

Некоторые правовые аспекты участия муниципальных образований в профилактике экстремизма

© П. А. Шипицын, П. Л. Шукайло, С. А. Абрамитов

Иркутский национальный исследовательский технический университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению правовых аспектов участия муниципальных образований в профилактике экстремизма. Внимание уделяется правовым вопросам осуществления органами местного самоуправления профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности. В результате исследования авторы формулируют предложения по улучшению действующего законодательства, а именно: совершенствования актов законодательства федерального уровня, положения которых регулируют оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в части закрепления показателей по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с участием в профилактике экстремизма. Сформулированные в ходе исследования предложения предполагают внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и дополнений в перечень показателей по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2002 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Ключевые слова: органы местного самоуправления, профилактика, экстремизм, экстремистская деятельность

Some Legal Aspects of the Participation of Municipalities in the Prevention of Extremism

© Peter A. Shipitsyn, Polina L. Shukailo, Sergey A. Abramitov

Irkutsk National Research Technical University, Irkutsk, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the consideration of the legal aspects of the participation of municipalities in the prevention of extremism. Particular attention is paid to legal issues in this area. As a result of the study, the authors formulate proposals to improve the current legislation, namely, to improve legislative acts of the federal level, the provisions of which regulate the assessment of the effectiveness of local self-government bodies in urban districts and municipal districts in terms of consolidating indicators for assessing the effectiveness of local self-government bodies related to participation in prevention extremism. The proposals formulated in the course of the study suggest amendments to the Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and additions to the list of indicators for assessing the effectiveness of the activities of local self-government bodies in urban districts and municipal districts, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of December 1, 2002 No. 1317 "On measures to implement the Decree of the President of the Russian Federation of April 28, 2008 No. 607 and subparagraph" i "of paragraph 2 of the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 No. 601" On the main directions of improving the public administration system".

Keywords: local government bodies, prevention, extremism, extremist activity

В настоящее время экстремистская деятельность представляет собой серьезную угрозу стабильности и общественной безопасности в государстве. Законодательство Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность за действия, выраженные в публичных призывах к осуществлению экстремистской деятельности [1, с. 285].

Экстремизм (от лат. «крайний») – при-

верженность крайним взглядам, мерам. Как правило, выражается в применении силы, агрессии, разжигании розни и т. д. [2, с. 114].

Основными формами противодействия экстремизму в настоящий момент являются: профилактика данных явлений, борьба с ними, минимизация и ликвидация их последствий [3, с. 94]. Однако, говоря о противодействии экстремизму, чаще всего подразумевают именно борьбу с последствиями ука-

занной противоправной деятельности. Следует отметить, что крайне необходима профилактика, поскольку борьба с самой экстремистской деятельностью и ее последствиями не являются гарантией того, что в ближайшем будущем подобное не повторится и не появятся новые формы проявления данной противоправной деятельности. Экстремизм – явление, против которого необходимы не только противодействие органов внутренних дел, силовых структур, но и планомерная и систематическая работа других органов государственной власти, органов местного самоуправления на всех уровнях как в правотворчестве, так и в практическом плане [4, с. 198].

Одним из способов противодействия экстремизму является его профилактика, которая включает в себя воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности [5, стр. 29].

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ осуществляются определенные профилактические, воспитательные и пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности, помимо федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции. Отметим, что органы местного самоуправления являются наиболее приближенными к обществу, обладают большими возможностями по профилактике указанных негативных явлений. Как утверждает Б. Г. Койбаев «Органы местного самоуправления, как никакие другие органы, наиболее близко находятся к народу, взаимодействуют и с органами государственной власти и общественными, религиозными объединениями, потому имеют серьезный потенциал противодействия экстремистской деятельности и скрытые резервы» [6, с. 113].

Возможность применения мер по преду-

преждению экстремистской деятельности, например, закреплена в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»². Так, согласно со ст. 14, 15 и 16 данного документа к вопросам местного значения, решаемых городскими, сельскими поселениями, муниципальными районами и городскими округами, относится участие в профилактике экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений экстремизма.

В Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³ перечислены права органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений. Так, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции: принимают муниципальные правовые акты в сфере профилактики правонарушений; создают координационные органы в сфере профилактики правонарушений; принимают определённые меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений; обеспечивают взаимодействие лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на территории муниципального образования; осуществляют профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия.

В настоящее время органами местного самоуправления применяются следующие меры по предупреждению экстремизма: организация взаимодействия органов местного самоуправления с правоохранительными органами по линии противодействия экстремизму, взаимообмен сведениями; организация и проведение мероприятий антиэкстремистской тематики, привлечение для участия в них молодежи, а также представителей различных этнических и религиозных групп, поощрение активных участников таких меро-

¹ О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (часть I). Ст. 3851.

приятый; взаимодействие с общественными организациями и иными объединениями, осуществляющими свою деятельность на территории муниципального образования; организация информирования органов местного самоуправления о фактах экстремистских проявлений через сайты муниципальных образований; создание условий для самостоятельной активности молодежи по противодействию экстремизму, в том числе по противодействию распространению деструктивных идей и взглядов [7, с. 50].

Принципиальное значение имеет владение информацией о формальных и неформальных этноконфессиональных объединениях на территории муниципального образования, их лидерах, настроениях и назревающих конфликтных ситуациях. Важно наличие конструктивного диалога между должностными лицами органов местного самоуправления и представителями диаспор. Указанные должностные лица должны владеть методами урегулирования межнациональных и межконфессиональных конфликтов [8, с. 124].

Совместные усилия региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений формируют систему действий, позволяющую эффективно бороться с экстремистской деятельностью [9, с. 21].

Обратим внимание, что перечисленные в законодательстве полномочия органов местного самоуправления носят лишь общий характер, не имеют своей целью организации и проведения мероприятий среди населения, в том числе среди молодого поколения. В связи с этим нередко органы местного самоуправления сводят до минимума свое участие в деятельности по предупреждению экстремизма, даже несмотря на то, что профилактические меры имеют решающее значение в предупреждении данного вида преступной деятельности. Эта проблема обусловлена, в первую очередь, недостатком финансирования противодействия экстремизму на муниципальном уровне.

Следует отметить, что в настоящее время деятельность органов местного самоуправления подлежит оценке со стороны органов государственной власти субъектов Россий-

ской Федерации. Данная оценка способствует более эффективной деятельности органов местного самоуправления, дает возможность дальнейшего улучшения муниципального управления, содействуя поощрению муниципальных образований, достигших высоких показателей.

Для оценки эффективности используются показатели, закрепленные в Перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденного Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁴ и Перечне дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁵. Отметим, что данные перечни показателей ориентированы лишь на два вида муниципальных образований: муниципальные районы и городские округа. Соответственно, в стороне остается нижний территориальный уровень местного самоуправления – городские и сельские поселения.

⁴ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

⁵ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.

В ходе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления используются показатели, применяемые в системном исследовании результативности управления муниципальных образований для принятия решений в целях поощрения муниципальных образований, которые показали высокие результаты. Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должны отражать вопросы местного значения, которые решаются органами местного самоуправления в рамках своей компетенции.

Указанные выше Указ Президента Российской Федерации и Постановление Правительства Российской Федерации не закрепляют показатели, предназначенные для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с участием в профилактике экстремизма. Можно сделать вывод, что подобное служит указанием на пробел в законодательстве.

Ещё Я. П. Лагунов отмечает: «Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления совершенствуется, расширяется» [10, с. 74]. Однако до сих пор некоторые направления работы органов местного самоуправления не имеют показателей, способных наглядно отобразить эффективность.

Таким образом, наблюдается необходимость совершенствования законодательных

актов федерального уровня, положения которых регулируют оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в части закрепления показателей по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с участием в профилактике экстремизма.

На наш взгляд необходимо внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части закрепления перечня направлений, по которым оцениваются результаты деятельности органов местного самоуправления, включая направление по профилактике экстремистской деятельности.

Считаем, что нужно дополнить перечень показателей по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2002 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» показателями, относящимися к участию в профилактике экстремизма.

Список источников

1. Удалов М. И., Зарыпова А. С. Отличие экстремизма и терроризма, роль правоохранительных органов в борьбе с указанными преступными деяниями // Наукосфера. 2021. № 5–1. С. 284–287.
2. Пузарин Р. О., Брызгалина В. К. Понятие «экстремизм» и направления борьбы с экстремизмом // Актуальные проблемы истории, политики и права: сборник статей IX Всероссийской научно-практической конференции (г. Пенза, 19–20 октября 2021 г.). Пенза: ПГАУ, 2021. С. 113–117.
3. Картухин В. Ю., Михайлов А. Е. Проблемы муниципального правотворчества на примере участия муниципальных образований Владимирской области в противодействии экстремизму // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2019. № 4(45). С. 92–96.
4. Кардашин А. В., Трофимов Ю. В. Направление совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с органами государственной власти и муниципального управления при противодействии экстремизму // Экстремальные ситуации, конфликты, социальное согласие: сборник научных трудов XX международной научно-практической конференции (г. Москва, 22 ноября 2018 г.). М.: Академия управления МВД РФ, 2020. С. 198–204.
5. Шерникова Д. А. Проблемы правового регулирования профилактики терроризма и экстремизма и их решение органами местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 4. С. 28–32.
6. Койбаев Б. Г. Органы местного самоуправления в противодействии экстремистской деятельности в РСО-Алания // Актуальные проблемы противодействия экстремизму: материалы международной научно-практической конференции (г. Владикавказ, 20 апреля 2018 г.). Владикавказ: СКГМИ (ГТУ), 2018. С. 111–119.
7. Дондоков Г. Р., Дондоков Ц. С. О некоторых проблемах, стоящих перед органами местного самоуправления в сфере профилактики терроризма и экс-

тремизма среди молодежи // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 47–50.

8. Смирнова М. С. Профилактика экстремизма на муниципальном уровне – формальность или реальность? // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции (г. Томск, 30 января – 01 февраля 2020 г.). Томск: ТГУ, 2020. С. 123–125.

9. Храмцов А. Б. Профилактика экстремизма и обес-

печение межконфессионального согласия как направления работы органов государственной власти и общественных объединений в субъектах России (опыт Тюменской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 1. С. 17–21.

10. Лагунов Я. В. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления по реализации полномочий по решению вопросов местного значения // Вестник ИЖГТУ имени М.Т. Калашникова. 2012. № 4(56). С. 74–75.

Информация об авторах / Information about the Authors

Петр Александрович Шипицын,

студент группы ЮРГб-19-2,
Институт экономики, управления и права,
Иркутский национальный
исследовательский технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83,
Российская Федерация,
petershipitsyn2014@gmail.com

Peter A. Shipitsyn,

Student of
Institute of Economics, Management and Law,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov St., Irkutsk, 664074,
Russian Federation,
petershipitsyn2014@gmail.com

Полина Леонидовна Шукайло,

студентка группы ЮРУБ-20-1,
Институт экономики, управления и права,
Иркутский национальный
исследовательский технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83,
Российская Федерация,
shukaiilo@rambler.ru

Polina L. Shukaiilo,

Student of
Institute of Economics, Management and Law,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov St., Irkutsk, 664074,
Russian Federation,
shukaiilo@rambler.ru

Сергей Анатольевич Абрамитов,

кандидат исторических наук,
доцент кафедры «Теории права,
конституционного и административного права»,
Институт экономики, управления и права,
Иркутский национальный
исследовательский технический университет
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83,
Российская Федерация,
sabramitov@yandex.ru

Sergey A. Abramitov,

Cand. Sci. (History),
Associate Professor of Theory of Law,
Constitutional and Administrative Law Department,
Institute of Economics, Management and Law,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov St., Irkutsk, 664074,
Russian Federation,
sabramitov@yandex.ru