

Д.В. Сочнев

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В постсоветской России одной из опасных форм экстремизма являются деструктивные массовые протестные акции в форме несанкционированных митингов, пикетирования и шествий.

В ряде субъектов РФ (прежде всего, в столичном регионе) регулярно проходят массовые общественно-политические мероприятия, организуемые политическими партиями и общественными организациями, склонными в той или иной степени к экстремизму. Речь идет о «маршах несогласных», «русских маршах», акциях прямого действия, которым придается демонстративный характер для максимального привлечения внимания общественности и средств массовой информации.

Основным фактором, способствующим росту социальной напряженности, является нарастание кризисных проявлений и связанное с ним увеличение количества безработных, снижение реальных доходов граждан страны (особенно, незащищенных слоев) при сохраняющемся росте тарифов ЖКХ, цен на продукты питания, лекарства, транспортные услуги. На этом фоне закономерно наблюдается усиление протестных настроений в обществе и рост числа экстремистских проявлений. Протестные акции обретают более организованный характер, возрастает количество их участников, активно вовлекаются в протестную деятельность социально незащищенные слои населения. Основные акценты делаются на отстаивании прав трудящихся, инвалидов и пенсионеров.

Наиболее мощные протесты можно прогнозировать на востоке страны. Это связано с серьезными проблемами в металлургическом и машиностроительном секторах экономики Сибири, Забайкалья и Урала, повышением таможенных пошлин на подержанные иномарки, повышением экспортных цен на лес, ужесточением таможенного контроля за участниками эконом-туров в Китай, ростом тарифов ЖКХ, цен на

продукты и энергоносители, что сильно ударило по доходам трудящихся. Центрами социальной нестабильности могут стать населенные пункты, в которых значительная часть населения занята на одном крупном производстве, где экономические трудности одного предприятия автоматически становятся проблемой для всех горожан. Таких точек в стране несколько десятков. Среди самых крупных моногородов — Липецк (Новолипецкий металлургический комбинат), Норильск (Норникель), Череповец (Северсталь), Нижний Новгород (ГАЗ), Тольятти (ВАЗ), многие города Урала и Кузбасса. По оценкам экспертов, сейчас в моногородах проживает более 20% населения страны, на их долю приходится более 40% ВВП России.

В ближайшее время следует ожидать увеличения числа несанкционированных общественных мероприятий также вследствие роста активности общественных движений и объединений.

Основные профсоюзы последние годы находились в хороших отношениях с местными органами власти, и, как правило, политические лозунги в своей деятельности не использовали. Однако процессы, связанные с экономическим кризисом (безработица, рост цен, невыплата заработной платы), заставляют их отступить с позиций лояльности к органам власти в сторону более активной защиты интересов членов профсоюзов. В связи с этим профсоюзы планируют основными лозунгами сделать «Зарплата! Работа! Достойная жизнь!», выступить против повышения цен и снижения уровня жизни населения.

Лидеры организаций правого толка имеют незначительное количество своих сторонников, однако они пытаются взять под свой контроль протестное движение, возглавляемое профсоюзами. Повысили свою активность, в частности, такие организации, как Федерация автомобилистов и Движение против нелегальной иммиграции (ДПНИ). ДПНИ в ходе про-

тестных акций намеревается выдвинуть требования о необходимости регулирования миграционных потоков в Российскую Федерацию, а также сохранения рабочих мест для коренного населения России. Как правило, ДПНИ проводит свои акции в Москве и центральных регионах России. Федерация автомобилистов охватывает все регионы, наиболее сильное отделение имеется в Москве.

Адекватное противодействие любым экстремистским проявлениям должно предусматривать широкий комплекс организационных и практических мер со стороны различных властных государственных структур, в том числе и органов внутренних дел, располагающих собственным арсеналом средств и методов воздействия на этот вид преступности¹. Рассмотрим, каковы же эти средства и методы.

В большинстве юридических источников экстремизм трактуется как деятельность общественных объединений, иных организаций и физических лиц, направленная на насильственное изменение конституционного строя РФ, нарушение прав и свобод граждан по политическим, расовым, национальным или религиозным мотивам, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, нарушение суверенитета и территориальной целостности РФ, а также публичные призывы к совершению в этих целях противоправных деяний.

В теоретическом плане под экстремизмом понимается приверженность к крайним мерам и взглядам, стремление решать проблемы и достигать поставленных целей с применением самых радикальных методов, включая все виды насилия и террора. Международный опыт показывает, что наиболее опасными проявлениями экстремизма являются терроризм, деятельность незаконных вооруженных формирований, фашистские и расистские погромы.

На современном этапе развития российского общества наиболее распространенными проявлениями экстремизма являются:

- создание общественных объединений, в идейной основе которых лежат радикальные взгляды, проведение ими несанкционированных общественно-политических акций, попытки участия лидеров и участников экстремистских организаций в выборах органов власти различных уровней;
- распространение печатной, аудио- и видеопродукции, разжигающей социальную, национальную и религиозную вражду;

- деструктивная деятельность исламистских радикальных структур, направленная на разжигание национальной и религиозной нетерпимости к людям иной веры;
- вовлечение молодежи в неформальные объединения радикальной направленности и использование ее для достижения экстремистских целей;
- совершение тяжких и особо тяжких преступлений с целью разжигания социальной, национальной и религиозной вражды, дестабилизации общественно-политической ситуации в стране.

Российское законодательство содержит конкретные правовые нормы, предоставляющие правоохранительным органам значительные возможности для противодействия указанным выше проявлениям экстремизма. Эти нормы содержатся в Конституции РФ, Уголовном кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях, Федеральных законах «О полиции», «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремистской деятельности», «О чрезвычайном положении», «О средствах массовой информации», «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О статусе военнослужащих», «Об обороне», «О свободе совести и религиозных объединениях», «Об общественных объединениях» и некоторых других.

Наиболее часто проявления экстремизма отмечаются в ходе собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Ответственность за нарушение порядка их организации и проведения предусмотрена ст. 20.2 КоАП РФ по трем составам:

- а) нарушение установленного порядка организации собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций;
- б) нарушение установленного порядка проведения указанных массовых акций;
- в) организация либо проведение несанкционированных массовых акций.

В настоящее время для проведения массового мероприятия достаточно лишь уведомить об этом местную администрацию². Если не последовал специальный запрет на проведение публичной массовой акции, ее можно считать разрешенной.

Следовательно, сотрудники милиции могут предпринимать меры по предупреждению и пресечению массовой акции на начальной стадии лишь в двух случаях:

- 1) когда организаторами в установленные сроки не осуществлено уведомление местной администрации о предполагаемой массовой акции;

¹ См.: Латов Ю.В., Осокин Р.Б., Сочнев Д.В. Системное противодействие радикальным экстремистским течениям в молодежной среде. – Тамбов, 2010.

² См.: Ершов Е. «Пять пунктов Болотной», Газета «Известия». – 2012. – 4 февраля.

2) когда имеется специальное решение о запрете проведения конкретного массового мероприятия.

Нормой права установлена различная ответственность организаторов и участников массовых мероприятий. Сотрудник полиции обязан различать два указанных субъекта ответственности.

По первому составу проступка организаторами массового мероприятия признаются лица, подписавшие уведомление о предстоящем мероприятии, взявшие на себя организационные функции по извещению участников мероприятия о месте, времени и порядке его проведения, по подготовке необходимой атрибутики мероприятия, техническому оснащению, а также непосредственному руководству участниками в процессе его проведения³. Остальные лица, находящиеся в месте проводимого массового мероприятия, относятся к числу участников⁴.

Вторым составом проступка, за который предусмотрена административная ответственность, является нарушение порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Порядок проведения массовых акций может быть нарушен путем:

- несоблюдения обозначенных в уведомлении условий (например, места, времени и иных обстоятельств, связанных с проводимым мероприятием);
- нарушения общественного порядка и безопасности в ходе проведения мероприятия (например, распитие спиртных напитков, мелкое хулиганство, оскорбление работников правоохранительных органов);
- ношения участниками мероприятия оружия, а также специально подготовленных или приспособленных предметов, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, а также для причинения материального ущерба государственным, общественным организациям и гражданам;
- злостного неповиновения законному требованию работника милиции, народного дружинника, военнослужащего при исполнении служебных обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению безопасности.

Примеры проведения несанкционированных общественно-политических акций подтверждают, что многие деструктивные силы пытаются использовать их в своих интересах, что и обуславливает в значительной степени агрессивность данных мероприятий.

³ См.: Хлебушкин А.Г. Экстремизм: уголовно-правовой и уголовно-политический анализ. – Саратов, 2007.

⁴ См.: Гришин А. Митинг оппозиции: Болотная уже забыла про «честные выборы». Газета «Комсомолка». Выпуск № 14. – 2012. – 6 февраля.

Кроме того, их устроители всемерно используют фактор внезапности для того, чтобы максимально продлить сроки проведения несанкционированных акций, привлечь к участию в них большое количество людей, спровоцировать определенное число участников на неправомерные действия.

В этой связи, органы внутренних дел, являясь основными субъектами обеспечения общественного порядка и безопасности, совместно с органами исполнительной власти, администрацией предприятий, организаций, учреждений, трудовыми коллективами, лидерами профсоюзных и иных общественно-политических организаций, партий и движений обязаны предпринять комплекс мер предупредительно-профилактического характера.

К их числу необходимо отнести:

- своевременный сбор и анализ информации о готовящихся акциях протеста, их причинах, времени, месте, целях и характере проведения, организаторах, составе участников, истинных намерениях и возможных последствиях;
- незамедлительное доведение данной информации до сведения глав администраций, прокуратуры и органов безопасности с конкретными предложениями по разрешению причин конфликтной ситуации;
- принятие с учетом складывающейся оперативной обстановки решения на охрану общественного порядка и безопасности, доведение его до исполнителей;
- подготовка личного состава к действиям в этих условиях;
- установление тесного взаимодействия территориальных органов внутренних дел и органов внутренних дел на транспорте с органами безопасности, прокуратурой, а при необходимости и подразделениями внутренних войск для уточнения задач на случай действий при чрезвычайных обстоятельствах;
- информирование о складывающейся обстановке и принимаемых мерах руководителей вышестоящего органа внутренних дел;
- проведение активной разъяснительной работы среди населения с использованием средств массовой информации о принимаемых органами государственной власти мерах по разрешению причин конфликтных ситуаций;
- активное использование методов оперативно-розыскной деятельности для сбора информации о намечаемых акциях и их организаторах;
- проведение комплекса мер профилактического характера по нейтрализации уголовно-преступного элемента и лиц, которые могут спровоцировать участников акций протеста на массовые неповиновения и беспорядки;

– приведение в боевую готовность необходимых сил, корректировка расчета сил и средств на случай обострения обстановки для выполнения оперативно-служебных задач по сигналу «Вулкан».

С личным составом органов внутренних дел в этот период должна проводиться активная работа по повышению бдительности несения службы, корректного обращения с гражданами, строгому соблюдению законности⁵.

Сотрудники органов внутренних дел (патрульно-постовой службы, государственной инспекции безопасности дорожного движения, участковые уполномоченные полиции), несущие службу на обслуживаемой территории, при обнаружении стихийного сбора группы лиц для публичного выражения своей позиции по тем или иным вопросам общественно-политической либо экономической жизни общества:

- принимают меры по установлению направленности массовой акции, состава участников и организаторов, наличия копии уведомления местной администрации о месте и времени ее проведения;
- немедленно информируют об этом оперативного дежурного по органу внутренних дел;
- организуют и осуществляют наблюдение за поведением участников массового мероприятия;
- вступают в контакт с организаторами массового мероприятия с целью согласования действий по поддержанию общественного порядка и безопасности в ходе его проведения;
- разъясняют руководителям и участникам массового мероприятия условия, при наступлении которых органами внутренних дел будут приняты меры по прекращению проведения акции;
- выявляют круг должностных лиц, государственных и иных органов, в адрес которых выдвигаются определенные требования участниками массовых акций, и информируют об этом оперативного дежурного по органу внутренних дел.

Основными тактическими приемами несения службы на стадии возникновения массового мероприятия являются наблюдение, сопровождение, воспрепятствование, обследование и регулирование. При этом решающее значение имеет налаживание и поддержание деловых отношений с организаторами массовых акций.

Серьезную обеспокоенность для правоохранительных органов вызывают акции гражданского протеста, связанные с блокированием транспортных магистралей. Региональные власти, в значительной сте-

пени виновные в несвоевременном принятии мер по установлению причин несвоевременных выплат заработной платы и принятию мер к виновным, в таких ситуациях часто пытаются восстановить свой престиж, заявляя, что не допустят применения силы по отношению к участникам блокад.

В данной связи одной из первоочередных задач, стоящих перед правоохранительными органами, становится установление реальных виновников акций протеста и принятие исчерпывающих мер для привлечения их к ответственности⁶. В этих целях целесообразно создание межведомственных, в том числе следственно-оперативных и мобильных групп.

Помимо перечисленных в предыдущем разделе мероприятий определяется круг лиц (в т.ч. представителей правоохранительных органов), которые информируют население и трудовые коллективы конкретных предприятий, учреждений, учебных заведений о принимаемых мерах к разрешению конфликтной ситуации (погашению задолженности по заработной плате, пенсиям, социальным пособиям, налаживании функционирования транспортных магистралей, воздушного сообщения и др.).

О действиях граждан, блокировавших (или намеревающихся блокировать) транспортные магистрали, информируется глава администрации, прокурор, органы безопасности. Они должны принять самое активное участие в переговорном процессе и разъяснительной работе с участниками акции.

При перекрытии дороги, провокационных действиях, попытках следовать для блокирования железной дороги, начальник органа внутренних дел:

- немедленно ставит в известность начальника линейного органа внутренних дел;
- имеющимися нарядами милиции производит блокирование наиболее активной части участников акции;
- дает указание вызвать дополнительные силы.

За действиями участников акции протеста устанавливается наблюдение, противоправные действия документируются посредством видео- и аудиозаписи специальной группой сотрудников. Выявляются наиболее активные участники и организаторы противоправных действий.

Необходимо разъяснить участникам акции, что блокирование транспортных коммуникаций подпадает под действие ст. 20.18 КоАП РФ.

Если предупредительно-разъяснительная работа не приводит к положительным результатам, нарушите-

⁵ См.: Закатнова А., Новиков К. Митинг на Болотной площади // Российская газета. – 2012. – 6 февраля.

⁶ См.: Ратинов А.Р., Кроз М.В., Ратинова Н.А. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. Психолого-правовая характеристика. – М., 2005.

ли не прекращают свои действия и развитие событий ведет к обострению обстановки, то руководитель органа внутренних дел по согласованию с руководством вышестоящего органа внутренних дел, администрацией города, прокурором, принимает решение на силовое пресечение незаконной акции.

Сотрудники полиции во всех случаях должны строго соблюдать требования закона, действовать решительно и профессионально, грамотно пресекать любые попытки со стороны участников акции обострить обстановку. В то же время необходимо стараться получить одобрение и поддержку нейтрально настроенных граждан.

Если участникам акций протеста удастся блокирование транспортных коммуникаций провести вне-

запно и в результате создается угроза безопасности функционирования железнодорожного транспорта, причиняется крупный материальный ущерб, руководители органов внутренних дел проводят операцию по разблокированию незамедлительно.

При этом необходимо действовать максимально корректно. Участники акций должны быть предупреждены о начале силовых действий, однако любые переговоры с организаторами и наиболее активными участниками акций должны вестись лишь после разблокирования транспортных магистралей. По возможности следует создать согласительные комиссии, куда необходимо включать граждан, настроенных на не силовое решение конфликта.

Библиографический список:

1. Гришин А. Митинг оппозиции: Болотная уже забыла про «честные выборы». Газета «Комсомолка». Выпуск № 14. 6 февраля 2012.
2. Ершов Е. «Пять пунктов Болотной». Газета «Известия», 4 февраля 2012.
3. Закатнова А., Новиков К. Митинг на Болотной площади. «Российская газета» — Федеральный выпуск №5697 (24), 06.02.2012
4. Латов Ю.В., Осокин Р.Б., Сочнев Д.В. Системное противодействие радикальным экстремистским течениям в молодежной среде: монография. — Тамбов: Изд-во Першина Р.В., 2010.
5. Ратинов А.Р., Кроз М.В., Ратинова Н.А. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. Психолого-правовая характеристика. М., 2005.
6. Хлебушкин А.Г. Экстремизм: уголовно-правовой и уголовно-политический анализ. Саратов, 2007.
7. Фалалеев М. От Болотной до проспекта Сахарова. «Российская газета» — Федеральный выпуск № 5667 (291), 26.12.2011

References (transliteration):

1. Grishin A. Miting oppozitsii: Bolotnaya uzhe zabylya pro «chestnye vybory». Gazeta «Komsomolka», Vy-pusk № 14, 6 fevralya 2012.
2. Khlebushkin A.G. Ekstremizm: ugovovno-pravovoy i ugovovno-politicheskij analiz. Saratov, 2007.
3. Latov Yu.V., Osokin R.B., Sochnev D.V. Sistemnoe protivodeystvie radikal'nym ekstremistskim techeniyam v molodezhnoy srede: monografiya. — Tambov, 2010.