

DOI 10.35775/PSI.2024.108.8.019

УДК 32.323

Д.М. ПОГОРЕЛЬСКИЙ

аспирант факультета государственного управления

Московского государственного университета

им. М.В. Ломоносова

Россия, г. Москва

ORCID: 0009-0008-1376-5543

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ

В условиях глобальной турбулентности и нарастания социально-экономических вызовов увеличилось количество угроз национальной безопасности и внутренней стабильности российского общества. В статье рассматривается государственная политика противодействия этнополитическому экстремизму, который является угрозой межнациональному согласию и устойчивости этноконфессиональных отношений. На основании анализа действующего законодательства автор приходит к выводу, что в России сформирован собственный политико-правовой подход к противодействию экстремистским проявлениям, в том числе этнополитического характера. В рамках этого подхода делается особый акцент на защите государственного суверенитета и общественной безопасности, что оказывает влияние на все направления государственной политики. Автор уделяет особое внимание статусу субъектов, реализующих государственную политику, после чего предлагает расширить список субъектов противодействия за счет институтов гражданского общества, организаций и физических лиц.

Ключевые слова: этнополитический экстремизм, радикализм, государственная политика, национальная политика.

Как сложный социальный феномен, этнополитический экстремизм может быть определен через анализ содержания данного понятия. В научной литературе даются различные его трактовки, делающие акцент на тех или иных качествах. Как подчеркивает А. Шмид, экстремизм может восприниматься в трех измерениях: как выражение крайних целей, независимо от методов их достижения; как выражение крайних методов, независимо от целей; как сочетание экстремальных целей и методов [40]. В настоящей работе автор придерживается второго из приведенных подходов и связывает экстремизм с наличием фиксируемых признаков насилия, применяемых в качестве средства достижения

различных целей, в том числе групповых и политических. Именно это свойство отличает экстремизм и его практики от радикализма и национализма, выделяемых на основании целей, а не способов действия [27. С. 5]. Можно согласиться с некоторыми исследователями, которые называют экстремизм одним типом политического поведения, основанном на готовности ликвидировать общепринятый порядок и разрешить конфликт в жесткой форме [39. С. 2]. Стоит отметить, что именно такой дескриптивный подход зафиксирован в российском законодательстве.

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [2; 3; 4; 10; 16; 18; 20; 22; 26; 28; 29; 34; 35; 36; 37].

Однако проблему этнополитического экстремизма нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Экстремизм имеет множество разновидностей, которые редко проявляют себя в чистой форме. В соответствии со своим названием, этнополитический экстремизм совмещает в себе признаки политического и этнического экстремизма. В литературе отсутствует единое определение этого понятия, употребляются такие конструкции как «националистический», «национально-этнический», «расово-этнический», «этнонациональный» экстремизм [7. С. 40], причем в одних публикациях эти термины выступают синонимами, а в других дифференцируются.

Р.Г. Абдулатипов определяет этнополитический экстремизм как форму «использования политического кризисного состояния этнонациональных отношений для насильственного утверждения своего «Я», под прикрытием этнонационального» [1. С. 237-238]. Другие исследователи предлагают понимать под этнополитическим экстремизмом широкий спектр практик, в том числе политических, в основе которых лежит идеология национализма [32. С. 243]. Исходя из приведенных и аналогичных определений, можно сделать вывод, что в результате экстремистских проявлений под ударом оказывается представление о гражданском единстве нации, поскольку чаще всего сторонники экстремистских идей выдвигают радикальные этнополитические концепции, отказывают государству в легитимности и хотят трансформировать иерархию удовлетворения общественных интересов [13. С. 22-23].

Во многих случаях этнический и этнополитический экстремизм могут пересекаться. Их соотношение аналогично пониманию разницы между межэтническим и этнополитическим конфликтом. Последний проявляется в противостоянии между определенной группой и государством, вызванном политизацией вопросов идентичности [8. С. 144; 33. С. 14]. В случае же этнического экстремизма антагонистические отношения носят горизонтальный характер и направлены от одной народности к другой.

В российском законодательстве экстремизм идентифицируется на основе антиобщественных и противоправных проявлений. Их перечень приводится

в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности», принятом в 2002 году, и включает в себя 13 пунктов. Федеральный закон, давая свое понимание экстремистской деятельности, избегает разрешения теоретического вопроса о ее соотношении с экстремизмом как таковым. Именно отсутствие концептуального определения и синонимичное использование терминов «экстремистская деятельность» и «экстремизм» выступает отличительной чертой российского подхода. Отказ от формулирования дефиниции был умышленным решением законодателя, который отказался от существующих на тот момент международных определений. Это, по мнению некоторых ученых, привело к утверждению системы «запланированного хаоса», допускающей противоречия и пробелы в региональном и федеральном законодательствах [11. С. 103; 12. С. 31]. Стратегия противодействия экстремизму в РФ до 2025 года также не дает полноценного определения, ограничиваясь характеристикой экстремистских проявлений. Их результатом являются межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты и угрозы действующему конституционному строю. Вслед за законодателем подобный описательный подход используется профильными органами исполнительной власти в осуществлении их деятельности.

В Стратегии противодействия экстремизму в качестве субъектов противодействия экстремизму указываются федеральные органы власти, органы власти субъектов и органы местного самоуправления. Их деятельность направлена на «выявление и устранение причин экстремистских проявлений, а также на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений экстремистской направленности, минимизацию и (или) ликвидацию их последствий». Кроме того, в этот список можно включить институты гражданского общества, так как одной из задач государственной политики является «консолидация усилий субъектов противодействия экстремизму, институтов гражданского общества и иных заинтересованных организаций» [31]. То есть и негосударственные акторы могут быть участниками реализации соответствующей государственной политики. Другим аргументом в пользу расширительного толкования выступает определение государственной национальной политики РФ. Под ней понимается «система стратегических приоритетов и мер, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и направленных на <...> недопущение дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также на профилактику экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве» [30].

В подписанном Россией Модельном законе Организации Договора о коллективной безопасности «Об информационном противоборстве терроризму и экстремизму» от 2018 года [21] среди субъектов информационного противоборства упоминаются не только государственные органы и органы местного самоуправления, но и общественные объединения и иные организации. Концепция противодействия терроризму в РФ приводит аналогичный список [19], а поскольку терроризм в законодательстве понимается в качестве крайнего проявления

экстремизма, то и субъекты противодействия должны быть идентичны. О важной роли негосударственных акторов и необходимости законодательного дополнения перечня субъектов противодействия экстремизму говорят также профильные эксперты [5. С. 21; 6. С. 82].

Примечательно, что в первой редакции Стратегии противодействия экстремизму 2014 года в число субъектов были включены институты гражданского общества, организации и физические лица. Действующий вариант документа в разделе «Общие положения» упоминает об их роли, но только наравне с субъектами противодействия экстремизму. Однако при перечислении задач государственной политики физические лица не включены в список акторов, усилия которых требуется консолидировать в рамках борьбы с экстремистскими проявлениями. То есть субъекты, не включенные в систему публичной власти, были лишены формального статуса. Данная коллизия представляется объективным недостатком действующей законодательной базы, особенно учитывая возможности информационных и краудсорсинговых социальных технологий.

Развитие российской политики противодействия экстремизму происходит в соответствии с общемировыми тенденциями, которые заключаются в расширении оснований и ужесточении ответственности за экстремистскую деятельность; расширении полномочий правоохранительных органов; ужесточении контроля за сетевым пространством и т.д. [27. С. 39]. Политико-правовые новации подтверждают данные утверждения. Так, в мае 2020 года был принят закон, запрещающий осужденным по экстремистским статьям УК РФ избираться в законодательные органы в течение пяти лет после снятия или погашения судимости. Помимо имеющих определенную структуру сообществ в число запрещенных экстремистских и террористических организаций включаются неформальные движения, у которых отсутствуют лидеры и идеология.

Не выделяясь в качестве особого объекта регулирования в документах стратегического планирования и федеральных законах, этнополитический экстремизм, тем не менее, упоминался в ряде нормативных актов. Наравне с религиозно-политическим экстремизмом он фигурирует в Методических рекомендациях по актуальным вопросам реализации государственной национальной политики, составленных Федеральным агентством по делам национальностей (ФАДН России) [24]. Этнополитический экстремизм в данном случае рассматривается как аналог националистического экстремизма. Этот термин также был упомянут в Распоряжении Правительства РФ от 26.03.2013 № 435-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»» [25]. В последующих версиях документа «этнополитический экстремизм» уже отсутствует.

Особенностью российского законодательства выступает акцент на превентивных мерах по ограничению свободы граждан для повышения уровня национальной безопасности, в том числе в сфере противодействия этнополитическому экстремизму [9. С. 52]. Некоторые авторы подчеркивают наличие качественных различий в понимании природы преступлений по мотивам национальной

или расовой ненависти, характерных для российского и западного (как континентально-европейского, так и англо-саксонского) права [27. С. 26; 38. С. 241]. В России экстремистские преступления считаются опасными во многом из-за того, что угрожают гармоничным общественным отношениям и правовому порядку. В рамках большинства западных правовых систем они рассматриваются в первую очередь как нарушение основополагающих прав личности и социальных норм, гарантирующих эти права. Экстремистские мотивы считаютсяотягчающими обстоятельствами при совершении преступления не потому, что угрожают государству и обществу, а из-за психологических последствий для жертвы и в силу нарушения базового принципа равенства людей. Можно согласиться с выводами И.В. Гребенщикова, отмечающего, что различие евразийской, в том числе российской, и западной моделей заключается в характере приоритетов нормативной защиты. В России задачи борьбы с экстремизмом определяются необходимостью защиты государственного суверенитета, а в США и ряде европейских стран доминирует идеологический аспект, фокусирующийся на примате либерально-демократических ценностей [15. С. 52]. Данное концептуальное расхождение закреплено в законодательстве. Так, наиболее часто применяемые «экстремистские» статьи УК РФ (ст. 280, ст. 282.1, ст. 282.2 и ст. 282.3) включены в раздел «Преступления против государственной власти». Здесь, по замечанию И.В. Ботанцова, проявляется «забота государства о собственной безопасности» [8. С. 117]. Эксперты МВД подтверждают этот вывод, утверждая, что все преступления, совершенные по экстремистским мотивам, посягают в первую очередь на «интересы государственной власти, основы конституционного строя и безопасности государства» [17. С. 53].

Как подчеркивалось выше, противодействие экстремизму представляет собой деятельность, направленную на выявление и устранение его причин и на предупреждение и расследование преступлений экстремистской направленности. При этом, если учитывать социальную сущность экстремизма, эти меры классифицируются на общие и специальные [14. С. 593]. Первая группа нацелена на устранение глубинных психологических, экономических, политических причин экстремистской деятельности. Среди этих мер: обеспечение экономического и политического равенства; повышение эффективности работы демократических институтов; соблюдение принципов верховенства права и т.д. Эти меры носят стратегический и долгосрочный характер. Специальные меры противодействия рассчитаны на решение уже имеющихся проблем, носят конкретный характер.

Помимо правоохранительных и надзорных ведомств важнейшим государственным институтом в данной сфере выступает ФАДН России, участвующее в оценке эффективности деятельности региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления по профилактике национального и религиозного экстремизма. При этом значение профилактики экстремизма по сравнению с другими направлениями государственной национальной политики в последние десятилетия неуклонно возрастало [15. С. 179-180]. С 2001 по 2005

год в России реализовывалась федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе». В конце 2013 года была принята федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)», которая не затрагивала тему экстремизма. Но уже в 2016 году она была досрочно закрыта и заменена государственной программой «Реализация государственной национальной политики». Последняя программа включила в себя федеральный проект «Реализация мер по профилактике и предупреждению попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды» и подпрограмму № 7 «Профилактика экстремизма на национальной и религиозной почве». На ее реализацию было выделено более 5,5 миллиардов рублей. Эта цифра превосходит показатели других шести подпрограмм и сравнима с общим объемом финансирования ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)» (6,76 миллиарда рублей, в том числе 4,58 миллиарда из федерального бюджета).

В конце 2016 года в рамках ведомственного проекта ФАДН России «Мониторинг в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений» состоялся запуск Государственной информационной системы мониторинга, а уже в 2017 года он был внедрен во всех регионах [23]. Этой системой, кроме ФАДН России, активно пользуются иные заинтересованные органы власти, в том числе Администрация Президента, Национальный антитеррористический комитет, Министерство обороны. Система выступает в качестве инструмента широкого применения, а потому может работать по значительному набору проблем в зависимости от запроса.

В целом политико-правовые основы государственной политики противодействия этнополитическому экстремизму могут быть охарактеризованы как достаточно развитые. В российском законодательстве сложился специфический по своим характеристикам подход к идентификации экстремистской деятельности, в том числе на национальной почве. В первую очередь подчеркивается необходимость защиты государственного суверенитета и общественной безопасности, что придает данному подходу более этатистский характер по сравнению с другими национальными моделями. Подобная оптика имеет свои преимущества и недостатки.

Ведущая роль в противодействии экстремизму принадлежит федеральным органам власти, остальные уровни власти самостоятельно принимают решение о степени своего участия в реализации данной деятельности и, как правило, фокусируются на принятии профилактических мер. Также представляется, что в тексте Стратегии противодействия экстремизму в РФ до 2025 года необходимо расширить список субъектов противодействия, добавив в него институты гражданского общества, организации и физических лиц. Эти акторы участвуют в реализации государственной политики, в соответствии с другими

нормативно-правовыми актами обладают подобным статусом, однако необоснованно лишены его в действующей редакции Стратегии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Абдулатипов Р.Г.** Этнополитология. СПб.: Питер, 2004.
2. **Абдурагимов З.Е.** Мнемонические акторы и их роль в формировании представлений о терроризме // Вопросы политологии. 2023. Т. 13. № 11-2 (99-2).
3. **Акопян Г.А.** Современный терроризм: ключевые особенности развития и проблемы его искоренения // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. Т. 14. № 4 (109).
4. **Алаудинов А.А., Стригунов К.С., Гончаренко А.Р.** Структура и характеристика субъектов военного конфликта на Украине и его основные отличия от гибридных войн в Сирии и Ливии // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. Т. 14. № 6 (111).
5. **Абрамов А.Э., Морозов И.Л.** Государственная стратегия противодействия экстремизму в современной России // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 8.
6. Актуальные задачи реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Материалы семинара-совещания с общественными палатами субъектов РФ / Под ред. В.Ю. Зорина, М.А. Омарова. М.: Общественная палата РФ, 2020.
7. **Арчаков М.К.** Политический экстремизм в России: сущность, проявления, меры противодействия. Дисс... докт. полит. наук. Благовещенск, 2016.
8. **Ботанцов И.В.** Этнополитика в России: историко-правовой анализ. СПб.: Астерион, 2020.
9. **Бурганова А.Н., Иванова А.Г., Шешукова Г.В.** Терроризм и экстремизм как угроза безопасности в ЕС и РФ в условиях глобализации // Вестник Российской нации. 2020. № 2.
10. **Венцель С.В.** Роль субъектов профилактического воздействия в системе противодействия распространению политического экстремизма в среде новых медиа // Вопросы политологии. 2024. Т. 14. № 1 (101).
11. **Востриков П.П., Петрянин А.В.** Концептуальные особенности государственной политики противодействия экстремизму: теоретико-правовые аспекты // Власть. 2014. № 3.
12. **Гордеев Н.С.** Российская политика по противодействию экстремизму: запланированный хаос? // Социально-политические науки. 2015. № 4.
13. Гражданские инициативы в сфере этнической политики. Возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов / Под ред. В.Ю. Зорина и В.В. Степанова. М.: ИЭА РАН, 2013.

14. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / Под. ред. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015.
15. **Гребенщиков И.В.** Влияние государства на развитие дискурса об экстремизме. Дисс... кан. соц. наук. СПб., 2019.
16. **Дадаев З.А.** Специфика воздействия масс-медиа на формирование политического сознания молодёжи // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. Т. 14. № 4 (109).
17. Деятельность органов внутренних дел по борьбе с преступлениями, совершенными с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий: учеб. пособ.: в 2 ч. М.: Академия управления МВД России, 2019. Ч. 1.
18. **Захаров А.А.** Влияние этнополитических факторов на процессы в регионах Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. Т. 14. № 5 (110).
19. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009) // <https://docs.cntd.ru/document/902180267>.
20. **Магадиев М.Ф.** Перспективные направления развития государственного управления в сфере информационной политики Российской Федерации на современном этапе // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. Т. 13. № 1 (54).
21. Модельный закон ОДКБ «Об информационном противоборстве терроризму и экстремизму» // <https://paodkb.org/documents/modelnyy-zakon-odkb-ob-informatsionnom-protivoborstve-terrorizmu>.
22. **Муамар Ф.** Догматика исламского экстремизма и его идеологии // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 8 (101).
23. Постановление Правительства РФ от 28.10.2017 № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» // <https://base.garant.ru/71801022/>.
24. Приказ ФАДН России от 27.11.2017 № 133 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по актуальным вопросам реализации государственной национальной политики, формированию в местном сообществе позитивных межнациональных и этноконфессиональных отношений, а также по выявлению и предупреждению межнациональных конфликтов» // <https://sudact.ru/law/prikaz-fadn-rossii-ot-27112017-n-133/>.
25. Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2013 № 435-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»» // <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-26032013-n-435-r/>.

26. Рузавина А.К. Молодежный экстремизм – угрозы и вызовы современной России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 7 (100).
27. Теории и практики радикализма и экстремизма: сб. статей / Под ред. В.А. Тишкова. М.: ИЭА РАН, 2023.
28. Титов В.В. Проблема формирования общероссийской гражданской идентичности российской молодежи в условиях новых политических вызовов 2020-х гг. // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. Т. 14. № 5 (110).
29. Трофимов В.А. Деятельность органов власти и общественных институтов Сахалинской области в сфере региональной национальной политики // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. Т. 14. № 6 (111).
30. Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // <http://kremlin.ru/acts/bank/36512>.
31. Указ Президента РФ от 29.05.2020 № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45555>.
32. Фотиева О.Н. К проблеме определения понятия этнополитического экстремизма // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2.
33. Цветкова О.В. Этнополитические конфликты и механизмы их урегулирования. М.: РГГУ, 2021.
34. Цогоев Д.А. Роль СМИ в политическом механизме противодействия экстремизму в современной России // Вопросы политологии. 2024. Т. 14. № 3 (103).
35. Челнокова М.Л. Противодействие несистемной оппозиции в социальных сетях // Вопросы политологии. 2024. Т. 14. № 2 (102).
36. Шакурова Н.Е. Национализм как одна из проблем управления национальными отношениями в современной России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. Т. 14. № 5 (110).
37. Эндрюшко А.А. Этносоциальная дистанция и этнические стереотипы: методология изучения и динамика изменения на фоне СВО // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 12 (105).
38. Arnold R. Systematic racist violence in Russia between «hate crime» and «ethnic conflict» // Theoretical Criminology. 2015. № 2 (19).
39. Coleman P.T., Bartoli A. Addressing Extremism. Columbia University, The International Center for Cooperation and Conflict Resolution. N.Y. 2003.
40. Schmid A. Violent and Non-Violent Extremism: Two Sides of the Same Coin? // The Hague Research Paper. 2015. № 4.

D.M. POGORELSKIY

Postgraduate student, School of Public Administration,
Lomonosov Moscow State University
Moscow, Russia
ORCID: 0009-0008-1376-5543

STATE POLICY TO COUNTER ETHNOPOLITICAL EXTREMISM: BASIC PRINCIPLES AND DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION

In the context of global turbulence and socio-economic challenges, the number of threats to national security and internal stability of Russian society has increased. The article examines the state policy of countering ethno-political extremism, which is a threat to interethnic harmony and the stability of ethno-confessional relations. Based on an analysis of the current legislation, the author notes that Russia has formed its own political and legal approach to countering extremist manifestations, including those of an ethno-political nature. This approach emphasizes the protection of state sovereignty and public security, which influences all areas of public policy. The author pays special attention to the status of entities implementing state policy, after which proposes to expand the list of entities and to include civic institutions and individuals.

Key words: ethno-political extremism, radicalism, state policy, ethnic policy.