

# РОССИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ЛЕКЦИИ В ПАРТИЙНОМ УНИВЕРСИТЕТЕ

Право, политические процессы,  
общество, образование и культура,  
внешняя и оборонная политика

МОСКВА

2023

Настоящий материал (информация)  
произведен и (или) распространен  
иностранным агентом  
РОО Центр «Сова»  
либо касается деятельности  
иностранного агента  
РОО Центр «Сова».

18+



## **АЛЕКСАНДР ВЕРХОВСКИЙ**

*Директор Информационно-аналитического центра «Сова»  
(ООО Центр «Сова» включена в «реестр некоммерческих организаций,  
выполняющих функцию иностранного агента»)*

**11 мая 2020 года**

# **КАК УСТРОЕНО РОССИЙСКОЕ АНТИЭКСТРЕМИСТСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

В России с 2002 года существует, как известно, закон «О противодействии экстремистской деятельности». Он вводит юридическое определение такой деятельности (отождествляя ее с «экстремизмом») и служит общей рамкой для множества связанных с ним норм – как в УК и КоАП, так и во многих отраслевых законах: о СМИ, о свободе совести, о выборах и т.д. (Почти полный свод норм можно найти на сайте Центра «Сова» по адресу: [https://www.sova-center.ru/directory/2022/08/d46742/.](https://www.sova-center.ru/directory/2022/08/d46742/))

Закон этот не включает никакого родового определения экстремизма, ограничиваясь перечнем видов «экстремистской деятельности», так что мы вольны сами попытаться понять, чем именно является «экстремизм» с точки зрения законодателя. Легко предположить, что речь идет о широком спектре покушений на государственную и общественную безопасность, но не обо всех таких покушениях, а о тех, которые могут быть сочтены идейно мотивированными. Например, шпионаж не относится к экстремизму, и мы знаем, что шпионы чаще всего шпионят по корыстным, а не идейным соображениям, или просто являют-

ся агентами спецслужбы другой страны. А вот терроризм в целом включен в понятие экстремизма, хотя для него есть отдельное достаточно подробное законодательство. Можно также сказать, что экстремизм – это совокупность идейно мотивированных покушений на конституционные ценности, по крайней мере – так, как они понимаются законодателем.

Наверное, в былые времена ту же совокупность деяний описали бы как «политические преступления». Кстати, когда Парламентская ассамблея Совета Европы давала свое определение экстремизма (не имеющее, правда, юридического значения), она тоже перечисляла именно разновидности идейно мотивированных покушений на конституционные ценности, на которых базируется Совет Европы.

В целом в демократических странах термин «экстремизм» не так редко используется именно в этом значении. Например, он является вполне официальной учетной характеристикой для правительств Германии или Чехии. Но уже на уровне международных организаций, например Совета Европы или ОБСЕ, термин постоянно оспаривался и вскоре был полностью вытеснен термином «насильственный экстремизм», который, впрочем, тоже так и не обрел никакого внятного определения. И причина всей этой критики и дискуссий – опасения злоупотреблений и излишних ограничений гражданских свобод.

В России же решились на то, чтобы юридически определить экстремизм. Глядя из сегодняшнего дня, постоянно слыша о масштабных злоупотреблениях антиэкстремистским законодательством, мы можем заподозрить, что это был своего рода законотворческий заговор против гражданских свобод, но следует признать, что исторически это было не так, да и последствия возникновения нового законодательства были не столь однозначны.

В политическом смысле противодействие экстремизму даже терминологически восходит к середине 90-х годов, когда после событий 1993 года федеральные власти были обеспокоены угрозой повторения силового противостояния с теми силами, которые тогда назывались «красно-коричневыми» и которые уже показали, что способны прибегать к политическому насилию путем мобилизации низовых группировок и движений радикального толка. Поскольку эти силы в той или иной степени отрицали либеральные ценности, противодействие им рассматривалось как защита этих ценностей, а не просто как борьба за сохранение власти.

Некая правовая база для противодействия так понимаемому экстремизму уже была. Статья 70 тогдашнего УК говорила о призывах к свержению конституционного строя, а ст. 74 включала разом и «возбуждение национальной, расовой и религиозной вражды или розни», и унижение достоинства или пропаганду превосходства, и даже нарушение равноправия, то есть дискриминацию, по тем же категориям. В ст. 102 («Убийство») был добавлен мотив «национальной или расовой вражды или розни». Но эти нормы применялись очень редко.

При этом в 90-е годы практически никем не ставилось под сомнение само существование указанных норм уголовного права. Они не рассматривались как наследие репрессивного советского режима (та же ст.70 была радикально изменена). Россия, как и РСФСР до нее, была обязана иметь в том или ином виде статью УК о возбуждении ненависти, так как этого требовали ст. 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ч. 2 ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, а с момента вступления в Совет Европы – и ч. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Уже тогда возник вопрос о создании специального рамочного антиэкстремистского законодательства, но специально назначенная президентом Ельциным комиссия пришла к выводу, что таковое не является необходимым, и его принятие породило бы риск злоупотреблений. Впрочем, это не помешало на протяжении нескольких лет в конце 90-х и начала

2000-х обсуждать разные варианты именно рамочных законов. К тому же в то время идея создания комплексного законодательства против политического экстремизма дополнилась, по понятным причинам, темой «религиозного экстремизма». Никакой вариант закона не принимался только из-за безнадёжного противостояния Ельцина и затем Путина с КПРФ. Рамочный закон был принят только в 2002 году, когда КПРФ начала сдавать позиции.

После поправок 2006 и 2007 годов этот закон принял тот вид, в котором, с не принципиальными изменениями, действует и донныне. В 2002 и 2007 годах был также принят целый ряд поправок в УК и КоАП. Наконец, к исходу этого периода были созданы и заработали специализированные подразделения в системе МВД – всем известные центры «Э», в которых сосредоточились оперативники, учащиеся разбираться – и научившиеся более или менее – в такой непривычной для полиции сфере, как идейно мотивированные деяния, и с тех пор машина антиэкстремистского правоприменения стала набирать обороты.

Антиэкстремистское законодательство охватывает несколько довольно разнородных видов правонарушений:

- попытки мятежа, сепаратизм и т.п.;
- террористическая в обычном смысле слова деятельность (охватывается также отдельным законодательством);
- преступления ненависти, то есть обычные уголовные преступления, но совершаемые по мотиву какой-то идейной вражды – расовой, религиозной, этнической, политической и т. д.;
- призывы к экстремистской деятельности, возбуждение ненависти по ряду признаков – от расы до пола, но исключая политическую и идеологическую вражду;
- иные публичные выступления идейного характера, которые власти сочли нужным криминализовать;
- организационная деятельность, направленная на все перечисленное;
- другие смежные правонарушения, среди которых особо надо выделить распространение «информационных материалов», запрещенных судами как экстремистские (об этом см. ниже), и демонстрацию символики запрещенных за экстремизм организаций или сходной с нацистской.

За любое из этих деяний, особенно повторное, но не обязательно, можно закрыть СМИ или запретить организацию, что создает довольно широкое поле для произвольных решений, так как формулировки в определении экстремизма часто довольно размыты. Например, конституционная формулировка об «утверждении превосходства или неполноценности» людей по религиозному признаку авторами Конституции, вероятно, понималась как норма о недопущении религиозной дискриминации, а вот в антиэкстремистском правоприменении эта формулировка позволяет запрещать религиозные тексты и целые организации только за утверждение, что их вера правильная, а остальные – ложные.

Конкретных людей, в отличие от организаций, привлекать прямо «за экстремизм» нельзя, конечно: должна быть использована конкретная статья УК или КоАП. Но, строго говоря, не существует официального перечня деяний, относимых к экстремистским. «Преступлениями экстремистского характера» УК называет любые преступления, совершенные по мотиву ненависти того или иного толка, но это определение не решает вопрос. Есть список статей УК, которые Генпрокуратура относит к этой категории в целях отчетности, но это всего лишь внутреннее ведомственное решение. Можно также ориентироваться на то, какими делами занимаются центры «Э» и соответствующие профильные подразделения ФСБ и прокуратуры, – возможно, это и будет самым правильным пониманием «границ экстре-

мизма». Но официально их, повторяюсь, нет. Поэтому можно к ним относить любые действия, которые резонно счесть идейно мотивированными.

Кстати, целый ряд новых репрессивных норм, добавленных в УК и КоАП начиная с марта 2022 года, тоже в большинстве своем относится к этой категории, хотя формально они не связаны с законом «О противодействии экстремистской деятельности».

За вычетом новаций 2022 года, антиэкстремистское законодательство не столь оригинально, как обычно представляется его критикам. Оно состоит из элементов, преимущественно широко представленных в демократических странах, отчасти – из изредка там встречающихся, но имеет и действительно оригинальные элементы.

Во-первых, наше антитеррористическое законодательство, по сути, связанное с антиэкстремизмом, в целом довольно обычно для европейской традиции. То же относится и к нормам о мятеже, например.

Во-вторых, понятие «преступлений ненависти», хотя и не столь укоренено в европейской традиции, но за последние два-три десятилетия вполне укоренилось и в Европе (почти везде), и в США. Усиленное преследование за насилие и иные преступления, мотивированные враждой к каким-то группам, было вполне усвоено и в России после 2007 года. В сочетании с активностью центров «Э» это позволило за несколько лет сбить волну уличного расистского насилия.

В-третьих, преследование «за слова» в Европе, в отличие от США, общепринято и, как выше уже говорилось, освящено международным правом. Иное дело, что формулировки статей могут быть четче или туманнее, шире или уже. Наша статья о призывах к терроризму (ст.205.2 УК) мало отличается от европейских собратьев, но с ней есть та проблема, что «террористической деятельностью» у нас считаются отнюдь не только сами теракты. Или, скажем, наиболее популярная до 2018 года ст.282 УК (возбуждение ненависти) сформулирована довольно типичным для европейских стран образом, хотя к ней, как и ко многим ее европейским родственникам, можно предъявить претензию в излишней широте состава: помимо «возбуждения ненависти», которое международное право предписывает криминализовать, ст.282 (и соответствующая ей «для первого раза» ст.20.3.1 КоАП) включает некое «унижение достоинства», которому, как кажется, место скорее в гражданском законодательстве. То, что по смыслу Международного пакта о гражданских и политических правах, не любое возбуждение ненависти заслуживает криминализации, в статье тоже не отражено, но это, увы, типично для уголовных кодексов. Также совершенно не уникальна имеющаяся в нашем законодательстве проблема открытого списка типов групп, к которым можно возбуждать ненависть. Но, конечно, набор антиэкстремистских норм о публичных высказываниях далеко не ограничивается этой статьей УК, и об этом речь пойдет далее.

В-четвертых, преследование за деятельность, связанную именно с организациями или сообществами, которые правосудие признает экстремистскими или террористическими, тоже встречается в законах ряда стран. Хотя, следует признать, хорошую аналогию российскому законодательству можно найти только в германском; очевидно, оно и было источником вдохновения.

Здесь уместно поговорить о тех антиэкстремистских нормах, которые имеют аналоги в демократических странах, но имеют и существенную российскую специфику, не считая даже особенностей правоприменения.

Российское уголовное право различает два вида преследования за участие в организованном сообществе. Один вариант (ст.282.1 УК) – если суд признает, что данное сообщество существует для совершения именно преступлений экстремистской направленности. Тогда участие в нем при условии участия хотя бы в одном таком преступлении – уже криминально. Это аналог обычных норм об организованной преступности, и он сам по себе

вполне логичен. Второй вариант (ст.282.2 УК) – если сообщество уже запрещено судом как экстремистское, но человек не внял запрету и продолжил в нем участвовать в той или иной форме. Тогда сам факт этого неповиновения решению суда, вне зависимости от участия в иных противоправных действиях, становится весьма серьезным преступлением, что, надо признать, кажется совершенно чрезмерным, притом что формы «участия» никак не оговорены. А применение этой статьи носит ведь массовый характер. К тому же во многих случаях не так просто понять, является ли деятельность человека именно продолжением деятельности запрещенной ранее организации или просто похожа на ее деятельность.

Аналогично, любая демонстрация символики запрещенной организации, как и символики, сходной с нацистской, является правонарушением (весьма популярная ст.20.3 КоАП) вне зависимости от контекста и намерения человека. В 2020 году законодатель слегка смягчился и допустил демонстрацию такой символики, если при этом явно критикуется соответствующая идеология. Но, очевидно, множество случаев, когда символика была продемонстрирована с какой-то вообще иной целью или просто случайно, остались наказуемыми.

Во многих европейских странах есть нормы, криминализующие «исторический ревизионизм» (часто их ошибочно называют криминализацией оправдания Холокоста). Эти нормы весьма разнообразны, их формулировки много дискутируются. Есть такая статья и в УК РФ. Однако с самого начала к довольно обычному для Европы составу – оправданию или прославлению преступлений, признанных таковыми Нюрнбергским и последующими трибуналами, – в этой статье (ст.354.1 УК) была добавлена клевета на «деятельность СССР в годы Второй мировой войны». Также к статье приписали «распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, а равно осквернение символов воинской славы России, совершенные публично». Эта формулировка покрывает и соответствующие акты вандализма, и какие-то нелицеприятные («выражающие явное неуважение к обществу») высказывания об этих датах и символах. При этом списки упомянутых дней и дат малоизвестны, а списка символов не существует вовсе. Уже в 2021 году статья была ужесточена и еще расширена за счет «унижения чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны» и даже «оскорбления памяти защитников Отечества» в целом, без оговорок о том, о каком эпизоде защиты Отечества идет речь. И сама-то по себе криминализация «исторического ревизионизма» проблематична как явно идеологическое законотворчество, но в современной российской версии она стала сугубо идеологическим инструментом (что, кстати, видно и по практике применения этой статьи).

Также в доброй половине европейских стран существует криминализация той или иной формы кощунства или богохульства. Российская версия – «публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих» (части 1 и 2 ст. 148 УК) – сравнительно секулярная: она защищает от хулиганских по форме действий не сакральные объекты сами по себе, а чувства определенной категории граждан. Но поскольку светский закон не в силах определить такую категорию как «религиозные чувства верующих», правоприменение по этой статье отличается произвольностью и явным пропагандистским уклоном.

Публичное осквернение государственной символики наказуемо во многих странах. Но лидеры государства, политики и чиновники обычно не имеют дополнительной защиты от оскорбительной критики, более того, считается, и это закреплено в практике ЕСПЧ, что государство должно быть максимально терпимо даже к такой критике. Но в России два этих вида действия объединили в один состав и приписали к мелкому хулиганству: части 3–5 ст.20.1 КоАП предусматривают наказания за «явное неуважение» к обществу, государству, официальным государственным символам, Конституции и органам власти, если оно выра-

жено «в неприличной форме». Впрочем, надо признать, в правоприменении эта норма довольно сильно забуксовала и стала использоваться совсем редко.

Наконец, антиэкстремистское законодательство породило и вполне оригинальные отечественные правовые конструкции.

Во-первых, это крайняя неопределенность статьи 280 УК (призывы к экстремистской деятельности). Кстати, сейчас она стала самой популярной в правоприменении. Если до 2002 года статья говорила о попытке насильственного изменения конституционного строя и не вызывала нареканий, то с тех пор состав статьи отсылает к определению экстремизма, а оно весьма длинное и изменчивое. Оно включает, среди прочего, действия, которые являются лишь административными правонарушениями, а ст.280 делает, по крайней мере, в теории, призыв к таковым серьезным уголовным преступлением. Наконец, определение экстремизма местами весьма туманно, чего стоят только формулировки об утверждении социального или религиозного превосходства.

Во-вторых, закон 2002 года ввел уникальный для Европы механизм судебного запрета книг и иных материалов (листовок, видео, картинок, песен и т.д.) с последующим наказанием за их массовое распространение, правда, не уголовным, а административным (ст.20.29 КоАП). Механизм этот основан на представлении, что книги и иные произведения играют основополагающую роль в функционировании опасных для общества движений, и потому устранение этих произведений из общественного оборота само по себе важно и эффективно.

Трудно отрицать важность книг и иных форм пропаганды, хотя стоит усомниться в том, что радикализация любого толка имеет причиной именно пропаганду. Но вот в эффективности судебных запретов в этой сфере сомневаться не приходится – ее просто нет. Републикация запрещенного произведения с самыми незначительными изменениями требует нового судебного рассмотрения, так что любая заинтересованная группа активистов легко может породить множество таких републикаций, которые суды не будут успевать запрещать, особенно если републиковать в интернете. И действительно, мы не видим, чтобы механизм запрета материалов останавливал распространение какой бы то ни было пропаганды. Зато масштабная деятельность прокуратур и судов в этой сфере – список запретного уже перевалил за 5300 пунктов – не может не породить множества ошибочных и просто нелепых запретов. Не говоря уже о том, что такой длинный список не может быть ориентиром для законопослушного гражданина, тем более список этот в очень значительной своей части просто непонятен.

Заведомая неисполнимость запрета материалов в интернете стала импульсом к созданию масштабного механизма блокировок доступа к тем или иным материалам онлайн. Сама по себе практика таких блокировок, в том числе и внесудебных, отнюдь не является российской спецификой, но в России основания для внесудебной блокировки стали практически безграничными, включив не только все виды как-то наказуемого контента, от публичных казней ИГИЛ до объявления о несогласованном митинге, но также любые ссылки на него и такие внеправовые (пока, по крайней мере) основания, как «оправдание экстремизма».

Непривычная юридическая механика антиэкстремистского правоприменения разогналась с 2002 года медленно, но с созданием центров «Э» дело пошло лучше. Надо сказать, что первые годы своего существования эти центры были в основном заняты борьбой с реальной преступностью – преступлениями ненависти, хотя занимались, как им и положено, также и всеми другими разновидностями «экстремистской деятельности». С начала 2010-х годов преступления ненависти под давлением полиции пошли на спад, и с тех пор их уровень понизился на порядок. Но созданная машина не могла остановиться: во-первых, как раз в 2012 году начались массовые протесты, во-вторых, что не менее важно, деятельность государственного органа зависит от отчетности, и она должна улучшаться. Отчетность у всех антиэкстремистских подразделений была (и, видимо, остается) суммарной – по всем

видам экстремизма, так что оказалось возможным замещать в разработке убывающие насильственные преступления никогда не иссякающими публичными высказываниями; к тому же некоторый опыт расследования дел о высказываниях, особенно в интернете, уже был накоплен.

С этого момента количество дел о высказываниях непрерывно росло, и число осужденных за них (только по основной статье обвинения) подошло в 2017 году к отметке 660 человек в год. Между тем реальные пропагандисты ненависти под давлением полиции стали выражаться аккуратнее или просто анонимно, так что правоприменительная машина все чаще захватывала довольно случайных людей. Да, большинство из них допускали реально грубые и интолерантные высказывания, но общественная опасность этих высказываний, учитывая личность авторов и прочие обстоятельства, выглядела в среднем все более сомнительно. А некоторые приговоры выносились явно неправомерно, и происходило это тогда все чаще. Достаточно широкое возмущение привело к тому, что власти в 2017–2018 годах приняли ряд решений, резко сокративших уголовное преследование за «экстремистские высказывания» в пользу роста числа административных преследований.

Правда, потом количество уголовных дел за высказывания снова стало расти. В 2021 году соответствующие статьи УК фигурировали в приговорах у 651 человека, по данным Верховного суда. Для сравнения – в пиковые 2016–2018 годы это было от 714 до 864 человек, но в 2020 году – 392. 2022 год, судя по официальным данным первого полугодия, не будет сильно отличаться от предыдущего.

А вот динамика преследования за участие в экстремистских сообществах и организациях привлекает меньше общественного внимания и не имеет столь явных поворотов (практику по аналогичным антитеррористическим нормам мы тут не рассматриваем). Но в последние годы здесь тоже наблюдается быстрый и существенный рост, в основном – за счет доведения до суда многочисленных дел Свидетелей Иеговы, которые стали самым масштабным (хотя и не единственным) примером организации, совершенно безосновательно запрещенной за экстремизм. В 2021 году число людей, у которых в приговоре фигурировали соответствующие статьи (ст.282.1, 282.2, 282.3 УК), перевалило за 160.

О количестве людей, привлекаемых в разные годы за преступления ненависти, нет официальных данных, так как статистика Верховного суда не позволяет их вычленивать, но по данным Центра «Сова» этот род правоприменения сокращался, хотя и неравномерно, по мере сокращения самого числа таких преступлений. Сейчас можно говорить, максимум, о десятках осужденных за такие преступления.

Наконец, антиэкстремистское административное правоприменение все эти годы идет только на подъем. Хотя по ст.20.29 пик был пройден в 2018 году, и сейчас наблюдается спад, в сумме по административным статьям наказывают с каждым годом все чаще, и в 2021 году число таких судебных решений перевалило за 5400 (в основном за счет запретной символики – почти 3200 решений). А в 2022 году, если считать с учетом новой ст.20.3.3 о «дискредитации армии», эта цифра может чуть ли не удвоиться.

2022 год принес дальнейшее расширение репрессивного законодательства, в том числе и связанного с темой антиэкстремизма. Между тем, практика правоприменения наталкивает, скорее, на мысли о необходимости сужения законодательной базы в этой сфере – отказа от не оправдавших себя норм (в первую очередь от списка экстремистских материалов) и сужения состава хотя бы некоторых нечетко сформулированных статей. Дискуссии более общего характера, например, о том, нужно ли вообще рамочное антиэкстремистское законодательство, стоит отложить на будущее. Впрочем, сейчас с участием представителей государства сложно обсуждать любые предложения, которые могут быть поняты как смягчение репрессивного законодательства.