профилактике экстремизма в молодежной среде. Для этого необходимо использовать соизмеримые с их интересами, способами реализации этих интересов, методы. Устаревшие, не интересные с точки зрения молодежи пропагандистские материалы в лучшем случае вызовут только скуку, в худшем - будут просто проигнорированы. Кроме того, следует обеспечить необходимую адресность мероприятий, которая может быть достигнута только путем целенаправленной работы с выделенным контингентом, где во главу угла должно быть поставлено не информирование «по площадям», а «навязывание» целенаправленной информации и систематический, постоянный контроль за ее усвоением<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Сидненко Г.Ф. Государственная политика Российской Федерации в области информационного противодействия терроризму // Современное право. 2015. № 4. С. 106-113.

**Перетяцько** Наталья Михайловна, **Бытко** Сергей Юрьевич, **Волкова** Лариса Петровна, **Крайнева** Ольга Леонидовна, **Смушкин** Александр Борисович

**ОСОБЕННОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

Редактор О. В. Синева

Подписано в печать 04.12.2017.

Формат 60×90/16. Гарнитура Times New Roman. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 6,6. Уч.-изд. л. 6,8.

Тираж 1048. Заказ 10/06127.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции  
(РПА Минюста России)»  
Поволжский институт (филиал)  
410003, г. Саратов, ул. Радищева А. Н., 55

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами  
в ООО «Амирит», 410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88.