

DOI: 10.17803/2542-2472.2021.17.1.088-092

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ефимова Алина Константиновна, студент Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
a.k.efimova@mail.ru

© Ефимова А. К., 2021

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблематики построения и регулирования организационных основ государственной политики в области противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации. Определены общие начала и особенности реализации политики государства в области противодействия экстремизму на муниципальном уровне и выявлены проблемные аспекты ее организации в рамках закрытого административно-территориального образования как административно-территориального образования с особым режимом.

Ключевые слова: экстремизм; противодействие экстремистской деятельности; организационные основы; органы и организации — субъекты противодействия; муниципальное образование; закрытые административно-территориальные образования; особый правовой статус; безопасность.

ORGANIZATIONAL FRAMEWORK FOR THE IMPLEMENTATION OF THE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF COUNTERING EXTREMIST ACTIVITIES

Alina K. Efimova, Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125933
a.k.efimova@mail.ru

Abstract. The article is devoted to the study of the problems of building and regulating the organizational foundations of state policy in the field of countering extremist activity in the Russian Federation. The author determines the general principles and features of the implementation of state policy in the field of countering extremism at the municipal level are determined and problematic aspects of its organization within the framework of a closed administrative-territorial entity as an administrative-territorial entity with a special regime.

Keywords: extremism, countering extremist activity, organizational foundations, bodies and organizations — subjects of counteraction, municipal formation, closed administrative-territorial formations, special legal status, security.

Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации на период до 2025 года, определяет векторы основных направлений государственной политики в сфере противодействия экстремистской деятельности, называет экстремизм «одной из наиболее сложных проблем современного российского общества».

Ключевая особенность проблематики экстремизма сосредоточена в необходимости комплексного подхода к пониманию этого явления. Названная особенность отражается не только в многоаспектности его проявлений, о чем свидетельствуют нормы п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», но и в вариативности юридической ответственности как меры государственно-правового принуждения. Так, ст. 15 вышеуказанного федерального закона закрепляет привлечение лица, осуществляющего экстремистскую деятельность, к уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности.

По статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ, за период с января по декабрь 2019 г. зарегистрировано 2 024 337 преступлений, 585 из которых являются преступлениями экстремистской направленности¹. Из содержания сборника следует, что за 2019 г. количество преступлений экстремистского характера снизилось на 53,8 %. Однако в соответствии с данными Генпрокуратуры России за январь 2020 г. при сопоставлении с идентичным периодом 2019 г. число преступлений данного вида увеличилось (с 35 до 62)².

Опираясь на приведенные сведения, приходим к выводу как о незначительности числа рассматриваемых преступлений в сравнении с общим числом совершенных противоправных деяний, так и о действительном увеличении их количества к настоящему времени.

Деструктивный характер экстремизма, его дестабилизирующее воздействие и антисоциальная направленность, проявляющаяся в условиях изменчивости общественно-политической действительности, свидетельствуют о необходимости непрерывного совершенствования не только превентивных мер государственного принуждения, но и организационных основ их реализации, что подтверждает актуальность выбранной автором темы.

В соответствии с п. «в»; «г» ч. 4 Стратегии деятельность, направленную на выявление и последующее устранение причин экстремистских проявлений, осуществляют уполномоченные субъекты, к которым в частности относятся и органы государственной власти, и органы местного самоуправления.

Специфика целей, реализуемых обществом при создании территориальной организации местного самоуправления, его положение в системе публичной власти порождают организационные и функциональные особенности системы органов местного самоуправления как субъектов противодействия экстремистской деятельности. Отсутствие широты освещенности данной проблемы в научной литературе также свидетельствует об актуальности исследуемой темы.

Президент РФ в целях осуществления задач, предусмотренных Стратегией, правомочен определять основные направления государственной политики и устанавливать компетенцию подведомственных федеральных органов исполнительной власти. Так, в частности МВД России, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, реализует полномочия по принятию мер, направленных на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности³.

¹ Статистический сборник «Состояние преступности в России за январь — декабрь 2019 г.» // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1798306/> (дата обращения: 01.02.2021).

² Статистический сборник «Состояние преступности в России за январь 2020 г.» // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1798306/> (дата обращения: 01.02.2021).

³ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

Иным примером осуществления полномочий Главы государства может послужить образование в органах внутренних дел структур по противодействию экстремизму⁴.

Правительство РФ обладает полномочиями по организации административно-предупредительных мер и обеспечению деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2020 г., разработанная Правительством РФ, включает в себя расходы на проведение основного мероприятия «Противодействие терроризму, экстремизму, насилию» в рамках государственной программы, реализуемой ФСБ России и органами безопасности, а также подпрограммы, осуществляемой ФАДН России⁵.

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ «защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности» находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ч. 2 ст. 26.1 устанавливает алгоритм разграничения компетенции по указанным вопросам, фиксируя возможность ее конкретизации на уровне законов субъектов РФ. Так, в частности, п. «а» ч. 1 ст. 31.2 Устава Архангельской области обозначает, что Правительство Архангельской области полномочно осуществлять проведение единой государственной политики в области противодействия терроризму и экстремизму⁶. В рамках определенного законодателем круга вопросов вышеназванный орган правомочен принимать нормативные правовые акты. Одним из примеров подобных актов может служить постановление «Об утверждении Положения о мониторинге ситуации в сфере проявлений религиозного и национального экстремизма на территории Архангельской области»⁷.

Ввиду необходимости согласованности работы всех органов-субъектов противодействия экстремистской деятельности по решению Президента РФ могут быть образованы иные органы, сформированные в целях определения порядка межведомственного взаимодействия⁸.

Таким образом, подводя некую резюмирующую характеристику, скажем о том, что основы организационной политики РФ в рассматриваемой области отношений представляют собой основные направления деятельности государства и общества по противодействию экстремизму. Однако, закрепляя основополагающие цели и первостепенные задачи, федеральный законодатель обозначает лишь обобщенный перечень субъектов — носителей обязанности противодействия экстремистской деятельности, что затрудняет формирование единой системы специализированных органов и организаций.

Согласно положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹, участие в профилактике экстремизма, минимизация и (или) ликвидации последствий

⁴ Указ Президента РФ от 06.09.2008 № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4182.

⁵ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СЗ РФ. 2019. № 49 (ч. II). Ст. 6939.

⁶ Устав Архангельской области (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995) // Волна. 1995. № 21.

⁷ Постановление Правительства Архангельской области от 23.04.2013 № 177-пп «Об утверждении Положения о мониторинге ситуации в сфере проявлений религиозного и национального экстремизма на территории Архангельской области» // Волна. 2013. № 17 (1404).

⁸ Указ Президента РФ от 26.07.2011 № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4705.

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

его проявлений в границах муниципального образования относится к вопросам местного значения. Решение вопросов местного значения осуществляется в двух формах: непосредственно населением через соответствующие органы самостоятельно и под свою ответственность.

Закрепляя организационный порядок осуществления превентивных мер, законодатель не устанавливает единого перечня профилактических мероприятий и единых организационных структур их осуществления. В подтверждение сказанного представляется необходимым привести примеры актов органов публичной власти на муниципальном уровне, определяющих множественность субъектов противодействия экстремистской деятельности. Так, в соответствии с положениями муниципальной программы городского поселения Октябрьский, Московской области¹⁰ исполнителями программы являются Антитеррористическая постоянно действующая рабочая группа городского поселения Октябрьский; предприятия, организации и учреждения городского поселения Октябрьский; образовательные учреждения городского поселения Октябрьский и общественные организации.

Причина отсутствия единой системы органов противодействия экстремизму может быть усмотрена в том, что обеспечение муниципальных программ происходит за счет бюджета соответствующего муниципального образования, что не может не оказывать воздействия на состав субъектов-исполнителей. Созданию единой системы органов противодействия экстремизму в РФ препятствует и неоднозначность решения законодателем вопроса об ответственности юридических лиц — органов. Применение санкций носит преимущественно субсидиарный характер ответственности, что также воздействует на эффективность мер антиэкстремистской направленности.

Определенную сложность в механизме муниципального регулирования общественных отношений в области защиты от посягательств экстремистской направленности составляет наличие территориальных образований с особым режимом. Закрытые административно-территориальные образования — это административно-территориальное образование, имеющее органы местного самоуправления, но действующее в рамках особого административно-правового режима, установленного в целях обеспечения обороны и безопасности государства¹¹. Здесь органы местного самоуправления в соответствии с применением систематического толкования правовых норм являются субъектами противодействия экстремизму, однако между ними и федеральными органами государственной власти существует иной, отличный от рассмотренного ранее порядок взаимодействия.

Определение круга субъектов противодействия экстремизму на муниципальном уровне, многоаспектный характер их полномочий не способствуют дестабилизации организационных основ политики государства в сфере противодействия экстремистской деятельности, но и не ориентируют законодателя на формирование единой организационной системы.

Анализ законодательной базы Российской Федерации, ее подзаконного и локального нормативного регулирования позволяет выявить основные особенности реализации политики государства в области противодействия экстремистской деятельности. Ключевым свойством, присущим механизму реализации политики РФ в сфере противодействия экстремистской деятельности, является нормативно закрепленное единство целей, задач и методов правового регулирования, способствующее организационному упорядочиванию субъектов правоприменения. Стратегия, как основополагающий документ, утвержденный Президентом РФ, обозначает приоритетные

¹⁰ Постановление Администрации городского поселения Октябрьский Люберецкого муниципального района Московской области от 02.11.2015 № 222-ПА «Об утверждении муниципальной программы «О мерах по противодействию терроризму и экстремизму на 2016–2020 годы на территории городского поселения Октябрьский» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/548120374> (дата обращения: 01.02.2021).

¹¹ Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. 1992. № 190.

направления деятельности, что, так или иначе, не может не оказывать позитивного воздействия и на формирование организационных основ реализации политики государства.

Вместе с тем собирательный характер объекта правового регулирования порождает множественность субъектов правореализации, что ввиду особенностей их правового статуса служит препятствием формирования единой системы органов, осуществляющих государственную политику Российской Федерации в области противодействия экстремистской деятельности. Однако именно организационное единство политики государства, предполагающее консолидацию органов и их структурных подразделений всех уровней реализации публичной власти, построение общероссийской системы органов противодействия экстремистской деятельности (например, по типу структур, формирующих единую систему РСЧС, по нашему мнению, способствует росту эффективности комплекса мероприятий противодействия экстремизму в реалиях сегодняшнего дня.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Статистический сборник «Состояние преступности в России за январь — декабрь 2019 г.» // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1798306/> (дата обращения: 01.02.2021).
2. Статистический сборник «Состояние преступности в России за январь 2020 г.» // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1798306/> (дата обращения: 01.02.2021).

REFERENCES

1. Statistical collection “The state of crime in Russia in January-December 2019». Available at: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1798306/> (Accessed: 1 Feb 2021).
2. Statistical collection “The state of crime in Russia in January-December 2020». Available at: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1798306/> (Accessed: 1 Feb 2021).