



САМОЙЛЮК РОСТИСЛАВ НИКОЛАЕВИЧ

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России (Московская область, Россия)

roman7771777@yandex.ru



ФРОЛОВ АЛЕКСЕЙ НИКОЛАЕВИЧ¹

Lexa121578@yandex.ru



ЯГУНОВА НАТАЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА²

^{1,2} Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского (Павловский филиал)
(Нижний Новгород, Россия)

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

Аннотация. В статье анализируются положения нормативных правовых актов, регламентирующих применение полицией административно-правовых средств предупреждения и пресечения административных правонарушений, связанных с проявлением экстремизма. Отдельно акцентировано внимание на проблемах реализации административного законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере противодействия экстремизму, предлагаются пути преодоления таких проблем. Указывается на необходимость формирования в правосознании граждан отрицательного отношения к проявлениям экстремистской деятельности.

Предлагается усовершенствование административно-правовых средств предупреждения и пресечения административных правонарушений, связанных с проявлением экстремизма, путём создания единой судебной практики. Необходимо понимать, что такого административного правонарушения, как «экстремизм», не существует в административном законодательстве. В данном случае необходимо вести речь о проявлениях экстремизма в рамках административного законодательства. При этом за одни проявления экстремизма предусмотрена административная ответственность, за иные – уголовная.

В административном праве отсутствует понятие «административные правонарушения, связанные с проявлением экстремизма», несмотря на то, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее – КоАП РФ) отражены деликты, связанные с проявлением экстремизма и экстремистской деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: административно-правовые средства, экстремизм, административное законодательство, административно-правовой механизм, право, правосознание

Для цитирования: Самойлюк Р.Н., Фролов А.Н., Ягунова Н.А. Проблемы реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения административных правонарушений экстремистской направленности // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 4(68). – С. 60-66; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4-60-66

SAMOYLYUK ROSTISLAV N.

Advanced Training Institute of the MIA of Russia (Moscow region, Russia)

FROLOV ALEXEY N.¹

YAGUNOVA NATALIA A.²

^{1,2} Nizhny Novgorod State University named after. N.I. Lobachevsky (Pavlovsk branch)
(Nizhny Novgorod, Russia)

IMPLEMENTATION CHALLENGES ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF PREVENTION AND SUPPRESSION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES OF EXTREMIST ENTITLEMENT

Annotation. The article analyzes the provisions of regulatory legal acts regulating the use by the police of administrative and legal means of preventing and suppressing administrative offenses related to the manifestation of extremism. Particular attention is paid to the problems of implementing administrative legislation regulating public relations in the field of countering extremism, and ways to overcome such problems are proposed. The need to form a negative attitude towards manifestations of extremist activity in the legal consciousness of citizens is pointed out.

It is proposed to improve the administrative and legal means of preventing and suppressing administrative offenses related to the manifestation of extremism by creating a unified judicial practice. It is necessary to understand that such an administrative offense as “extremism” does not exist in administrative legislation. In this case, it is necessary to talk about manifestations of extremism within the framework of administrative legislation. At the same time, administrative liability is provided for some manifestations of extremism, and criminal liability for others.

In administrative law there is no concept of “administrative offenses associated with the manifestation of extremism,” despite the fact that the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses [1] (hereinafter referred to as the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation) reflects torts associated with the manifestation of extremism and extremist activities.

Key words and word combinations: administrative and legal means, extremism, administrative legislation, administrative and legal mechanism, law, legal consciousness

For citation: Samoylyuk R.N., Frolov A.N., Yagunova N.A. Implementation challenges administrative and legal means of prevention and suppression of administrative offenses of extremist entitlement // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 4(68). – P. 60-66; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4-60-66

В 2020 году Президентом Российской Федерации была утверждена Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года [2], она определила основные направления государственной политики по противодействию экстремизму (далее – Стратегия). В контексте вышеуказанного нормативного правового акта экстремизм выделен в качестве основного катализатора угрозы общественной и национальной безопасности нашей страны [11, с. 69].

В качестве основных индикаторов достижения целей Стратегии обозначены – повышение уровня защищенности граждан и общества от экстремистских проявлений. Эффективное использование полицией административно-правовых средств предупреждения и пресечения административных правонарушений в борьбе с экстремистскими проявлениями является залогом успеха в обеспечении общественной и национальной безопасности [12, с. 119].

По мнению авторов, практическую значимость в правоприменительной деятельности представляет комплексное исследование административных деликтов, связанных с проявлениями экстремизма.

Анализируя нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в заявленной теме, можно сделать ряд выводов. Так, Конституцией РФ «... каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними» (статья 28). Данное положение находит своё отражение в федеральном законодательстве [5], где закрепляется равенство всех граждан Российской Федерации перед законом во всех сферах жизнедеятельности независимо от религии и вероисповедания. В случае выявления нарушений вышеуказанных норм предусмотрена административная ответственность (статья 5.26). В составах данных правонарушений выделяются такие общие признаки, как:

- насилие над личностью;
- умышленное оскорбление чувств граждан в связи с их отношением к религии;
- пропаганда религиозного превосходства;
- уничтожение или повреждение имущества либо с угрозой совершения таких действий;
- размещение текстов и изображений, оскорбляющих религиозные чувства граждан вблизи объектов религиозного почитания и т.д.

Общим объектом рассматриваемого деяния являются общественные отношения, связанные с обеспечением свободы совести, свободы вероисповедания и иных религиозных прав граждан. В качестве непосредственного объекта выступают гарантируемые Конституцией РФ и федеральными законами свобода совести, свобода вероисповедания, право на вступление в религиозное объединение или на выход из него. При этом внешнее проявление объективной стороны анализируемого проступка может проявляться как в форме активных действий, так и пассивного поведения правонарушителя.

К субъектам правонарушения относятся лица, достигшие возраста привлечения к административной ответственности, должностные лица, иностранные граждане или лица без гражданства.

Исходя из анализа нормы КоАП РФ, необходимо отметить, что использование полицией административно-правовых средств в целях предупреждения и пресечение административных правонарушений на сегодняшний день является актуальным как с теоретической, так и с практической точки зрения, что обусловлено рядом факторов:

Комплексное использование сил и средств, направленных на выявление проявлений экстремистской направленности (административно-правовых, оперативно-розыскных), будет способствовать купированию актов экстремизма. При этом своевременный обмен оперативно значимой информацией позволит на стадиях подготовки к совершению противоправных экстремистских действий выявить источники угрозы и тем самым нейтрализовать возможность наступления негативных последствий.

Методы, применяемые сотрудниками полиции, имеют четкую регламентацию и закреплены в административном законодательстве, в том числе регламентирован порядок их применения. Такое положение дает возможность сотрудникам полиции использовать

необходимые административно-правовые средства в зависимости от складывающейся ситуации и достигать определенных целей, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений, связанных с проявлениями экстремизма.

Административно-правовые средства выполняют обеспечительную функцию по предупреждению и пресечению экстремизма.

При введении особых режимов на территории субъектов Российской Федерации в связи с совершением действий экстремистской направленности административно-правовые средства дают возможность сотрудникам полиции применять более обширный перечень мер принуждения в борьбе с экстремизмом. Характерный пример – недавние события в Дагестане [6].

Все вышеперечисленные средства, направленные на противодействие экстремистским проявлениям, являются фактором, формирующим антиэкстремистское общественное правосознание, так как общество является чувствительным индикатором, который следит за деятельностью органов власти и через призму своего сознания дает социально-правовую оценку их действиям. Действия, направленные на пресечение массовых беспорядков, незаконных митингов, шествий и пикетирований, в том числе с участием лиц, причастных к экстремистской деятельности, в механизме общественной безопасности срабатывают как профилактический элемент в сознании населения.

Анализируя вышеперечисленные факторы, под *административно-правовыми средствами предупреждения и пресечения административных правонарушений экстремистской направленности* следует понимать административно-правовой механизм, состоящий из совокупности сложных взаимосвязанных элементов, отличающихся по своим характеристикам мерами административного характера, применяемыми органами государственной власти, направленными на регулирование общественных отношений, связанных с деятельностью по выявлению, предупреждению и пресечению административных правонарушений экстремистской направленности.

К мерам административного характера следует относить: предупредительные меры, меры пресечения, меры административной ответственности.

Под предупредительными мерами (меры административного предупреждения) следует понимать определенные нормативные правовые акты ограничения, которые могут быть применены к физическим и юридическим лицам (досмотр, предостережение, представление и т.п.), при фактическом отсутствии правонарушения. Кроме этого, необходимо проведение комплекса мер, направленных на упрочение национального, межконфессионального согласия в Российской Федерации, формирование высокого уровня правового сознания, без которого не может быть в должной мере обеспечено верховенство права, реализованы такие базовые общественные ценности, как права и свободы человека и гражданина, обеспечена надежная защита публичных и частных интересов [13, с. 16]. Такие меры, как правило, применяются в профилактических целях, их главное предназначение – изменение антиобщественных взглядов на правильные социально-полезные установки.

По мнению А.П. Коренева, «...к мерам административного принуждения относятся способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов» [9, с. 47].

К предупредительным мерам, направленным на противодействие экстремистским проявлениям, в соответствии с Федеральным законом «О полиции» [3] необходимо относить следующие:

проверка документов, удостоверяющих личность гражданина, – дает возможность сотрудникам полиции выявить лиц, чьи действия связаны с экстремистской деятельностью;

осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, осужденными за совершение правонарушений экстремистской направленности;

проведение досмотровых мероприятий во время организации массовых мероприятий, а также пропускного режима на объектах водного, воздушного и железнодорожного транспорта;

ограничение допуска на отдельные территории или объекты лиц, причастных в том числе к экстремистской деятельности;

ограничение движения транспорта при проведении несанкционированных митингов, шествий и пикетирований с целью обеспечения безопасности граждан и т.д.

Как правило, предупредительные меры, направленные на противодействие экстремизму, применяются в период проведения массовых мероприятий, в том числе и в случаях введения особых режимов. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в статье 3 напрямую нам указывает, что «необходимо принимать профилактические меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности» [4].

Меры пресечения и административной ответственности играют ключевую роль в борьбе с экстремистскими проявлениями, так как применяются не только в отношении граждан, но и должностных лиц органов государственной власти, тем самым ограничивая возможности должностных лиц к публичным выступлениям о возможной экстремистской деятельности, так как должностные лица также несут ответственность за осуществление экстремистской деятельности.

Все меры административного характера или, если быть более точным, административно-правовые меры, применяемые при предупреждении и пресечении административных правонарушений экстремистской направленности, являются разносторонними, и применение их сотрудниками полиции позволяет обеспечивать проведение различных мероприятий, в том числе и оперативно-розыскных, по выявлению лиц, склонных к совершению экстремистских действий, предупреждая тем самым совершение административных правонарушений на ранней стадии их приготовления.

В деятельности полиции важное значение имеет проведение во взаимодействии с населением индивидуально-профилактической работы, направленной на разъяснение и формирование негативного отношения к деятельности экстремистского характера. Такая работа должна проводиться оперативными подразделениями по противодействию экстремизму, участковыми уполномоченными полиции, подразделениями по работе с несовершеннолетними лицами и иными подразделениями, в функции которых входит противодействие экстремизму. Особое внимание следует уделять несовершеннолетним лицам и лицам, ранее привлеченным к ответственности за преступления или административные правонарушения экстремистского характера.

Сегодня экстремистская деятельность является крайне опасным явлением в обществе, которая подрывает основы конституционного строя, общественную и национальную безопасность государства, в функции которого входит защита прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств. Для того, чтобы государство могло выполнять возложенную на него функцию, органы государственной власти, которые наделены соответствующими полномочиями, должны эффективно противодействовать внутренним и внешним угрозам, в том числе в борьбе с экстремизмом. Одним из органов государственной власти, наделённым такими полномочиями, является Министерство внутренних дел Российской Федерации, функции и задачи которого определены Федеральным законом «О полиции» [3].

Руководством нашего государства и МВД России уделяется особое внимание реализации административного законодательства в деятельности органов внутренних дел, вопросам противодействия экстремизму. На сегодняшний день важна реализация межведомственной согласованной политики в сфере противодействия экстремизму, важно использовать эффективные административно-правовые механизмы регулирования административного законодательства.

В процессе выработки наиболее эффективных методов работы органов внутренних дел мы невольно сталкиваемся с несовершенством законодательства в области противодействия экстремизму. Особую озабоченность вызывают вопросы «информационного суверенитета». Так, с учетом быстрых темпов цифровизации общественных отношений возникает проблема низкой эффективности применения административно-правового механизма привлечения к ответственности лиц, размещающих материалы экстремистского характера на веб-сервисах (например, YouTube) или в социальных сетях (например, Facebook), зарегистрированных на территории иностранных государств. Является затруднительным применение мер административного воздействия, направленных на ограничение их деятельности (сервера могут находиться в различных европейских странах, США, странах Ближнего востока и т.д.). Данная сфера общественных отношений не имеет четкой регламентации привлечения к административной ответственности в КоАП РФ, что, в свою очередь, говорит о неурегулированности данных общественных отношений законодателем. Хочется отметить, что возраст лиц, вовлечённых в экстремистскую деятельность в сети Интернет, становится в последнее время все меньше, что говорит нам об активно набирающем обороты молодежном экстремизме. Сегодня возникла проблема о невозможности запрета всех сайтов, содержащих информацию экстремистского характера, где основная аудитория – лица от 12 до 18 лет, что создает угрозу вовлечения молодежи в такие экстремистские движения, как «Скинхеды», «АУЕ», «Колумбайн» и т.д.

Анализируя проблемы реализации административного законодательства в деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия экстремизму, необходимо отметить, что на сегодняшний день отсутствует устоявшаяся судебная практика по привлечению к административной ответственности за экстремизм, сложность заключается в невозможности определения судами конкретных критериев применения административно-правового механизма по делам об административных правонарушениях в сфере экстремистской деятельности [10]. В первую очередь, это связано с тем, что те критерии, которые используются в уголовном праве при квалификации преступлений экстремистской направленности, не представляется возможным полностью прописать в административном законодательстве.

К примеру, разберем состав административного правонарушения, предусматривающего ответственность за массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения (ст. 20.3 КоАП РФ). Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» определено, что «...в Российской Федерации запрещается использование в любой форме нацистской символики как оскорбляющей многонациональный народ и память о понесенных в Великой Отечественной войне жертвах» [7]. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации от 23 октября 2014 г. № 2480-О [8] суд запрещает использование нацистской символики безотносительно к ее генезису, что «может причинить страдания людям, чьи родственники погибли во время Великой Отечественной войны».

Исходя из вышесказанного, образуется некий пробел в праве или коллизия между положениями Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и КоАП РФ. Данная коллизия заключается в том, что Федеральный закон «О

противодействию экстремистской деятельности» относит к проявлениям экстремизма пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, ст. 20.3 КоАП РФ предусматривает ответственность за пропаганду *либо* публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики.

Подводя итог, необходимо отметить, что одним из способов решения возникших проблем является разработка и конкретизация алгоритма применения административно-правового механизма при производстве по делам об административных правонарушениях экстремистской направленности, с учетом формирования единой позиции судов по привлечению к административной ответственности за экстремизм, установлению субъектов, разместивших всевозможные материалы экстремистской направленности.

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. 2001. 31 дек.

2. Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: указ Президента РФ от 29.05.2020 № 344.

3. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газ. 2011. 8 февр.

4. О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Парламентская газета. 2002. 30 июля.

5. О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Рос. газ. 1997. 1 окт.

6. [Электронный ресурс] // <https://www.rbc.ru/politics/31/10/2023/653eb5399a7947b515dc49e2?ysclid=lp8dwzy43l729165216/> (дата обращения: 01.11.2023).

7. Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной Войне 1941-1945 годов: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1995. № 21. Ст. 1928.

8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мурашова Владимира Алексеевича на нарушение его конституционных прав статьей 6 Федерального закона «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов», статьей 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и статьей 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определение Конституционного Суда РФ от 23 октября 2014 г. № 2480-О.

9. Корнев А.П. Административное право России: учебник: в 3 ч. – М., 1996. Ч. 1.

10. Макарейко Н.В. Влияние постановлений Конституционного Суда РФ на реформирование института административной ответственности // Социально-политические науки. 2019. № 2.

11. Мешалкин С.Н. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел в рамках положений Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 4 (56).

12. Самойлюк Р.Н., Адмиралова И.А. К вопросу о создании концепции развития Международного межведомственного центра подготовки и переподготовки специалистов по борьбе с терроризмом и экстремизмом на 2021-2025 гг. // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2021. № 2 (58).

13. Фролов А.Н. Механизм влияния трансформированного правосознания на содержание и реализацию права в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2018.

Информация об авторах:

Р.Н. Самойлюк,

начальник

Международного
межведомственного центра подготовки и
переподготовки специалистов по борьбе с
терроризмом и экстремизмом, кандидат
юридических наук,

А.Н. Фролов,

доцент кафедры экономики и права,
кандидат юридических наук

Н.А. Ягунова,

заведующая кафедрой экономики и права,
кандидат экономических наук, доцент

About the authors:

R.N. Samoylyuk,

head of the International interdepartmental center for
training and retraining specialists in the fight against
terrorism and extremism,
PhD in law

A.N. Frolov,

associate professor of the department of
economics and law, PhD in law

N.A. Yagunova,

head of the department of economics and law,
PhD of economic sciences, associate professor

Статья поступила в редакцию 20.11.2023