

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ

На правах рукописи

Ульянова Екатерина Викторовна

Политико-правовой подход к формированию государственной политики  
противодействия экстремизму в ряде стран Запада: опыт для России

Специальность 23.00.02. - Политические институты, этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Москва - 2004

Диссертация выполнена в Центре германских исследований Института Европы  
Российской Академии Наук

Научный руководитель: кандидат экономических наук  
Белов Владислав Борисович.

Официальные оппоненты: доктор политических наук,  
профессор  
Разуваев Владимир Витальевич

кандидат политических наук  
Заславский Сергей Евгеньевич

Ведущая организация: Московский государственный  
институт **международных  
отношений**

Защита состоится «    » февраля 2004 г. в    часов на заседании  
диссертационного совета Д 002.031.02 в Институте Европы РАН по адресу:  
125993, Москва, ул. Моховая 11-3В, ауд.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке  
Института Европы РАН.

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2004 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

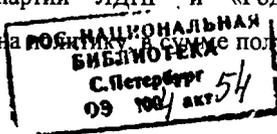
кандидат исторических наук  
Вяткин К.С.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В последние годы одним из наиболее важных факторов в общественно-политическом развитии современного общества становится распространение экстремизма в самых разных его проявлениях. Актуальность темы, таким образом, вытекает непосредственно из особенностей политической ситуации в мире в целом, и в ряде стран Запада и России в частности. Распространение экстремистских тенденций уже давно стало реальностью для благополучных с экономической и политической точки зрения стран Запада, гордящихся давними демократическими традициями.

Тревожные симптомы распространения экстремистских настроений можно наблюдать во многих странах мирового сообщества. Среди последних примеров можно назвать Францию, Австрию и Россию. Крайне показательным с политической точки зрения выглядит выход во второй тур президентских выборов во Франции в 2002 г. лидера ультраправых Жан-Мари Ле Пэна. Его программа во многом строится на ксенофобии, национализме и борьбе с иммигрантами. В 2000 г. в Австрии в результате парламентских выборов успеха добилась Австрийская партия свободы во главе с Йоргом Хайд ером. Несмотря на то, что в обоих случаях удалось обойтись без ярко выраженных политических последствий, можно констатировать, что и в «благополучной» Западной Европе проблема распространения экстремизма не менее актуальна, чем в странах развивающейся демократии.

Российская общественно-политическая жизнь также дает немало поводов задуматься о проблемах распространения экстремистских тенденций в нашей стране. Прошедшие в декабре 2003 г. выборы в Государственную Думу наглядно продемонстрировали рост радикальных политических настроений в российском обществе. Две политические партии ЛДПР и «Родина», отличающиеся крайне радикальными взглядами на



более двадцати процентов голосов избирателей

Представляется очевидным, что сложности переходного периода в России и неподготовленность общества и государства к проявлениям экстремизма привели к ситуации, когда шовинизм, ксенофобия, религиозная нетерпимость, социальная напряженность, проблемы национальной, расовой, и языковой дискриминации стали обычными явлением повседневной жизни. Накапливающиеся на бытовом уровне экстремистские настроения со временем выливаются в формирование разного рода общественно-политических сил экстремистского толка, которые ставят своей целью влияние на общегосударственную политику, а в ряде случаев призывают к насильственной смене существующего порядка.

Актуальность проблем экстремизма для российского общества подтверждают активные дебаты последних лет на государственном уровне с участием представителей всех ветвей власти и различных общественных организаций относительно необходимости формирования государственной политики противодействия этому опасному явлению. Многолетние дебаты вылились в принятие в июне 2002 г. специального федерального Закона «О противодействии экстремистской деятельности». Однако с принятием этого закона дискуссия относительно того, какой должна быть политика государства в области противодействия экстремизму не закончилась, а лишь изменилось ее содержание. В этой ситуации особую актуальность приобретают исследования, посвященные анализу существующей ситуации в области противодействия экстремизму и выработке политических и правовых путей позитивного влияния на нее.

Степень научной разработанности проблемы. Рассматриваемые в диссертационной работе проблемы находятся на стыке целого ряда исследовательских направлений. Экстремизм - это чрезвычайно многогранное явление, отличающееся многочисленностью вариантов комбинаций по линии «субъект - объект». Таким образом, экстремизм и противодействие ему являются объектами изучения для самых разных областей науки и знания

политологии, правоведения, религиоведения, психологии, социологи, культурологии и др.

Непосредственно самому феномену экстремизма как одному из ярких явлений общественно-политической жизни, изучению причин его возникновения, распространения и описанию феноменологических особенностей, посвящено достаточно большое число научных работ. Встречается соответствующая тематика в работах крупнейших политологов и социологов Макса Вебера, Арнольда Тойнби, Дэвида Истона, Толкотта Парсонса, Гарольда Лассуэла, Сеймура Липсета и многих других.<sup>1</sup> Однако главной темой данного исследования являются проблемы противодействия экстремизму и формирования соответствующей государственной политики. Фундаментальных работ, охватывающих все возможные направления противодействия экстремизму, ни в зарубежной, ни в отечественной историографии практически нет.

Ключевой проблемой как зарубежных, так и отечественных исследований в области противодействия экстремизму является вопрос о степени, а в ряде случаев и вовсе возможности, участия государства в процессе противодействия этому явлению общественно-политической жизни.

В странах Западной Европы за почти полувековую историю существования антиэкстремистской государственной политики исследовательские круги, опираясь на поддержку общественного мнения, уже пришли к определенному согласию по вопросу участия государства в процессе противодействия экстремизму. Юридическим оформлением этого согласия является существующая в зарубежных странах антиэкстремистская законодательная база. Поэтому сегодня исследования на экстремистскую тематику носят за рубежом очень узкий специализированный характер и затрагивают отдельные аспекты проблемы.

Например, среди современных исследований, посвященных проблемам

<sup>1</sup> Вебер М. Избранные произведения М.,1990; Антология мировой политической мысли. – М.,1997; Американская социологическая мысль. Тексты. М ;1996

экстремизма, за рубежом уже не встретишь работ, в которых авторы затрагивают вопросы определения экстремизма как явления, его классификации или спорят о необходимости или недопустимости государственного вмешательства в область противодействия этому явлению. Все эти ключевые вопросы в зарубежной историографии были решены несколько десятилетий назад, хотя и тогда они не вызывали столько споров, сколько сегодня возникает в России.

Зарубежных исследователей сегодня больше волнуют не теоретические, а практические стороны противодействия экстремизму. Например, центральными для большинства стран Западной Европы сегодня являются конкретные случаи правоприменения антиэкстремистского законодательства. Или, например, такой аспект противодействия экстремизму как борьба с распространением экстремистской идеологии в глобальной сети Интернет.

В России, где экстремистская тематика появилась в исследовательских кругах чуть более десяти лет назад, базовые проблемы определения, классификации и необходимости противостоять этому явлению еще остаются острыми полемическими вопросами. В отличие от многих других острых проблем российской общественно-политической жизни, например, коррупции, проблема экстремизма пока не только не объединяет полюса политического спектра, но и рождает существенные разногласия даже между исследователями одной идейной группы.

Не говоря о существующих многочисленных определениях понятия экстремизм и попыток его классифицировать, заметим, что в отношении противодействия экстремизму позиции специалистов варьируются от полного невмешательства государства в решение проблем противодействия экстремизму до возможности наделения государственной власти неограниченными функциями в этой области. Наибольшее число сторонников, прежде всего, в научной среде, имеет промежуточная позиция, предполагающая достаточно широкий круг регулятивных функций государства, которые вместе с тем значительно ограничиваются законодательством.

В России на сегодняшний день существует несколько научных и общественных центров, которые занимаются проблемами экстремизма и регулярно публикуют специализированные издания, проводят круглые столы и семинары, разрабатывают комплексные программы действий, в том числе и в рамках правительственных заказов, по данной тематике. Именно такие центры и отдельные их представители на сегодняшний день находятся в центре дискуссии по проблемам экстремизма.

В числе центров, уделяющих особое внимание изучению проблем экстремизма, следует отметить общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ).<sup>2</sup> Наиболее заметным представителем этого фонда с точки зрения изучения проблематики экстремизма является его вице-президент Михаил Краснов. Изучением проблем экстремизма в фонде занимаются уже более пяти лет, результатом чего стала публикация целого ряда работ по данной тематике.

Проблематика экстремизма разрабатывается еще в одном информационно-исследовательском центре - «Панорама».<sup>3</sup> Наиболее заметными представителями этого центра с точки зрения изучения проблем экстремизма являются Александр Верховский, Владимир Прибыловский, Вячеслав Лихачев, Юрий Шмидт.<sup>4</sup> Заметный вклад в разработку проблематики экстремизма вносит правозащитный центр «Мемориал» и лично Владимир Айламазян, Александр Осипов и Роман Сапожников.<sup>5</sup> Заметную активность на этом направлении проявляет также общественный фонд «Антифашист».<sup>6</sup> Именно представители этих общественно-научных организаций занимаются

<sup>2</sup> См. различные информационно-аналитические материалы по экстремистской тематике на сайте [www.indem.ru](http://www.indem.ru)

<sup>3</sup> См. различные информационно-аналитические материалы по экстремистской тематике на сайте [www.panorama.ru](http://www.panorama.ru)

<sup>4</sup> Верховский А., Папп А., Прибыловский В. Политический экстремизм в России М.: Институт экспериментальной социологии, 1996; Верховский А. Политика государства по отношению к национал-радикальным объединениям 1991-2001 гг. – М.: РОО «Центр “Панорама”, 2002; Верховский А. Политика властей по отношению к радикальным национал-патриотическим организациям: регистрация, юридические преследования, административные ограничения. - [www.panorama.ru](http://www.panorama.ru); Прибыловский В.; В.Лихачев. Нацизм в России М., 2002.; Шмидт Ю. Адвокаты свободы. М., 1998; Шмидт Ю. Предложения по совершенствованию законодательства об ответственности за разжигание национальной розни М.: Мемориал, 1993.

<sup>5</sup> См. различные информационно-аналитические материалы по экстремистской тематике на сайте [www.memo.ru](http://www.memo.ru)

<sup>6</sup> См. информационно-аналитические бюллетени Фонда на сайте [www.aha.ru](http://www.aha.ru)

изучением проблем экстремизма в интересующем нас аспекте, политико-правового противодействия этому явлению. Именно в их недрах были разработаны многочисленные варианты законов о противодействии экстремизму и многочисленные аналитические записки для исполнительной власти о необходимости принятия специального закона.

Проблемами противодействия экстремизму занимаются и в Институте социологии РАН. Группу ученых, занимающихся в Институте проблемами противодействия экстремизму в рамках специальной федеральной целевой программы, возглавляет Эмиль Паин. В эту группу ученых входят Владимир Мукомель и Елена Переведенцева. Особенность подхода группы ученых из Института социологии заключается в том, что в первую очередь они занимаются феноменологическим изучением проблем экстремизма и его классификации, обращая внимание на экстремизм как явление социальной жизни. Исследование проблем политико-правового противодействия экстремизму для них является второстепенным.

В российской научной среде достаточно широко представлены исследования, посвященные правовой составляющей политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму. В первую очередь это связано с широтой развернувшейся дискуссии относительно принятия в 2002 г. Закона «О противодействии экстремистской деятельности». Здесь следует особенно выделить таких специалистов как Валентина Лапаева, Александр Верховский, Ю. Шмидт, В. Айламазьян, Л. Левинсон, С. Смирнов, И. Понкин. Также значительный интерес представляют работы С. Авакьяна, В. Четвернина и О. Шудры относительно трактовки конституционных и международно-правовых норм в области противодействия экстремизму.<sup>7</sup>

Научных и публицистических работ по исследованию отдельных

<sup>7</sup> Лапаева В. Политический и религиозный экстремизм: проблемы совершенствования законодательства // Адвокат. – М., 2001. №10 с.3-12. Лапаева В. Роль права в борьбе с политическим экстремизмом // Законодательство и экономика. – М. 1999. – Вып 6. – С 8-15; Авакян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996.

аспектов экстремистской тематике достаточно много. В тоже время комплексных работ по исследованию сочетания и взаимодействия политической и правовой составляющих противодействия экстремизму в отечественной науке и публицистике практически нет.

Источниковедческая база исследования. Настоящее диссертационное исследование опирается на обширную источниковедческую базу, включающую как опубликованные, так и не опубликованные документы и материалы. В целом источниковедческая основа исследования представлена несколькими направлениями.

Прежде всего, в работе активно используются нормы Конституции и международных договоров, действующих на территории Российской Федерации. Отметим имеющую в этом смысле определяющее значение Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Указанные акты образуют основополагающую правовую базу противодействия экстремизму, признанную во всем мире.

Другую группу источников составили федеральные нормативно-правовые акты. Из них, прежде всего, отметим Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности», определяющий формы и методы применения соответствующих конституционных и международно-правовых норм, принципы государственной политики в области противодействия экстремизму. В соответствии с положениями данного акта были внесены существенные изменения в Уголовный Кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях, Федеральные Законы «О средствах массовой информации», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О свободе совести и религиозных объединениях». Мы сочли необходимым дать анализ основных норм законодательства, направленных на противодействие экстремистской деятельности, в их развитии, поэтому в данном исследовании

рассматриваются как действующие, так и действовавшие до принятия Закона «О противодействии» нормы, затрагивающие интересующую нас проблему.

В работе также использованы Гражданский Кодекс Российской Федерации, Федеральные Законы «О прокуратуре», «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О борьбе с терроризмом», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» с целью более полного анализа правовых возможностей противодействия экстремизму.

В третью группу источников вошли примеры регионального законодательства Российской Федерации, в особенности по вопросам религиозной деятельности. Отметим в этой связи Закон Республики Дагестан «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан», Закон Карачаево-Черкесской Республики «О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории Карачаево-Черкесской Республики», Закон Тульской области «О миссионерской (религиозной) деятельности на территории Тульской области», Закон Хабаровского края «О религиозной деятельности на территории Хабаровского края», Закон Воронежской области «О порядке осуществления миссионерской деятельности на территории Воронежской области» и др.

В работе также был использован ряд подзаконных актов. Отметим в первую очередь Методические рекомендации «Об использовании специальных познаний по делам и материалам о возбуждении национальной, расовой и религиозной вражды», разработанные отделом по надзору за исполнением законов о межнациональных отношениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации и отделом юридической психологии научно-

исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка.

В работе представлены также выдержки из решений Европейского суда по правам человека в качестве примеров, иллюстрирующих некоторые принципиальные особенности применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Кроме того, в работе были использованы различные законопроекты, данные официальной статистики, экспертные заключения и официальные доклады, правительственные программы. В их числе есть материалы, которые не были официально опубликованы, а были получены автором непосредственно из первоисточников. Для получения общей картины существующего в России спектра мнений по проблемам противодействия экстремизму были использованы материалы различных научных конференций, семинаров и круглых столов.

Большое значения для определения позиций законодательной и исполнительной власти по проблемам противодействия экстремизму использовались стенограммы заседаний Государственной Думы. Также для выявления спектра мнений высокопоставленных государственных чиновников использовались материалы периодической печати, преимущественно, федеральных газет и журналов, содержащие в большом количестве разного рода заявления и рассуждения первых лиц государства.

Предмет и объект исследования. В соответствии с постановкой проблемы предметом нашего исследования будет политико-правовое регулирование проблем противодействия экстремизму в ряде зарубежных стран и в России. За почти полувековую государственную практику противодействия экстремизму европейскими странами вместе и каждой из них в отдельности были выработаны различные комплексные системы борьбы с этим общественно опасным явлением. В России соответствующая работа началась только в середине 90-х гг., поэтому сегодня мы можем наблюдать и анализировать процесс формирования в нашей стране антиэкстремистской государственной политики в его развитии.

Объектами нашего исследования будут четыре составляющие части политико-правового подхода противодействию экстремизму: политическая воля власти, правовая база, правоприменительная практика и позиция общественного мнения. Политическая составляющая подразумевает под собой разного рода проявления политической воли в отношении борьбы с экстремизмом со стороны власти: законодательные и исполнительные инициативы, официально опубликованные федеральные программные документы, тематические заявления и выступления государственных чиновников самого высокого уровня, международные инициативы. Так же к политической составляющей относится формирование общественного мнения по вопросам противодействия экстремизму. Без достижения соответствующего общественного согласия любые проявления политической воли власти будут носить оттенок нелегитимности.

Под правовой составляющей подразумевается вся нормативно-правовая база РФ в целом и ее субъектов в частности. Хотя в данном случае нормативные документы являются тоже своего рода проявлением политической воли государства и общественного мнения, что свидетельствует об их зависимом положении от политической составляющей. Правоприменительная судебная практика номинально по своему определению должна относиться к правовой составляющей. Однако в России, в отличие от большинства стран Запада, этот элемент в большей степени следует относить к политической части. Объяснением этому является довольно высокая степень зависимости правоприменительной системы, особенно в области противодействия экстремизму, от политических институтов власти и общественного мнения.

Цели и задачи диссертационного исследования. В соответствии с определенной темой исследования базовой целью работы является изучение процесса формирования государством политико-правового подхода противодействия экстремизму и факторов влияющих на него. Выводы сделанные на основе такого исследования позволяют выработать пути

оптимизации государственной антиэкстремистской политики.

Цель исследования определила его конкретные задачи:

выработка определения политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму

анализ соотношения политической и правовой составляющих в политико-правовом подходе к противодействию экстремизму

сравнительный анализ политико-правового регулирования противодействия экстремизму в ряде стран Запада и России

построение моделей возможной оптимизации государственной политики противодействия экстремизму

Теоретическая и методологическая основа работы. Теоретической и методологической основой исследования является совокупность научных принципов, приемов познания общественно-политических процессов. Цели, задачи, объект и предмет исследования определяют междисциплинарный характер диссертационной работы.

В процессе работы над диссертацией автор преимущественно основывался на принципах системного и структурно-функционального подходов. Системный подход позволил рассмотреть государственную политику противодействия экстремизму в процессе «текущего» политического развития как определенную целостность, состоящую из совокупности образующих ее элементов, находящихся во взаимодействии друг с другом и с внешней средой. Структурно-функциональный подход позволил выявить основные типы политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму в ряде зарубежных стран, а также определить основные направления для оптимизации этого подхода в России.

Необходимость комплексного подхода к анализу поставленных проблем предопределила использование методов политологии, социологии, права. Исследование опирается на документы различных субъектов зарубежной и отечественной политики. Для их анализа были использованы методы

сравнительного анализа, включающие в себя сопоставление данных различных источников, обобщения и группировки полученной информации.

**Научно-практическая значимость работы.** Новизна результатов исследования определяется разработкой и введением в научный оборот модели политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму. В рамках данной модели определены ее основные составляющие, показаны механизмы их функционирования и взаимозависимости. На основе выводов проведенного сравнительного анализа выявлены основные типы реализации политико-правового подхода.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что разработанная в ней модель политико-правового регулирования проблем борьбы с распространением экстремизма может использоваться для оптимизации государственной политики противодействия этому общественно опасному явлению. В рамках предложенной модели аккумулируется весь накопленный на сегодняшний момент зарубежный и российский опыт противодействия экстремизму.

С опорой на полученные результаты исследования в работе предложен ряд конкретных рекомендаций по оптимизации государственной политики противодействия экстремизму. Также в работе проанализирован опыт зарубежных стран по применению политико-правовой модели, который во многом является полезным и для России. Содержащийся в работе ряд научных предложений, может в будущем послужить отправной точкой для новых самостоятельных исследований по антиэкстремистской тематике.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования были представлены на рассмотрение в Администрацию Президента РФ и, таким образом, некоторые из них задействованы сегодня в процессе выработке общей антиэкстремистской политики государства.

Некоторые положения и выводы, полученные в результате исследования, нашли свое отражение в опубликованных автором научных статьях, сведения о

которых приведены в конце автореферата.

**Основные научные положения, выносимые на защиту.** На основе проведенного в диссертационной работе анализа получены следующие результаты:

Политико-правовой подход к формированию государственной политики противодействия экстремизму предполагает наличие четырех взаимозависимых составляющих компонентов. Первый элемент политико-правового подхода - наличие политической воли у государства, второй - специальное антиэкстремистское законодательство, третий - правоприменительная практика, четвертый - общественное согласие относительно методов противодействия экстремизму. Наличие, сочетание и уровень развития в общественно-политической жизни государства этих четырех элементов позволяет говорить о степени укоренения в нем политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму.

Анализ применения политико-правового подхода к регулированию проблем экстремизма в ряде стран Запада позволяет сделать общий вывод: в подавляющем большинстве этих стран степень укоренения политико-правового подхода чрезвычайно высока. В мировой практике сложилось две традиции применения политико-правового подхода к противодействию экстремизму: «либеральный» и «консервативный». Первый сформировался в США, второй получил наибольшее распространение в Германии. В остальных странах запада можно наблюдать промежуточные варианты между «либеральным» и «консервативным» подходами.

Процесс формирования политико-правового подхода к регулированию проблем экстремизма в России характеризуется двумя базовыми этапами. Начало первого этапа следует отнести к

началу 90-х гг. прошлого века и закончился он принятием в июле 2002 г. специального Закона «О противодействии экстремистской деятельности». Второй этап начался после вступления указанного Закона в силу и продолжается до сих пор. Процесс формирования политико-правового подхода в России еще не завершен и по целому ряду признаков находится на стадии активного развития.

В России политико-правовой подход противодействия экстремизму на данный момент формируется в большей степени в рамках германской традиции, с характерной высокой степенью вовлечения государственных органов власти в систему противодействия экстремизму. В отличие от практики противодействия экстремизму в странах Запада, в России наибольшее значение в системе политико-правового подхода на данный момент получили два из четырех составных элементов: политическая воля государства и антиэкстремистская правовая база. В то время как два оставшихся элемента: правоприменительная практика и общественное согласие относительно методов противодействия экстремизму пока остаются слабо развитыми.

Наиболее перспективными и важными направлениями дальнейшего формирования и оптимизации политико-правового подхода противодействию экстремизму в России являются следующие: структурное и функциональное усовершенствование системы государственных органов власти по противодействию экстремизму, дальнейшая работа по разработке антиэкстремистского законодательства, создание и реализация на практике государственной информационно-пропагандистской политики противодействия экстремизму.

**Структура работы.** Исходя из характера поставленных задач, диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка

источников и использованной литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень разработанности проблемы, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, указывается теоретическая и методологическая основы исследования, отмечается научная новизна и практическая значимость работы.

**Первая глава** «Политико-правовое регулирование противодействия экстремизму в ряде стран Запада» состоит из двух параграфов. В **первом параграфе** «Содержание политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму» раскрывается сущность и формулируется определение политико-правового подхода формирования государственной политики противодействия экстремизму.

Автор исследования показывает, что на сегодняшний день существуют два базовых метода противодействия экстремизму: волонтаристский и политико-правовой. Волонтаристский метод или, как его еще можно называть, силовой отрицается большинством демократически ориентированных государств мирового сообщества. Объясняется данный факт тем, что в правовом государстве все решения государственной власти, а именно она является главным субъектом противодействия экстремизму, принимаются на основе законодательно закрепленных правовых норм. Для завоевания максимальной поддержки своей политики в обществе и легитимизации своих действий государственная власть во всех демократически развитых странах в формировании своей стратегии противодействия экстремизму придерживается политико-правового подхода.

В диссертационной работе предлагается четыре базовых характеристики, определяющих политико-правовой подход: политическая воля государства, специальное антиэкстремистское законодательство, правоприменительная

практика и общественное согласие относительно методов противодействия экстремизму.

Любые действия государства, в том числе и противодействие экстремизму, относятся к области политики. Отсюда первая часть в названии политико-правового подхода. Проведение активной государственной политики по противодействию экстремизму предполагает наличие у его представителей соответствующей политической воли. Проявления соответствующей воли государства должны опираться на поддержку общества, в котором присутствует согласие относительно методов противодействия экстремизму. Наличие четкой политической воли государства, опирающейся на одобрение общества, позволяет создать третий составной элемент политико-правового подхода - специальное антиэкстремистское законодательство. От проработанности специального законодательства в свою очередь напрямую зависит и правоприменительная судебная практика. Хотя в России, больше чем в странах Запада, эффективность этой практики зависит еще и от политических факторов: позиции государственной власти и общественного мнения.

**Во втором параграфе** - «Зарубежная практика противодействия проявлениям экстремизма» приводится анализ существующих в ряде зарубежных стран моделей политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму.

Автор исследования показывает, что в зарубежной практике существует два принципиально разных подхода к решению проблем политико-правового противодействия экстремизму, которые условно можно назвать американский (более «либеральный») и германский (более «консервативный»).

Особенностью американской политической культуры является своего рода возведение в абсолют понимания свободы. Именно эта особенность американской политической культуры, в том числе массовой, и определяет высокую степень либерализма государства при формировании политико-правового подхода противодействия экстремизму. Американский подход к формированию государственной политики противодействия экстремизму

базируется на том, что у общества достаточно сил, чтобы самому препятствовать чрезмерному распространению этого общественно опасного явления.

Германская традиция противодействия экстремизму отличается высокой степенью консерватизма. В этой стране ориентируются на наделение государственной власти максимально возможными в демократическом обществе правами в области противодействия экстремизму. Более того, защита общества от экстремистской пропаганды считается одной из важнейших функций государства. Германская модель политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму отличается высокой степенью проработанности, с целым комплексом антиэкстремистского законодательства, с разветвленной структурой государственных органов по противодействию экстремизму, с обширной правоприменительной практикой.

Применяемые в других странах Запада методы политико-правового подхода свидетельствуют о том, что в этих государствах существуют промежуточные между американским и германским вариантами политики противодействия экстремизму.

В результате полученных выводов, автор приходит к заключению, что существующий на сегодняшний день опыт применения элементов политико-правового подхода в России свидетельствует об ориентации в нашей стране на германскую традицию противодействия экстремизму. Очевидно, что на сегодняшний день российское общество и государство пока не достаточно готовы к противостоянию экстремизму «либеральными» американскими методами.

Вторая глава «Основы политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму в России», состоящая из двух параграфов представляет собой анализ действий российской государственной власти в рамках формирования основ политико-правового подхода.

**В первом параграфе** - «Первые действия государства по выработке политико-правового подхода противодействия экстремизму» приводится анализ самых первых действий государственной власти по формированию в России элементов политико-правового подхода противодействия экстремизму. Появление первых признаков формирования политико-правового подхода в России относится к началу 90-х гг.. Именно тогда стали появляться первые законодательные инициативы, а вслед за ними и сами законы, затрагивающие антиэкстремистскую тематику. Первым в их числе был Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации».

В последующие годы антиэкстремистское законодательство, составляющее правовую базу политико-правового подхода, развивалось хоть и с невысокой степенью интенсивности, но достаточно поступательно и в рамках единой логики решения проблемы. Первоначально во многом носившее интуитивный характер, с точки зрения антиэкстремистской тематики, и ориентирующиеся в этой области преимущественно на международные правовые стандарты, российское законодательство к началу 21 века было уже настолько развитым, что предоставляло широкие возможности для формирования в нашей стране самостоятельной системы противодействия экстремизму.

В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, некоторые положения которой закрепляли основные принципы государственной политики противодействия экстремистским тенденциям. В 1995-1997 гг. были приняты Федеральный закон «Об общественных объединениях», Уголовный Кодекс РФ и Федеральный закон «О свободе совести и религиозных организациях». В 2001-2002 гг. были приняты Федеральный закон «О политических партиях» и новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Именно правовые нормы, прописанные в этих законах и научные и общественные дискуссии, сопровождавшие принятие и обсуждение этих законов, заложили основы для формирования в России политико-правового подхода регулирования проблем экстремизма. Анализ

десятилетней законотворческой деятельности в области противодействия экстремизму позволил автору проследить формирование в России политико-правовой системы противодействия экстремизму в процессе ее непосредственного развития.

В настоящее время нормы антиэкстремистского характера содержатся в целом комплексе нормативно-правовых актов, которые были достаточно подробно проанализированы автором. Однако главным законодательным документом, определяющим политику государства в области противодействия экстремизму, бесспорно, является Федеральный закон от 25 июня 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности».

**Второй параграф** «Принятие Закона «О противодействии экстремистской деятельности» как институционализация политико-правового подхода государства к формированию политики противодействия экстремизму» посвящен подробному изучению соответствующего Закона. Автор обращает особое внимание на предпосылки появления специального антиэкстремистского Закона в России, его необходимость и своевременность, рассматривает особенности процесса принятия этого Закона федеральными органами власти, выявляет настроения общественного мнения относительно Закона «О противодействии».

Автор отталкивается в своем исследовании от идеи необходимости и политико-правовой оправданности принятия отдельного специального антиэкстремистского Закона в современной России. Прделанный в работе анализ законодательства, действовавшего на момент принятия Федерального Закона «О противодействии...», привел автора к убеждению, что существовавших правовых норм было недостаточно для эффективного, всестороннего и глубокого противодействия экстремизму. В этих условиях у государственной власти, взявшей курс на политико-правовое регулирование проблем экстремизма, было два пути: либо вносить необходимые дополнения и коррективы в действовавшие законы, усложняя и запутывая таким образом существующую правовую систему по борьбе с экстремизмом, или сконцентрировать

необходимые законодательные меры в рамках одного специального закона и развивать законодательство уже исходя из его норм и положений. По инициативе Администрации Президента и при поддержке законодательной власти выбор был сделан в пользу разработки отдельного специального закона, детально прописывающего принципы российской политики противодействия экстремизму, который и был принят в 2002 г.

В числе базовых нововведений Закона, «О противодействии экстремистской деятельности», автор указывает: впервые закрепление на федеральном законодательном уровне понятий «экстремизм», «экстремистская деятельность», «экстремистская организация» и «экстремистские материалы», их развернутые определения, включение в перечень видов экстремистской деятельности финансирования и содействия осуществлению экстремистской деятельности, усовершенствование системы исполнительной власти в области противодействия экстремизму. К недоработкам нового Закона автор относит: неполный перечень неэкстремистских по сути, но совершенных по экстремистским мотивам, преступлений, использование в тексте Закона некоторых терминов без их юридической расшифровки, недостаточную проработку подбора признаков религиозного экстремизма и др.

Не меньшее значение, чем собственно, Закон «О противодействии...» для формирования единой системы антиэкстремистского законодательства имеет принятый одновременно с ним Закон «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «О противодействии экстремистской деятельности». Именно этот закон призван устранить все потенциально возможные нестыковки, возникающие в результате приведения в единую систему действовавших на момент принятия Закона «О противодействии...» и вновь вводимых, правовых норм. В теории, прописанные в законе нормы создают потенциально достаточно четкую государственную систему противодействия экстремизму. Однако как показывают первые итоги работы вновь созданной системы, на практике до сих пор не удается организовать согласованную

работу всех органов власти, ответственных за реализацию политики противодействия экстремизму. В первую очередь особо остро стоит проблема взаимоотношений различных контролирующих органов и судебной системы.

Автор подчеркивает, что говорить о завершении работы над созданием антиэкстремистского законодательства на сегодняшний день пока рано, как и утверждать, что в целом формировании правовой составляющей политико-правового подхода в России закончено. Принятие Закона «О противодействии...» в определенном смысле наметило направления для дальнейшей работы в области усовершенствования антиэкстремистского законодательства. Кроме того, чрезвычайно важно отметить, что для успешной реализации на практике политико-правового подхода противодействия экстремизму необходимо стремиться к пропорциональному развитию всех четырех составляющих этого подхода (политической воли государства, антиэкстремистского законодательства, правоприменительной практики и общественного согласия).

**В Третьей главе** - «Возможные модели оптимизации государственной политики противодействия экстремизму» - автор рассматривает на основе сделанных в первых двух главах выводов пути усовершенствования политико-правового регулирования противодействия экстремизму в России.

**В первом параграфе** «Структурно-функциональные изменения существующей модели противодействия экстремизму» определяются основные направления усовершенствования структуры федеральных и региональных органов власти в области противодействия экстремизму и меры достижения наиболее оптимального распределения их функций.

Аксиома противодействия экстремизму в России сегодня такова: если российские власти не начнут последовательно активизировать противодействие экстремизму, если это противодействие не станет эффективным, то их авторитет неизбежно пострадает во всех сегментах общества. Автор убежден, что основные функции по оптимизации работы существующей системы государственной политики противодействия экстремизму должны быть

закреплены за исполнительной властью во главе с Президентами и подконтрольными ему чиновниками. Законодательная власть, обеспечив принятие Закона «О противодействии...» наделила их всеми необходимыми для выполнения этой задачи функциями. После вступления в силу Закона «О противодействии...» в силу именно исполнительная власть обладает наибольшими политическими, структурными и функциональными возможностями для координации деятельности всех субъектов противодействия экстремизму.

Вместе с тем процесс структурно-функциональной оптимизации существующей модели противодействия экстремизму не должен приводить к монополизации антиэкстремистской деятельности государства в рамках одной из ветвей власти. С целью сохранения определенного контроля над действиями исполнительной власти в процесс политико-правового противодействия экстремизму следует более активно включиться судебной и законодательной властью. Функции судебной власти уже достаточно полно определены в Законе «О противодействии...» и, следовательно, в ее задачи входит лишь более широкое использование, возложенных на нее функций. В случае с законодательной властью автору представляется целесообразным наделить ее дополнительными функциями, прежде всего, контролирующими выполнение исполнительной властью задач по противодействию экстремизму.

С точки зрения автора, в России особо актуальной является задача выстраивания эффективной модели противодействия экстремистским тенденциям на местном уровне. Именно на этом уровне, зачастую при попустительстве местных властей, наблюдаются проявления национального, религиозного, политического и даже расового экстремизма. Помимо методов структурно-функционального усовершенствования системы местной власти по противодействию экстремизму, особую актуальность на местном уровне приобретают косвенные методы противодействия.

Автор особенно подчеркивает значение в демократически ориентированном обществе моделей косвенного противодействия экстремизму.

Среди всех возможных моделей косвенного противодействия особенно эффективной, и это подтверждает опыт большинства стран Запада, является создание и реализация на практике единой развернутой информационно-пропагандистской политики государства в отношении борьбы с экстремизмом. Одним из ключевых элементов этой модели косвенного противодействия экстремизму является соответствующая воспитательная и образовательная работа во всех сегментах российского общества и, прежде всего, с его наиболее молодой частью.

**Во Втором параграфе** «Модели усовершенствования существующего законодательства» рассматриваются первостепенные задачи по дальнейшей доработке правовой базы противодействия экстремизму.

Необходимость дальнейшего реформирования законодательства объясняется двумя причинами. С одной стороны, доработки необходимы, с точки зрения законодательного урегулирования некоторых положений Федерального Закона «О противодействии...», не получивших развития в остальном законодательстве (противодействие экстремизму в Интернете, борьба с распространением экстремистских материалов и финансированием экстремистской деятельности). С другой стороны, работа над антиэкстремистским законодательством должна быть продолжена в целях повышения общей эффективности государственной политики в этой области, в той или иной степени это касается практически всех направлений законодательного противодействия экстремизму.

Одним из важных моментов противодействия экстремизму во всем мире является установление контроля за субъектами, осуществляющими содействие экстремистской деятельности, в первую очередь, финансовое. В большинстве европейских стран этой деятельности уделяется не чуть не меньше внимания, чем собственно непосредственно экстремистской. В России Ст. 1 принятого Закона «О противодействии...» впервые отнесла данный вид деятельности к экстремистским, однако российским уголовным законодательством, в отличие от зарубежного, пока не устанавливается соответствующее наказание за такого

рода деятельность.

По мнению автора, существующая законодательная база, недостаточно проработана с точки зрения ответственности физических лиц, СМИ и объединений за осуществление экстремистской деятельности. Представляется целесообразным, в рамках международной практики, предусмотреть в российском законодательстве для лиц, признанных судом ответственными за экстремистские правонарушения, широкий перечень «запретов на профессию». Вместе с тем, наряду с увольнением лиц с государственной службы и с «запретом на профессию» необходимо предусмотреть широкий круг других, более мягких наказаний, например, гражданско-правовое порицание экстремистски настроенных лиц.

Особого внимания российских законодателей заслуживает одна из базовых тем антиэкстремистского законодательства во всем мире - «речи ненависти», которая практически не получила своего развития в отечественном законодательстве. Здесь спектр работы над законодательством весьма широк: от определения предмета регулирования до выстраивания системы наказаний за соответствующие правонарушения.

**Третий параграф** «Модель противодействия экстремизму в Интернете» посвящен проблемам противодействия экстремизму в глобальной сети Интернет.

Несмотря на то, что в современном мире Интернет является одним из наиболее совершенных средств коммуникации и передачи информации, он остался за рамками регулирования российского антиэкстремистского законодательства. В Законе «О противодействии...» говорится о недопустимости распространения экстремистских материалов через средства массовой информации, а Интернет в свою очередь в России официально не относится к СМИ.

В процессе разработки модели противодействия экстремистским тенденциям в Интернете российским специалистам могут во многом помочь зарубежные разработки, которые достаточно подробно проанализированы

автором исследования.

Автор подчеркивает, что российское законодательство потенциально уже располагает набором правовых механизмов для регулирования противодействия экстремизма в Интернете. Для того чтобы это регулирование начало осуществляться на практике, необходимо принять за основу модель противодействия экстремизму в Интернете, основанную на совмещении понятий «СМИ» и «современные средства коммуникации». В этом случае, на так называемые «Интернет-издания» необходимо распространить уже существующий правовой режим СМИ, введя понятие «сетевые СМИ». Все остальные средства, которые использует Интернет, логично было бы детально описать в отдельной главе Закона «О связи» в качестве «современных средств коммуникации». В рамках специального федерального закона необходимо определить основные средства борьбы с использованием «современных средств коммуникации» в экстремистских целях.

В Заключении подводится итог проведенной работы, суммируются наиболее важные положения, формулируются выводы диссертации и намечаются перспективы дальнейших исследований.

На первый взгляд, в России существуют все необходимые элементы для осуществления политико-правового регулирования противодействия экстремизму на государственном уровне. Однако, очевидно, что в России приверженность политико-правовому подходу пока больше относится к теоретической, идеологической сфере деятельности государственной власти. При созданной в России потенциально достаточной функциональной и полноценной модели политико-правового подхода к регулированию противодействия экстремизму, на практике результаты его применения оставляют желать лучшего, о чем наглядно свидетельствует правоприменительная практика.

Перспективы и успех реализации существующих механизмов противодействия экстремизму связаны, прежде всего, с наличием и сочетанием четырех элементов избранного государством политико-правового подхода:

наличия у власти политической воли, создание антиэкстремистского законодательства, достижение общественного согласия по ключевым вопросам противодействия экстремизму и адекватная правоприменительная судебная практика. Сегодня каждый из этих элементов находится на разной стадии своего институционального развития. Выработка антиэкстремистского законодательства является наиболее сильным элементом формирующегося политико-правового подхода противодействия экстремизму, в достаточной мере присутствует и наличие политической воли у представителей государственной власти. В свою очередь слабое развитие двух других элементов: правоприменительной практики и достижения общественного согласия в значительной степени снижают эффективность применения в России политико-правового подхода к формированию государственной политики противодействия экстремизму.

По теме диссертации автором опубликованы статьи:

1. Противодействие экстремистским тенденциям в Интернете // Россия: цивилизация, патриотизм, культура [Материалы пятой всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых]. М., 2003. С 220-228.
2. Зарубежный опыт противодействия экстремистским тенденциям в Интернете // Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 2003. №3 (44). С.2-8.



Принято к исполнению 09/01/2004  
Исполнено 12/01/2004

Заказ № 10  
Тираж: 100 экз.

**ООО «11-й ФОРМАТ» ИНН 7726330900**  
Москва, Балаклавский пр-т, 20-2-93  
(095) 318-40-68  
[www.autoreferat.ru](http://www.autoreferat.ru)

2-1335

РНБ Русский фонд

2004-4

26675