УДК 342

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ*

Пирбудагова Д.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kafedraconst@mail.ru*

Мусалова З.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *zaira2378@mail.ru*

Статья посвящена исследованию проблемы распространения идеологии экстремизма в России, рассматриваются существующий механизм разграничения полномочий между уровнями публичной власти в этой сфере. Представлен общий анализ подходов к определению экстремизма, его форм, среди которых наиболее опасными для России признаны религиозный и национальный экстремизм.

В статье авторами делается попытка рассмотреть систему противодействия и профилактики проявлений экстремизма в Российской Федерации. Посредством анализа законодательства Российской Федерации авторами выявлена система органов государственной власти Российской Федерации осуществляющих противодействие экстремизму. В статье особое внимание уделяется региональному аспекту организации противодействия, на территории Российской Федерации. Также в статье была затронута проблема роли органов местного самоуправления в системе противодействия экстремистской идеологии, в отношении которой отражена правовая позиция Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: идеология, экстремизм, регулирование, разграничение полномочий, взаимодействие, противодействие.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-66-70

UDC 342

PROBLEMS OF INTERACTION OF BODIES OF STATE POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION, BODIES OF STATE POWER OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SPHERE OF COUNTERACTION TO EXTREMISM*

Pirbudagova D.Sh., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kafedraconst@mail.ru*

Musalova Z.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *zaira2378@mail.ru*

The article is devoted to the problem of distribution of ideology of extremism in Russia, considers the existing mechanism of delineation of powers between levels of public authority in this area.

A comparative analysis of approaches to definition of extremism, its forms, among which the most dangerous for Russia as religious and national extremism.

The article attempts to consider the system of combating and preventing the phenomena of extremism in the Russian Federation. Through the analysis of the legislation of the Russian Federation the authors identified the system of state authorities of the Russian Federation engaged in combating extremism. In the article special attention is paid to the regional aspect of the organization of counteraction on the territory of the Russian Federation. The article also discussed was the role of bodies of local self-government in the system of counteraction of extremist ideology, which reflected the legal position of the constitutional Court of the Russian Federation.

Key words: ideology, extremism, regulation, separation of powers, interaction, reaction.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-66-70

Одной из наиболее острых проблем как внутригосударственного, так и международного масштаба в последние годы стало противодействие различным проявлениям экстремизма. Основу

противодействия экстремистской идеологии в России составляют заложенные в наиболее обобщенном виде в Основном законе принципы регулиро-

---

* Работа выполнена при финансовой поддержке госзадания Минобрнауки России в сфере научной деятельности, проект № 2014/33 «Комплексное исследование идеологии экстремизма и терроризма в Дагестане».

Work is executed at financial support of state assignment of Ministry of education of Russia in the sphere of scientific activity, project № 2014/33 "Comprehensive study of the ideology of extremism and terrorism in Dagestan".

вания идеологической сферы (прежде всего, речь идет о статье 13 Конституции РФ), которые, по словам С.А. Авакьяна, будучи основанным на конституционных принципах правового демократического государства, признании и обеспечении приоритета прав и свобод человека и гражданина и верховенства права, является наиболее общим, отражающим выработанную человечеством «некую сумму ценностей, рационально отражающих и интересы личности, и ее потребности, в том числе общественно-политические» [1]. Таким образом, устанавливаются идеологические границы для существующих в стране социальных, религиозных и политических общностей, которые могут исповедовать лишь ту идеологию, которая вписывается в конституционную модель и не противоречит ей.

Что касается определения экстремизма, то в самом общем виде под ним следует понимать «приверженность к крайним мерам и взглядам, стремление решать проблемы и достигать поставленные цели с применением самых радикальных методов, включая все виды насилия и террора» [2]. Другие авторы определяют экстремизм как любую форму деятельности (взгляды, установки, чувства, действия, стратегии), которая отличается от общепринятых [3]. Таким образом, в основе любых взглядов экстремистского характера лежит абсолютное неприятие других идеологических убеждений.

Существуют различные формы и типы экстремизма. В исследовании Л. Уилкокса и Дж. Джорджа выделяются два основных типа экстремизма в США: левый и правый [4]. Причем к левым экстремистам авторы относили партии коммунистической направленности, а к правым – различные неонацистские организации. В то же время С.М. Липсет, в частности, доказывал, что, наряду с правым и левым экстремизмом, существует экстремизм центра, на базе которого и сформировался фашизм [5]. Подобного рода позиции характерны для второй половины XX века как последствия «холодной войны». Кроме того, данная дифференциация отражает сущность только политической формы экстремизма и то лишь весьма ограниченно [6, р. 79]. В последние годы наиболее проблемными и острыми как для России, так и для других стран выступают проявления религиозного и национального экстремизма.

Вместе с тем, хотя проблема экстремизма обострилась в последние десятилетия, это не является чем-то новым ни для России, ни для большинства зарубежных государств. Как отмечает В.Н. Томалинцева, «экстремизм – явление, которое свойственно каждой исторической эпохе. Об этом красноречиво свидетельствуют жизнеописания древнеримских цезарей, история средневековой инквизиции, история становления капиталистических отношений периода первичного накопления» [7, с. 16]. Однако, несмотря на такую длительную

историю, все еще не выработаны механизмы, позволяющие искоренить это явление.

Безусловно, основную ответственность в сфере организации противодействия экстремизму несет государство, хотя определенную роль в этом процессе играют и различные неправительственные организации, религиозные объединения, социальные общности. В научной литературе сохраняется дискуссия относительно того, является ли противодействие экстремизму предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов или всё-таки относится к исключительной компетенции федеральных органов. Вместе с тем, в законодательстве этот вопрос решается вполне определенно, о чем свидетельствуют положения Конституции РФ, а также пункт 51.1 части 2 статьи 26.3 ФЗ от 6.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который гласит, что «организация и осуществление мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению РФ» относится к полномочиям региональных органов по предметам совместного ведения, осуществляемым субъектами самостоятельно. Кроме того, наличие в субъектах РФ соответствующего законодательства, свидетельствующего об осуществлении правового регулирования в вопросах противодействия экстремизму, позволяет прийти к выводу об отнесении этих вопросов к совместному ведению РФ и её субъектов.

В Определении от 17 июня 2008 г. № 452-О-О по запросу Сахалинской областной Думы Конституционный Суд рассмотрел вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по противодействию терроризму и экстремизму [8].

В соответствии с правовой позицией, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации, Конституция РФ "непосредственно не определяет противодействие терроризму и экстремизму в качестве сферы ответственности какого-либо одного уровня публичной власти. Конституционно значимые цели данного направления деятельности Российской Федерации как демократического федеративного правового государства обуславливают необходимость осуществления системы правовых, организационных, экономических, воспитательно-идеологических и иных мер превентивного, пресекающего и восстановительного характера. Их реализация, в свою очередь, предполагает необходимость осуществления государственных полномочий как в сфере ведения Российской Федерации, так и в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации".

По мнению Е.В. Троицкой, большинство полномочий в сфере противодействия экстремизму принадлежит преимущественно федеральным органам государственной власти [9, с. 223]. Правительство РФ, федеральные министерства, службы – все эти многочисленные органы государственной власти осуществляют противодействие экстремизму на федеральном уровне. Но федеративный характер Российского государства обуславливает невозможность эффективного противодействия экстремизму без вовлечения соответствующих органов других уровней публичной власти, главным образом органов власти субъектов РФ.

Автор предлагает разделять все существующие меры по профилактике и предупреждению экстремизма на следующие группы:

- 1) меры, осуществляемые исключительно федеральными органами государственной власти;
- 2) меры, осуществляемые федеральными органами государственной власти совместно с региональными органами;
- 3) меры, осуществляемые органами государственной власти субъектов на своей территории самостоятельно [10, с. 65].

К последней группе можно отнести следующие меры:

- а) разработку и принятие целевых программ по противодействию экстремизму, объектом которых является устранение его причин;
- б) выработку рекомендаций для федеральных органов государственной власти и их территориальных органов по активизации определенных направлений деятельности по профилактике и предупреждению терроризма и экстремизма;
- в) создание консультативно-совещательных органов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, одной из задач которых является разработка мер и рекомендаций органам государственной власти субъектов РФ в сфере профилактики и предупреждения экстремизма;
- г) проведение научных исследований причин и факторов, обуславливающих появление экстремизма в субъектах РФ;
- д) принятие превентивных мер защиты объектов социальной инфраструктуры, промышленности, связи;
- е) разработку и принятие в рамках своих полномочий нормативных правовых актов по вопросам противодействия экстремизму.

Определенный интерес вызывает включенность местного уровня публичной власти в общую систему противодействия экстремизму. С одной стороны, местное самоуправление в Российской Федерации является таким уровнем организации власти, который является наиболее близким к населению. В то же время, в силу особенностей организации данного уровня организации власти органы местного самоуправления не принимают непосредственного участия в производстве предварительного расследования и оперативно-розыскной деятель-

ности, поэтому участие органов местного самоуправления в данной сфере ограничивается предупреждением экстремистских проявлений и минимизацией и (или) ликвидацией их последствий.

В научной литературе высказывается мнение, что отнесение вопросов противодействия экстремизму к вопросам местного значения противоречит отдельным положениям Конституции России и законодательству о местном самоуправлении. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству. Представляется, что участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в соответствии с Конституцией РФ должно быть отнесено к сфере обеспечения безопасности страны и, соответственно, является предметом ведения Российской Федерации либо совместного ведения Федерации и ее субъектов, если рассматривать этот вопрос в контексте обеспечения общественной безопасности. Другими словами, противодействие экстремизму, в том числе такой его форме, как терроризм, на муниципальном уровне – это отдельное государственное полномочие, а не вопрос местного значения.

Взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных органов по противодействию экстремизму основывается на определенных принципах, имеет большое значение для обеспечения эффективности такого взаимодействия. Эти принципы не имеют нормативного закрепления, однако анализ существующей научной литературы по этой теме позволяет их сформулировать. К их числу можно отнести следующие:

- 1) реальность взаимодействия. заключается в том, что взаимодействие должно быть основано не на декларировании, а на реально существующей действительности, основным показателем которой является практика;
- 2) принцип согласованности действий, их планирование, уточнение и дополнение с учетом изменяющихся обстоятельств;
- 3) обоснованность взаимодействия. Предполагает наличие причин и мотивов, обуславливающих его необходимость;
- 4) преемственность взаимодействия;
- 5) самостоятельность субъектов взаимодействия;
- 6) взаимная ответственность за принятие решений;
- 7) взаимное доверие сторон взаимодействия;
- 8) принцип открытости, или информированности. заключается в предоставлении каждым из субъектов взаимодействия другому необходимой информации о решаемых проблемах и задачах.

Следует отметить, что вышеуказанные принципы способны обеспечивать эффективность взаимодействия лишь в системном единстве.

Любое взаимодействие предполагает определенные формы своего выражения. Взаимодействие органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов по противодействию экстремизму не является исключением и осуществляется в следующих формах:

1) контроль (например, при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями);

2) координация (для обеспечения координации по решению Президента РФ могут создаваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных лиц. В целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в противодействии экстремизму указом от 26.07.2011 г. создана Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в Российской Федерации [11]);

3) сотрудничество предполагает учет и согласование интересов субъектов взаимодействия при осуществлении своих функций, чаще всего реализуется посредством заключения соглашений между органами исполнительной власти о сотрудничестве в установленной сфере.

Ввиду отсутствия у органов местного самоуправления на данный период должной материально-технической базы, специально обученного кадрового состава, позволяющих на высоком уровне противодействовать экстремизму, действия этих органов определяются пределами их полномочий, которые в этой сфере ограничиваются предупреждением, профилактикой, а также минимизацией последствий экстремистской деятельности.

Местное самоуправление в РФ представляет собой в самом общем виде самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения. В круг вопросов ме-

стного значения городского округа и городского поселения пунктами 7.1 ст. 14 и 7.1 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» отнесено «участие в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации либо ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах соответствующего муниципального образования».

Одной из форм взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой в рамках главы 4 ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на основании Федерального закона или закона субъекта, с последующим контролем за их исполнением.

Одним из таких государственных полномочий, как отмечает В.Т. Азизова, и является противодействие экстремизму [12]. Безусловно, повысить эффективность борьбы с экстремизмом возможно лишь посредством взаимодействия органов всех уровней публичной власти. Однако отсутствие системности в законодательном закреплении полномочий региональных и местных органов в сфере противодействия экстремизму, размытые формулировки, отсутствие конкретного перечня мер, допустимых к принятию органами местного самоуправления и органами субъектов значительно снижают её.

Законодатель на сегодняшний день безосновательно недооценивает роль местных органов в борьбе с экстремизмом. В научной литературе, это объясняется отсутствием у органов местного самоуправления надлежащей материально-технической базы достаточной для оказания сопротивления этому негативному явлению. Однако не следует забывать о том, что именно местные органы наиболее приближены к населению. Это является их преимуществом в борьбе с экстремизмом перед органами других уровней власти.

Литература

1. Авакьян С.А. Ни одна страна не может жить без идеологии // Российская Федерация сегодня. 2009. № 6.
2. Евдокимова Т.Л. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел России по ограничению основных прав и свобод человека и гражданина в условиях противодействия экстремизму: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
3. Coleman P.T. Addressing Extremism / P.T. Coleman, A. Bartoli. URL: http://www.tc.columbia.edu/i/a/document/9386_WhitePaper_2_Extremism_030809.pdf. (дата обращения: 29.08.2016).
4. George J. Nazis, Communists, Klansmen, and Others on the Fringe: Political Extremism in America / J. George, L. Wilcox. Buffalo, (N.Y.): Prometheus Books, 1992. 523 p.
5. Lipset S.M. Political Man. Garden City. N.Y.: Doubleday, 1960. 432 p.
6. Eatwell R. A Spectral-Syncretic Approach to Fascism / The Fascism Reader. Ed. A.A. Kallis. L.: Routledge, 2003. P. 79–80.

7. *Томалинцев В.Н.* Сущность экстремизма. Особенности его явных и скрытых форм // Феномен экстремизма / под ред. А.А. Козлова. СПб., 2000.
8. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 452-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Троицкая Е.В.* Особенности конституционно-правового регулирования участия органов местного самоуправления в противодействии терроризму и экстремизму в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2 (32).
10. *Троицкая Е.В.* Разграничение полномочий в сфере противодействия экстремизму и терроризму между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Общество и право. 2013. № 1 (43).
11. О межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 26 июля 2011 г. № 988. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. *Азизова В.Т.* О конституционных основах взаимодействия органов власти в сфере противодействия экстремизму // Юридический вестник ДГУ. 2013. № 4.

References

1. *Avak'yan S.A.* Ni odna strana ne mozhets zhit' bez ideologii // Rossiiskaya Federatsiya segodnya. 2009. № 6.
2. *Evdokimova T.L.* Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatelnosti organov vnutrennikh del Rossii po ogranicheniyu osnovnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v usloviyakh protivodeistviya ekstremizmu: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2010.
3. *Coleman P.T.* Addressing Extremism / P.T. Coleman, A. Bartoli. URL: http://www.tc.columbia.edu/i/a/document/9386_WhitePaper_2_Extremism_030809.pdf. (data obrashcheniya: 29.08.2016).
4. *George J.* Nazis, Communists, Klansmen, and Others on the Fringe: Political Extremism in America / J. George, L. Wilcox. Buffalo, (N.Y.): Prometheus Books, 1992. 523 p.
5. *Lipset S.M.* Political Man. Garden City. N.Y.: Doubleday, 1960. 432 p.
6. *Eatwell R.* A Spectral-Syncretic Approach to Fascism / The Fascism Reader. Ed. A.A. Kallis. L.: Routledge, 2003. P. 79–80.
7. *Tomalintsev V.N.* Sushchnost' ekstremizma. Osobennosti ego yavnykh i skrytykh form // Fenomen ekstremizma / pod red. A.A. Kozlova. SPb., 2000.
8. Ob otkaže v prinyatii k rassmotreniyu zaprosa Sakhalinskoi oblastnoi Dumy o proverke konstitutsionnosti podpunkta «a» punkta 2 stat'i 21 i podpunkta 51.1 punkta 2 stat'i 26.3 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 17 iyunya 2008 g. № 452-O-O. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
9. *Troitskaya E.V.* Osobennosti konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya uchastiya organov mestnogo samoupravleniya v protivodeistvii terrorizmu i ekstremizmu v Rossiiskoi Federatsii // Leningradskii yuridicheskii zhurnal. 2013. № 2 (32).
10. *Troitskaya E.V.* Razgranichenie polnomochii v sfere protivodeistviya ekstremizmu i terrorizmu mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii, sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy // Obshchestvo i pravo. 2013. № 1 (43).
11. О межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 26 июля 2011 г. № 988. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
12. *Azizova V.T.* O konstitutsionnykh osnovakh vzaimodeistviya organov vlasti v sfere protivodeistviya ekstremizmu // Yuridicheskii vestnik DGU. 2013. № 4.

*Поступила в редакцию 5 сентября 2016 г.
Received 5 September, 2016*