

К. Р. Альмяшев

магистрант

Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация

МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ

Аннотация. В статье рассматриваются правовые основы противодействия экстремизму в Российской Федерации. Исследуется также содержание Модельного закона «О противодействии экстремизму», принятого Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ. Выделены позитивные моменты модельного закона, которые могли бы быть учтены в российской практике противодействия экстремизму. Среди них следует отметить: понятие экстремизма носит краткий характер, не представляет собой столь значительный перечень деяний, который есть в российском законе; Модельный закон различает понятие экстремизма и экстремистской деятельности, хотя российский закон рассматривает данные понятия как идентичные; среди принципов противодействия экстремизму можно найти принципы, которые не имеют своего правового закрепления в российском законе, в частности, принцип «системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых и иных мер противодействия экстремизму»; определен полный перечень субъектов, осуществляющих противодействие экстремизму; закрепление мер по противодействию деятельности организаций, деятельность которых признана экстремистской в соответствии с международными правовыми актами и национальным законодательством.

Ключевые слова: экстремизм, противодействие, модельное законодательство, СНГ.

K. R. Al'miashev

Master student

Penza State University, Penza, the Russian Federation

MODEL LEGISLATION IN THE SPHERE OF COUNTERACTION TO EXTREMISM

Abstract. The article deals with the legal framework for combating extremism in the Russian Federation. We study the content of the Model Law «On Counteracting Extremism», adopted by the Inter-parliamentary Assembly of the CIS. The author allocates the positive moments of the model law which could be considered in the Russian practice of counteraction to extremism. Among them we should mention: the definition of extremism is brief in nature, does not constitute such a significant list of actions, which is in Russian law; Model Law distinguishes between the concept of extremism and extremist activity, although Russian law considers these concepts as identical; among the principles of combating extremism can find principles that do not have their legal consolidation in the Russian law, in particular the principle of «systematic and integrated use of political, advocacy, socio-economic, legal and other measures to counter extremism»; determined by a full list of entities involved in combating extremism; strengthening measures to combat the activities of organizations whose activities are recognized as extremist in accordance with international regulations and national legislation.

Key words: extremism, counter, model legislation, CIS.

Юридической базой противодействия экстремизму выступает Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», которым определяются правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливается ответственность за ее

осуществление. Понятие (статья 1) экстремистской деятельности (экстремизма) охватывает значительный круг действий. К таковым относятся насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии и ряд других действий. Ряд действий вызывают неоднозначную оценку. Например, под понятие экстремистской деятельности подпадает воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения [2]. В то же время есть статья 141 Уголовного кодекса РФ «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», которая практически полностью воспроизводит вышеуказанные действия. Так, по части 2 уголовная ответственность наступает за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей, соединенные с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения [4].

Статья 3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» устанавливает основные направления противодействия экстремистской деятельности:

- принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;
- выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Президентом РФ 28 ноября 2014 г. утверждена Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, которая является основополагающим документом для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Стратегия определяет цель, задачи и основные направления государственной политики в сфере противодействия экстремизму с учетом стоящих перед Российской Федерацией вызовов и угроз и направлен на объединение усилий указанных органов, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в целях пресечения экстремистской деятельности, укрепления гражданского единства, достижения межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия, сохранения этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, формирования в обществе обстановки нетерпимости к экстремистской деятельности и распространению экстремистских идей [1].

Обращает внимание, что Стратегия устанавливает ряд дополнительных понятий, не нашедших своего правового закрепления в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности». Например:

«идеология экстремизма (экстремистская идеология)» – система взглядов и идей, представляющих насильственные и иные противоправные действия как основное средство разрешения социальных, расовых, национальных, религиозных и политических конфликтов;

«радикализм» – глубокая приверженность идеологии экстремизма, способствующая совершению действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации.

Стратегия предусматривает, что целью государственной политики в сфере противодействия экстремизму является защита основ конституционного строя Российской Федерации, общественной безопасности, прав и свобод граждан от экстремистских угроз.

Основными задачами государственной политики в сфере противодействия экстремизму являются:

а) создание единой государственной системы мониторинга в сфере противодействия экстремизму;

б) совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в сфере противодействия экстремизму;

в) консолидация усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и организаций в целях противодействия проявлениям экстремизма;

г) организация в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть «Интернет», информационного сопровождения деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и организаций по противодействию экстремизму, а также реализация эффективных мер информационного противодействия распространению идеологии экстремизма;

д) разработка и осуществление комплекса мер по повышению эффективности профилактики, выявления и пресечения правонарушений и преступлений экстремистской направленности.

Правовую основу противодействия экстремизму составляют также следующие нормативные акты:

– Указ Президента РФ от 17.02.2016 г. № 64 «О некоторых вопросах Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 26.07.2011 г. № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации»;

– Постановление Правительства РФ от 6.08.2015 г. № 804 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей»;

– Приказ Минюста России от 11.12.2015 г. № 289 «О порядке ведения федерального списка экстремистских материалов».

Приняты и правоприменительные акты, которые значительным образом разъясняют ключевые положения федерального законодательства:

– Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»;

– Приказ Следственного комитета РФ от 12.07.2011 г. № 109 «О мерах по противодействию экстремистской деятельности»;

– Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.11.2009 г. № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности»;

– Распоряжение Генпрокуратуры РФ № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 г. «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма».

Однако в рамках настоящего исследования хотелось бы обратить внимание на особенный источник сравнительного правоведения, который мог бы быть учтен в работе российского законодательного органа. В настоящее время действует специальный орган – Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств, которая уполномочена на разработку и принятие модельных законов, которые не являются официальными источниками. Решения Межпарламентской Ассамблеи носят рекомендательный характер, они не обязательны для государств – участников СНГ. В то же время они могут служить ориентиром для депутатов – народных избранников стран, которые представлены в Межпарламентской Ассамблее.

В анализируемой сфере на тридцать втором пленарном заседании (постановление № 32-9 от 14 мая 2009 г.) принят Модельный закон «О противодействии экстремизму». На следующие моменты Модельного закона следует обратить внимание:

1. Понятие экстремизма носит краткий характер, не представляет собой столь значительный перечень деяний, который есть в российском законе. Так, согласно Модельному закону экстремизм – это посягательство на основы конституционного строя и безопасность государства, а также нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, осуществляемые вследствие отрицания правовых и (или) иных общепринятых норм и правил социального поведения.

2. Модельный закон различает понятие экстремизма и экстремистской деятельности, хотя российский закон рассматривает данные понятия как идентичные. Уже понятие экстремистской деятельности носит развернутый характер.

3. Среди принципов противодействия экстремизму можно найти принципы, которые не имеют своего правового закрепления в российском законе, в частности, принцип «системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых и иных мер противодействия экстремизму»

4. Субъекты, осуществляющие противодействие экстремизму, нашли свое закрепление в Модельном законе, а не в Стратегии (подзаконном акте), как это присутствует в нашей отечественной практике. К таковым субъектам относятся: органы государственной власти, органы государственной власти субъектов государства, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции. Устанавливается, что общественные и религиозные объединения, международные и иные организации, граждане участвуют в противодействии экстремизму через органы государственной власти, органы государственной власти субъектов государства, органы местного самоуправления.

5. Многие положения Модельного закона повторяют нормы Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». К таковым дублирующим правилам можно отнести: порядок профилактики экстремизма, объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, вынесение предупреждения организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, ответственность организаций за осуществление экстремистской деятельности, порядок признания материалов экстремистскими, ответственность за распространение экстремистских материалов и др.

6. Модельный закон (статья 16) закрепляет меры по противодействию деятельности организаций, деятельность которых признана экстремистской в соответствии с международными правовыми актами и национальным законодательством. Так, запрещается деятельность организаций, деятельность которых признана экстремистской в соответствии с международными правовыми актами и национальным законодательством. При этом определены четкие последствия учета международных норм. Запрет деятельности организаций влечет за собой:

– аннулирование государственной аккредитации и регистрации в порядке, установленном национальным законодательством;

- запрет на пребывание на территории государства иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве представителей данной организации;
- запрет на ведение любой деятельности на территории государства;
- запрет на публикацию в средствах массовой информации любых материалов от имени запрещенной организации;
- запрет на распространение на территории государства материалов запрещенной организации, а равно иной информационной продукции, содержащей материалы данной организации;
- запрет на проведение любых массовых акций и публичных мероприятий, а равно участие в массовых акциях и публичных мероприятиях в качестве представителя запрещенной организации (или ее официальных представителей);
- запрет на создание ее организаций-правопреемников в любой организационно-правовой форме.

После вступления в силу решения суда о запрете деятельности организации уполномоченный государственный орган обязан в десятидневный срок уведомить дипломатическое представительство или консульское учреждение соответствующего иностранного государства о запрете деятельности данной организации, причинах запрета, а также о последствиях, связанных с запретом.

7. Статья 18 Модельного закона предусматривает ответственность граждан государства, иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности. Обращает внимание следующее правило: «В случае если руководитель или член руководящего органа организации делает публичное заявление, призывающее к осуществлению экстремистской деятельности, без указания на то, что это его личное мнение, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица приговора суда за преступление экстремистской направленности соответствующая организация обязана в течение пяти дней со дня, когда указанное заявление было сделано, публично заявить о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица. Если соответствующая организация такого публичного заявления не сделает, это может рассматриваться как факт, свидетельствующий о наличии в ее деятельности признаков экстремизма».

8. Модельный закон содержит Главу 4 «Контроль и надзор за законностью противодействия экстремизму». Подобных норм российский закон не содержит. Статья 21 Модельного закона устанавливает, что контроль противодействия экстремизму осуществляют высшие органы государственной власти в соответствии с их компетенцией, предусмотренной национальным законодательством. Статья 22 Модельного закона посвящена надзору: «Надзор за законностью противодействия экстремизму осуществляют генеральный прокурор государства и подчиненные ему прокуроры в пределах своей компетенции». Можно указывать, что данные нормы носят общий характер, и их отсутствие не означает, что в России органы прокуратуры не осуществляют надзор за законностью в указанной сфере. Однако наличие подобных норм характерно для всех федеральных законов, определяющих деятельность правоохранительных органов [3]. И отсутствие таковых в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» нельзя признать правильным поступком отечественного парламента.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 288 с.
2. Капитонова Е.А. Современный терроризм / Е.А. Капитонова, Г.Б. Романовский. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 216 с.
3. Романовский Г.Б. Правоохранительные органы. Учебное пособие. Серия «Высшее образование» / Г.Б. Романовский, О.В. Романовская. — М. : ИД РИОР, 2009. — 310 с.

4. Романовский Г.Б. Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации / Г.Б. Романовский // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2013. — № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

REFERENCES

1. Romanovsky G.B. (ed.) *Gosudarstvennaia vlast' v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: poniatie, organizatsiia, printsipy: monografiia* [State power in the Russian Federation: concept, organization principles: monograph] Moscow, Iurlitinform Publ., 2016, 288 p.

2. Kapitonova E.A., Romanovsky G.B. *Sovremennyi terrorizm* [Modern terrorism]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2015, 216 p.

3. Romanovsky G.B., Romanovskaya O.V. *Pravookhranitel'nye organy. Uchebnoe posobie. Seriia «Vysshee obrazovanie»* [Law enforcement agencies. Tutorial. «Higher Education» series.]. Moscow, ID RIOR Publ., 2009. 310 p.

4. Romanovsky G.B. The legal status of the Investigative Committee of the Russian Federation. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo» = Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2013, no. 1, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Альмяшев Камил Рафаэлевич — магистрант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: up406@mail.ru.

AUTHOR

Al'miashev Kamil' Rafaelevich. — Master student, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: up406@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Альмяшев К.Р. Модельное законодательство в сфере противодействия экстремизму / К.Р. Альмяшев // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2016. — Т. 4, № 3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Al'miashev K. R. Model legislation in the sphere of counteraction to extremism. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2016, vol. 4, no. 3, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).