

УДК 34

Экстремистская деятельность с позиции административного права

Петров Иван Владимирович

Доцент,
кафедра уголовного права и национальной безопасности,
Новосибирский университет экономики и управления,
630099, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Каменская, 56;
e-mail: petrovpubl@mail.ru

Аннотация

В условиях все большего усложнения форм проявления политического, национального и религиозного экстремизма очевидна необходимость формирования новой правовой модели противодействия экстремисткой деятельности. Экстремизм разрушительным образом воздействует на общественные отношения и особенно опасен для подростков и молодежи. Явление экстремистской деятельности изучается в различных отраслях социально-гуманитарных наук, однако нормативное определение данного понятия в действующем законодательстве отсутствует. При этом в правоприменительной практике возникают ограничения, связанные с определением экстремисткой деятельности с учетом новых форм ее проявления. Автор приходит к выводу, что наиболее значимым для совершенствования правового регулирования противодействия экстремизму с позиции административного права является определение правовых категорий экстремизма и экстремисткой деятельности, а также ущерба обществу и общественным отношениям.

Для цитирования в научных исследованиях

Петров И.В. Экстремистская деятельность с позиции административного права // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1А. С. 223-230.

Ключевые слова

Экстремистка деятельность, экстремизм, административное право, профилактика экстремизма, государственное регулирование.

Введение

Общественная безопасность напрямую зависит от уровня противодействия распространению экстремизма – приверженности к крайним позициям во взглядах в идеологии и политике. В международной практике разработано значительное количество инструментов профилактики и противодействия экстремизму, однако современные формы проявления экстремизма становятся все более разнообразными. Преступления, связанные с осуществлением экстремистской деятельности, приобретают гибридные формы, усиливается влияние международных экстремистских групп.

В данных условиях возникает необходимость формирования правовой модели противодействия экстремизму, учитывающей все аспекты его проявления. С этой целью необходимо дать определение экстремистской деятельности с позиции административного права, а также рассмотреть инструменты профилактики и противодействия экстремизму.

Обзор литературы

Экстремистская деятельность исследуется в правоведении и других областях науки: социологии, психологии, политологии, экономике, социальной философии. В имеющейся научной литературе рассматривается механизм влияния экстремизма на социально-экономическую структуру общества, политическую среду и национальную экономику, описаны виды экстремизма, который в самом общем смысле принято разделять на политический, националистический и религиозный. Все это лежит в основе современной правовой модели регулирования экстремизма.

Общие вопросы социально-правового и криминологического противодействия экстремистской деятельности исследованы С.Н. Фридинским и М.И. Халиковым [Фридинский, 2011; Халиков, 2008]. Категория экстремизма в аспекте ее нормативного определения рассмотрена в работах А.Г. Никитина, А.И. Трахова и З.М. Бешукова [Никитин, 2014; Трахов, Бешукова, 2013].

Анализ деятельности внутренних органов представлен в исследованиях М.Е. Белокобыльского [Белокобыльский, 2009], судебная практика рассматривается А.С. Лариным [Ларин, 2011], совершенствованию законотворческой деятельности уделяет внимание А.В. Петрянина [Петрянин, 2015], описывая возможности и ограничения определения состава преступления, связанного с экстремистской деятельностью как отдельных физических лиц, так и организацией.

Отдельные аспекты правового регулирования противодействия экстремистской деятельности, в частности определение признаков преступлений экстремистской направленности с помощью социальных групп в сети Интернет, исследованы в работах В.О. Давыдова. Автором проанализированы возможности и ограничения профилактики такой деятельности в современных условиях.

Вопросам международного сотрудничества в области противодействия экстремистской деятельности посвящены труды В.С. Шаповаловой [Шаповалова, 2015]. В частности, автор утверждает, что международное сообщество расширяет сотрудничество по предупреждению и пресечению экстремистских актов, совершенствует механизм координации взаимодействия по укреплению международно-правовых основ противодействия экстремизму.

Таким образом, в настоящее время в российской правовой науке категория «экстремистская деятельность» исследована с различных точек зрения и в различных аспектах правоприменения, однако системное определение данной категории с позиции административного права отсутствует.

Определение экстремисткой деятельности с позиции административного права

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления принимают участие в противодействии экстремистской деятельности в рамках своей компетенции. Кроме того, приоритетным направлением деятельности всех органов государственной власти является осуществление профилактических мер, в том числе воспитательных и пропагандистских, направленных на предупреждение экстремистской деятельности.

Концептуальные основы противодействия и формы экстремисткой деятельности определены пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [О противодействии экстремистской деятельности, 2017]. В частности, в данном нормативном акте приводится полный перечень действий и их признаков, которые можно отнести к экстремизму. Указанные действия включают в себя не только непосредственно деятельность, связанную с экстремизмом, но и организацию и финансирование этой деятельности. Особенности экстремистской деятельности отдельно определены в соответствующих нормативных актах, в том числе в Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

На региональном уровне также принимаются локальные нормативные акты, позволяющие учесть региональные особенности проявления экстремизма, например, такие как Закон Республики Тыва от 13 декабря 2016 г. № 236-ЗРТ «О профилактике экстремистской деятельности в Республике Тыва», Закон Республики Дагестан от 4 апреля 2016 г. № 20 «О профилактике экстремистской деятельности в Республике Дагестан». Положения относительно профилактики экстремисткой деятельности также отражены в региональных нормативных актах различных субъектов России.

Деятельность организаций, осуществляющих экстремистскую деятельность, запрещается на основании вступившего в силу судебного решения. Министерством юстиции России публикуется список экстремистских организаций. Таким образом, в настоящее время с позиции административного права сложилась следующая модель: методы в самом общем смысле определяются в федеральном законе, при этом более подробно их формы раскрываются в региональных нормативных актах или определяются в региональных законах о противодействии правонарушениям [Абашина, 2010].

Однако в законодательстве нет единства относительно категории экстремисткой деятельности. Так, в Указе Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» выделяются такие формы экстремизма, как политический и религиозный [О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., 2017]. В распоряжении Генеральной прокуратуры РФ № 270/27р, МВД РФ 1/9789 и

ФСБ РФ № 38 от 16 декабря 2008 г. «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма» применяются такие термины, как «экстремизм под прикрытием ислама», «экстремистские проявления на религиозной основе».

В современном законодательстве определяются только характеризующие экстремистскую деятельность признаки и действия. При этом в правоприменительной практике возникают ограничения, связанные с определением экстремистской деятельности с учетом новых форм ее проявления, не позволяющие органам государственной власти использовать полномочия по профилактике и предотвращению экстремизма [Кулешов, 2013]. Все это вынуждает искать новые формы и методы, принимать дополнительные нормативные правовые акты с частично дублирующимися положениями. Следовательно, с позиции административного права наиболее значимым направлением совершенствования правовой модели профилактики и предотвращения экстремизма является определение правовой категории экстремистской деятельности с целью ее регулирования.

В настоящее время деятельностью по профилактике и противодействию экстремизму занимается орган, структура и полномочия которого определены Приказом Министерства здравоохранения РФ от 26 октября 2012 г. № 446 «О Координационном совете по организации воспитательной работы в образовательных учреждениях, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации». Координационный совет осуществляет деятельность во всех министерствах и ведомствах по организации воспитательной работы в образовательных учреждениях Минздрава России. Ключевой целью данного органа является обеспечение согласованных действий при планировании воспитательной работы с молодежью, связанной с предупреждением экстремистской деятельности в студенческой среде.

Следовательно, положения о необходимом противодействии экстремизму содержатся в значительном количестве документов федеральных и региональных органов власти, однако данная деятельность не обладает комплексным характером. Координационный совет осуществляет деятельность только в рамках общественных отношений одной социальной группы – молодежи [Колов, 2010]. Между тем данная деятельность должна быть системно скоординирована и ориентирована на получение и распространение достоверной информации, в том числе относительно деятельности экстремистских групп, осуществляющих деятельность за рубежом.

При поиске приемлемой для решения указанной проблемы правовой формы необходимо учитывать следующее. В ряде исследований предлагается отличать просто экстремистскую деятельность от незаконной экстремистской деятельности [Никитин, 2014]. С данной позицией, по нашему мнению, нельзя согласиться, так как необходимо разделять политическую деятельность и экстремистскую деятельность. Согласно исследованиям в области социально-гуманитарных наук, последняя оказывает негативное воздействие на общественные отношения. Поэтому с позиции административного права экстремистскую деятельность следует определять путем толкования категории, позволяющей, с одной стороны, рассматривать экстремистскую деятельность максимально широко, а с другой – устанавливать границы данной деятельности. Считаем, что в основе такого определения должна быть категория вреда, наносимого общественным явлениям или процессам, реализуемого индивидуально, по отношению к группе людей или населению в целом. Необходимо нормативно закрепить категорию ущерба обществу

и общественным отношениям, а также инструменты и методы его определения вместо, или в дополнение к существующему перечню форм, инструментов и методов экстремистской деятельности.

В доказательство необходимости реализации данного предложения отметим, что в настоящее время наиболее эффективной является деятельность в области расследования преступлений экстремисткой направленности. Так, согласно статистике правоохранительных органов, их количество преступлений экстремисткой направленности растет быстрее других видов преступлений [Петрянин, 2015]. Благодаря внесенным в Уголовный кодекс Российской Федерации поправкам относительно определения состава преступлений, связанных с экстремизмом, увеличивается эффективность прокурорского надзора [Борисов, 2014].

Однако при этом, согласно действующему законодательству, именно противодействие является ключевым принципом в борьбе с экстремисткой деятельностью и включает в себя значительное количество регуляторных функций, в частности ограничение распространения информации, финансовый контроль деятельности организаций, также определяемые соответствующими нормативными актами. Следовательно, более широкое и при этом однозначное толкование экстремисткой деятельности позволит расширить правоприменительную практику в области профилактики и противодействия экстремизму.

Заключение

Рассмотрев современное состояние нормативного регулирования с позиции административного права в отношении определения категории экстремисткой деятельности, можно сделать следующие выводы. Нормативного определения экстремистской деятельности как категории в современном законодательстве нет, в федеральном законе и соответствующих региональных нормативных актов определяются только характеризующие данное явление признаки и действия. В правоприменительной практике возникают ограничения, связанные с определением экстремисткой деятельности с учетом новых форм ее проявления.

Таким образом, с позиции административного права является наиболее значимым определение правовой категории экстремизма и экстремисткой деятельности с целью ее регулирования, а также категории ущерба общественным отношениям как ключевой характеристики экстремистской деятельности. Целесообразным представляется широкое определение экстремизма с учетом существования гибридных форм его проявления, более гибкое определение полномочий федеральных и региональных органов власти по профилактике и противодействию экстремизму.

Библиография

1. Абашина Л.А. Уголовная ответственность юридических лиц за участие в экстремистской деятельности и легализации преступных доходов // Среднерусский вестник общественных наук. 2010. № 4.
2. Белокобыльский М.Е. Отдельные аспекты правовой основы деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел, осуществляющих борьбу с преступлениями экстремистского характера // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 2.
3. Борисов С.В. Деятельность органов прокуратуры в системе профилактики экстремизма в Российской Федерации // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2014. № 2(16).

4. Давыдов В.О. Обнаружение признаков преступлений экстремистской направленности, совершаемых с использованием средств социальной компьютерной коммуникации // Известия ТулГУ. Серия «Экономические и юридические науки. 2013. № 5-2.
5. Колов А.М. Пределы экстремизма и правовые основы противодействия его проявлениям // Бизнес в законе. 2010. № 3.
6. Кулешов Р.В. Соотношение понятий пресечения и противодействия экстремистской и террористической деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 4.
7. Никитин А.Г. Виды и классификации экстремистского поведения: общетеоретические и правовые проблемы // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1(29).
8. О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». 2017..
9. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // СПС «КонсультантПлюс». 2017.
10. Петрянин А.В. Современная стратегия законотворческой деятельности в области противодействия экстремизму в Российской Федерации // Юридическая техника. 2015. № 9.
11. Трахов А.И., Бешукова З.М. Преступления экстремистской направленности: проблемы законодательного регулирования и правоприменения // Общество и право. 2013. № 2(44).
12. Фридинский С.Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России (социально-правовое и криминологическое исследование): дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.
13. Халиков М.И. Экстремизм (уголовно-правовой аспект) // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2008. № 2.
14. Шаповалова В.С. Правовой механизм международного сотрудничества в борьбе с проявлениями экстремизма в XXI веке // Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова. 2015. № 2.

Extremist activity from the standpoint of administrative law

Ivan V. Petrov

Associate professor,
Department of criminal law and national security,
Novosibirsk University of Economics and Management,
630099, 56 Kamenskaya st., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: petrovpubl@mail.ru

Abstract

In the context of the growing complexity of the forms of political, national and religious extremism, the need to develop a new legal model for countering extremist activity is evident. Extremism has a devastating impact on public relations and is particularly dangerous for adolescents and young people. The phenomenon of extremist activity is studied in various branches of social sciences, but there is not the normative definition of extremist activity as a category, only the features and actions characterizing this phenomenon are determined. At the same time, in law enforcement practice, there are restrictions associated with the definition of extremist activity, taking into account new forms of its manifestation. The author concludes that the most important for the improvement of legal regulation of countering extremism from the position of administrative law is the definition of legal categories of extremism and extremist activity, as well as damage to society and public

relations. It is necessary to consolidate the category of damage to society and social relations, as well as the tools and methods of its determination instead of or in addition to the existing forms, tools and methods of extremist activity. It seems appropriate to use a broad definition of extremism, taking into account the existence of hybrid forms of its manifestation, a more flexible definition of the powers of federal and regional authorities to combat and prevent extremism.

For citation

Petrov I.V. (2018) Ekstremistskaya deyatel'nost' s pozitsii administrativnogo prava [Extremist activity from the standpoint of administrative law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (1A), pp. 223-230.

Keywords

Extremist activity, extremism, administrative law, prevention of extremism, state regulation.

References

1. Abashina L.A. (2010) Ugolovnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits za uchastie v ekstremistskoi deyatel'nosti i legalizatsii prestupnykh dokhodov [Criminal liability of legal persons for participation in extremist activity and money laundering]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian journal of social sciences], 4.
2. Belokobyl'skii M.E. (2009) Otdel'nye aspekty pravovoi osnovy deyatel'nosti operativnykh podrazdelenii organov vnutrennikh del, osushchestvlyaya-yushchikh bor'bu s prestupleniyami ekstremistskogo kharaktera [Certain aspects of the legal bases of the activity of the operative detective divisions of the internal affairs bodies combating extremist crimes]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in the Russian legislation], 2.
3. Borisov S.V. (2014) Deyatel'nost' organov prokuratury v sisteme profilaktiki ekstremizma v Rossiiskoi Federatsii [The activities of prosecutors in the system of prevention of extremism in the Russian Federation]. *Vestnik Samarskoi gumanitarnoi akademii. Seriya "Pravo"* [Bulletin of Samara Academy for the Humanities. Series "Law"], 2(16).
4. Davydov V.O. (2013) Obnaruzhenie priznakov prestuplenii ekstremistskoi napravlenosti, sovershaemykh s ispol'zovaniem sredstv sotsial'noi komp'yuternoii kommunikatsii [Detection of signs of extremist crimes committed with the use of computer means of social communication]. *Izvestiya TulGU. Seriya "Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki"* [News of Tula State University. Series "Economics and law sciences"], 5-2.
5. Fridinskii S.N. (2011) Protivodeistvie ekstremistskoi deyatel'nosti (eks-tremizmu) v Rossii (sotsial'no-pravovoe i kriminologicheskoe issledovanie). Dokt. Diss. [Countering extremist activity (extremism) in Russia (socio-legal and criminological research). Doct. Diss.]. Moscow.
6. Khalikov M.I. (2008) Ekstremizm (ugolovno-pravovoi aspekt) [Extremism (criminal and legal aspect)]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya "Ekonomika i pravo"* [Bulletin of Udmurt University. Series "Economics and law"], 2.
7. Kolov A.M. (2010) Predely ekstremizma i pravovye osnovy protivodeistviya ego proyavleniyam [The limits of extremism and the legal bases of extremism counteraction]. *Biznes v zakone* [Business in law], 3.
8. Kuleshov R.V. (2013) Sootnoshenie ponyatii presecheniya i protivodeistviya ekstremistskoi i terroristicheskoi deyatel'nosti [The relationship between the concepts of restraint and counteraction of extremist and terrorist activity]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in the Russian legislation], 4.
9. Nikitin A.G. (2014) Vidy i klassifikatsii ekstremistskogo povedeniya: obshche-teoreticheskie i pravovye problemy [Types and classification of extremist behavior: general theoretical and legal issues]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava* [Actual problems of economics and law], 1(29).
10. O protivodeistvii ekstremistskoi deyatel'nosti: feder. zakon ot 25.07.2002 № 114-FZ [On countering extremist activity: Federal Law No. 114-FZ of July 25, 2002] (2017). *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
11. O strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 g.: ukaz Prezidenta RF ot 12.05.2009 № 537 [On the national security strategy of the Russian Federation until 2020: Decree of the President of the Russian Federation No. 537 of May 12, 2009] (2017). *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].

12. Petryanin A.V. (2015) Sovremennaya strategiya zakonotvorcheskoi deyatel'nosti v oblasti protivodeistviya ekstremizmu v Rossiiskoi Federatsii [Current strategy of the legislative activities in the field of countering extremism in the Russian Federation]. *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal technique], 9.
13. Shapovalova V.S. (2015) Pravovoi mekhanizm mezhdunarodnogo sotrudnichestva v bor'be s proyavleniyami ekstremizma v XXI veke [The Legal mechanism for international cooperation in the fight against manifestations of extremism in the twenty-first century]. *Vestnik Taganrogskogo instituta imeni A.P. Chekhova* [Bulletin of Taganrog State Institute named after A.P. Chekhov], 2.
14. Trakhov A.I., Beshukova Z.M. (2013) Prestupleniya ekstremistskoi napravlen-nosti: problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya i pravoprimereniya [Crimes of an extremist orientation: problems of legislative regulation and right application]. *Obshchestvo i pravo* [Society and law], 2(44).