"Государственная власть и местное самоуправление", 2020, N 8

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ, СТОЯЩИХ ПЕРЕД ОРГАНАМИ МЕСТНОГО

САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ТЕРРОРИЗМА И ЭКСТРЕМИЗМА

СРЕДИ МОЛОДЕЖИ

Г.Р. ДОНДОКОВ, Ц.С. ДОНДОКОВ

Дондоков Гармадоржи Рыгзынович, аспирант Забайкальского государственного университета (ЗабГУ).

Дондоков Цырен Сономович, профессор кафедры административного права и таможенного дела Забайкальского государственного университета (ЗабГУ), кандидат юридических наук, доцент.

В настоящей статье раскрыты проблемные вопросы участия органов местного самоуправления в профилактической деятельности, направленной на противодействие экстремистским проявлениям в среде молодежи. Сформулированы предложения по реализации мер, нацеленных на борьбу с экстремизмом и терроризмом, в том числе в интернет-пространстве.

Ключевые слова: экстремизм, терроризм, мессенджер, профилактика экстремизма, комплекс мер по противодействию экстремизму и терроризму.

On Some Issues Concerning the Prevention of Youth Terrorism and Extremism that Local Self-Government Authorities are Facing

G.R. Dondokov, Ts.S. Dondokov

Dondokov Garmadorzhi R., Postgraduate Student of the Transbaikal State University (TSU).

Dondokov Tsyren S., Professor of the Department of Administrative Law and Customs of the Transbaikal State University (TSU), PhD (Law), Associate Professor.

This article reveals the problematic issues of participation of local governments in preventive activities aimed at countering extremist manifestations among young people. Proposals are formulated for the implementation of measures aimed at combating extremism and terrorism, including in the Internet space.

Key words: extremism, terrorism, messenger, prevention of extremism, a set of measures to counter extremism and terrorism.

Актуальность проблемы борьбы с экстремизмом (а также наиболее общественно опасной его формой - терроризмом) обусловлена рядом факторов. Так, по словам директора ФСБ России Александра Бортникова, более десятка террористических актов предотвращено с начала прошедшего года на Северном Кавказе <1>. А. Бортников отмечает, что террористы готовили преступления в местах массового скопления людей, планировали нападения на сотрудников правоохранительных органов. По его словам, одних только террористических ячеек удалось раскрыть несколько десятков.

--------------------------------

<1> Выступление директора ФСБ России генерала армии Бортникова А.В. на заседании НАК в г. Пятигорске от 8 октября 2019 г. // URL: http://nac.gov.ru/nak-prinimaet-resheniya/v-pyatigorske-proshlo-vyezdnoe-zasedanie-nacionalnogo.html.

Директор ФСБ России также отметил, что "сторонники международных террористических организаций активизировали свои действия по распространению идеологии терроризма, вовлечению в противоправную деятельность жителей Северо-Кавказского федерального округа, в первую очередь молодежи, созданию законспирированных ячеек. Только с начала текущего года в округе предотвращено 15 преступлений террористической направленности и ликвидированы 30 ячеек, участники которых вынашивали намерения по совершению террористических актов в местах массового пребывания людей" <2>.

--------------------------------

<2> Там же.

Статистические показатели количества зарегистрированных преступлений рассматриваемой категории также свидетельствуют о том, что проблема борьбы с экстремизмом и терроризмом в настоящее время не утратила свою актуальность. Так, согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2018 г. было зарегистрировано 1 679 преступлений террористического характера и 1 265 преступлений экстремистской направленности <3>. Примечательно, что в 2010 г. их было зарегистрировано лишь 581 и 656 соответственно, с 2010 г. статистика данных преступлений характеризуется в основном тенденцией роста. На сентябрь 2019 г. в России зарегистрировано 1 382 преступления террористического характера и 454 преступления экстремистской направленности. Абсолютным лидером по количеству совершенных террористических преступлений является Республика Дагестан (на нее приходится примерно треть всех совершаемых в России преступлений этой категории). По количеству совершенных преступлений экстремистской направленности лидирует Республика Дагестан, далее идут по убывающей: город Москва, Пермский край, Свердловская область, Самарская область, Республика Татарстан, Московская область <4>.

--------------------------------

<3> Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://crimestat.ru (дата обращения: 04.11.2019).

<4> Там же.

В настоящее время существует обширный перечень нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы противодействия экстремизму и терроризму. Законодателем в течение последних пяти лет внесено большое количество изменений и дополнений в различные законы и подзаконные нормативные правовые акты по вопросам противодействия экстремизму и терроризму. На фоне общей либерализации уголовного законодательства отмечается устойчивая тенденция расширения перечня преступлений террористического характера и экстремистской направленности, а также серьезное ужесточение наказаний за такие преступления.

Специальные законы (Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=348006&date=25.02.2022) от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" <5> (далее - Федеральный закон N 35-ФЗ) и Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=339262&date=25.02.2022) от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" <6> (далее - Федеральный закон N 114-ФЗ)), к сожалению, не обеспечивают четкого понимания обществом сути таких явлений, как экстремизм и терроризм. Чтобы бороться с каким-либо явлением, нужно вначале определить его. Если понятие "терроризм" в специальном законе дано понятно и конкретно, то определение экстремизма (экстремистской деятельности), согласно Федеральному [закону](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=339262&date=25.02.2022) N 114-ФЗ, включает в себя более десятка элементов противоправной деятельности различного характера и в разных сферах. Также Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=348006&date=25.02.2022) N 35-ФЗ разделяет понятия "терроризм" и "террористическая деятельность", в то время как Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=339262&date=25.02.2022) N 114-ФЗ употребляет понятия "экстремизм" и "экстремистская деятельность" как тождественные. В данном [Законе](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=348006&date=25.02.2022) также установлено, что террористическая деятельность - это составляющая экстремизма (экстремистской деятельности). Перечисленные обстоятельства осложняют понимание в обществе сути экстремизма и терроризма и, как следствие, затрудняют противодействие данным явлениям.

--------------------------------

<5> Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=348006&date=25.02.2022) от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ (ред. от 18.03.2020) "О противодействии терроризму" // СПС "КонсультантПлюс".

<6> Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=339262&date=25.02.2022) от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ (ред. от 02.12.2019) "О противодействии экстремистской деятельности" // СПС "КонсультантПлюс".

По мнению авторов, представляется, что из всех субъектов противодействия терроризму и экстремизму наиболее тесно взаимодействовать с населением имеют возможность именно органы местного самоуправления.

Так, в Федеральном законе N 114-ФЗ [(ст. 4)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=339262&date=25.02.2022&dst=4&field=134) в качестве одного из субъектов противодействия экстремистской деятельности указаны органы местного самоуправления, которые "участвуют в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции". В [статье 5](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=339262&date=25.02.2022&dst=100042&field=134) указанного Федерального закона определено, что "...органы местного самоуправления [вместе с органами государственной власти] в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности". В Федеральном законе от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" <7> перечислены права органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений [(ст. 12)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=199976&date=25.02.2022&dst=100100&field=134).

--------------------------------

<7> Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=199976&date=25.02.2022) от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Несмотря на это, в обществе прочно укрепилось мнение, что субъектом противодействия экстремизму выступают исключительно силовые (правоохранительные) структуры.

Правоохранительные органы осуществляют свою деятельность на этапе пресечения преступных деяний, их расследования, ликвидации негативных последствий совершенных преступлений. Отметим, что только правоохранительные органы не в состоянии одни бороться с экстремизмом и терроризмом, а эффективность противодействия этим явлениям в первую очередь будет определяться надежностью функционирования системы предупреждения, в которой ключевую роль играют органы местного самоуправления. На государственном уровне определены основные направления и ориентиры профилактики терроризма и экстремизма, однако из всех органов власти федерального и регионального уровня органы местного самоуправления выделяются как наиболее приближенные к повседневным проблемам общества, на постоянной основе контактирующие с широким кругом населения, в том числе и в рамках противодействия экстремизму и терроризму.

В соответствии со [ст. 5.2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=348006&date=25.02.2022&dst=33&field=134) Федерального закона N 35-ФЗ органы местного самоуправления в числе прочего реализуют муниципальные программы в области профилактики терроризма, организуют и проводят в муниципальных образованиях информационно-пропагандистские мероприятия по разъяснению сущности терроризма и его общественной опасности, а также по формированию у граждан неприятия идеологии терроризма, в том числе путем распространения информационных материалов, печатной продукции, проведения разъяснительной работы и иных мероприятий, участвуют в мероприятиях по профилактике терроризма, организуемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, направляют предложения в органы исполнительной власти по вопросам участия в профилактике терроризма.

Положение об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма закреплено в Федеральном [законе](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=357928&date=25.02.2022) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <8>.

--------------------------------

<8> Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=357928&date=25.02.2022) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Перечисленные в законодательстве полномочия органов местного самоуправления носят общий характер, не предполагают организации и проведения системной профилактической работы среди населения, в том числе среди молодежи. В связи с этим нередко органы местного самоуправления минимизируют свое участие в деятельности по предупреждению терроризма и экстремизма, несмотря на то, что профилактические меры имеют решающее значение в предупреждении данных видов преступной деятельности. Данная проблема обусловлена в первую очередь недостатком финансирования противодействия терроризму и экстремизму на муниципальном уровне.

Эффективное предупреждение терроризма и экстремизма невозможно без серьезной научной основы. Необходимо четко понимать, в какой среде зарождается рассматриваемая преступная деятельность. Так, для России наибольшую актуальность имеет вовлечение в террористическую и экстремистскую деятельность молодежи (в первую очередь мужского населения в возрасте от 17 до 30 лет). Кроме того, для лиц, вовлекаемых в рассматриваемые преступные структуры, характерны отсутствие постоянного источника дохода, низкий уровень образования (как правило, среднее или неполное среднее).

В настоящее время отмечается тенденция роста количества фактов вовлечения в экстремистскую и террористическую деятельность через ресурсы информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Для этого используются мессенджеры, социальные сети, террористические и экстремистские сайты. Через такие ресурсы осуществляются обмен информацией, руководство преступной деятельностью, финансирование террористической и экстремистской деятельности. Функционерами международных религиозно-экстремистских организаций, таких как "Джамаат Таблиг", "Ат-Такфир ва-ль-Хиджра", "Нурджулар", используются идеологическая обработка и вовлечение новых членов посредством интернет-мессенджеров.

Развитие информационных технологий в современном обществе повлекло широкое использование компьютерной техники, привело к существенным изменениям в установках, ценностях, моделях поведения молодого поколения. Экстремистские движения и группы, воспользовавшись этой ситуацией, посредством современных технологий, в том числе с учетом психологических особенностей современной молодежи, стали вовлекать ее в свою противоправную деятельность.

Современное молодое поколение самостоятельно противостоять воздействию экстремистских и террористических идей не в состоянии. Через неформальные объединения подростков осуществляется проникновение в их сознание экстремистских и террористических идей и взглядов, активно применяемые ими интернет-ресурсы обеспечивают охват широкой аудитории и провоцирование их на хулиганские или другие преступные действия.

Учитывая изложенное, нужно отметить, что при высокой актуальности проведения профилактической работы среди молодежи правовая основа предупреждения террористической и экстремистской деятельности на региональном и муниципальном уровне еще недостаточно проработана. Очевидно, что у органов местного самоуправления не хватает средств и возможностей для осуществления на местном уровне системной профилактики терроризма и экстремизма (в том числе профилактики распространения деструктивных идей и взглядов).

Характерным негативным примером могут служить данные прокуратуры Республики Хакасия <9>. Так, органы прокуратуры Республики Хакасия в качестве одного из недостатков в профилактической работе органов местного самоуправления отмечали низкую эффективность деятельности муниципальных антитеррористических комиссий. Согласно результатам прокурорских проверок ежегодные программы профилактики экстремистских проявлений либо не разрабатывались, либо предусматривали минимальное финансирование. Представляется, что похожая ситуация имеет место и в других регионах России.

--------------------------------

<9> Попов Д.Г. [Координация и надзор](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=95823&date=25.02.2022&dst=100025&field=134) в сфере противодействия экстремизму и терроризму // Законность. 2016. N 4. С. 6 - 9.

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по предупреждению терроризма и экстремизма предлагается следующее:

1. Налаживание взаимодействия органов местного самоуправления с правоохранительными органами по линии противодействия терроризму и экстремизму, взаимообмен сведениями о случаях экстремистских проявлений в среде молодежи. На основании полученных данных правоохранительные органы могут активно использовать институт вынесения официальных предостережений о недопустимости осуществления экстремистской деятельности и предупреждений субъектам в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности, что на практике осуществляется в единичных случаях.

2. Организация мониторинга в коллективах учащихся высших и средних образовательных организаций в целях выявления фактов распространения в их среде террористических и экстремистских идей (в том числе использование для этого результатов анализа открытых данных, размещаемых в социальных сетях Интернета).

Организация и проведение мероприятий антитеррористической и антиэкстремистской тематики, привлечение для участия в них молодежи, поощрение и иное стимулирование активных участников таких мероприятий.

3. Взаимодействие с общественными организациями и иными объединениями в интересах проведения гражданского контроля появления экстремистских материалов в Интернете.

4. Организация в муниципальных образованиях телефонов доверия (сайтов в Интернете), на которые можно сообщить о фактах экстремистских проявлений, распространение информации о них в молодежной среде.

5. Поддержка патриотических движений, создание условий для самостоятельной активности молодежи по противодействию терроризму и экстремизму, в том числе по противодействию распространению деструктивных идей и взглядов.

Учитывая изложенное, необходимо отметить, что в настоящее время проблема противодействия терроризму и экстремизму среди молодежи остро стоит перед всеми органами власти. Органы местного самоуправления, как наиболее приближенные к обществу, являются теми субъектами, которые обладают наибольшими возможностями по профилактике данных негативных явлений. Очевидно, что при должном научном, правовом и финансовом обеспечении деятельности органов местного самоуправления по профилактике терроризма и экстремизма среди молодежи могут быть получены хорошие результаты на данном участке.

Литература

1. Попов Д.Г. [Координация и надзор](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=95823&date=25.02.2022) в сфере противодействия экстремизму и терроризму / Д.Г. Попов // Законность. 2016. N 4. С. 6 - 9.

References

1. Popov D.G. Koordinatsiya i nadzor v sfere protivodeystviya ekstremizmu i terrorizmu [Coordination and Supervision in Extremism and Terrorism Combating] / D.G. Popov // Zakonnost - Legality. 2016. N 4. S. 6 - 9.

Подписано в печать

10.08.2020