

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Эмир Расулович Омаров

*Соискатель Академии управления МВД России, начальник тыла ЛО МВД
России на ст. Москва – Ленинградская УТ МВД России по ЦФО*

E-mail: fatimka2006@yandex.ru

Основные направления совершенствования правовых основ деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений экстремистской направленности, совершаемых в ходе протестных акций

Аннотация: актуальность статьи подтверждается общественной опасностью, возникающей при проведении протестных акций, увеличением их интенсивности. Предметом изучения являются как протестные акции, так и деятельность органов внутренних дел в таких условиях. Участие граждан в политических акциях имеет как положительные стороны, касающиеся вовлечения социальных групп в отдельные процессы государственного управления, так и отрицательные, связанные с нежеланием граждан участвовать тем или иным образом в политической жизни общества. Опасность заключается в том, что «нейтральное отношение» общества к политической жизни может принимать крайние формы, такие как протесты и, что более опасно, экстремистские проявления. Цель работы – раскрытие сущности экстремистских проявлений в результате протестных акций и определение путей совершенствования правовых основ деятельности органов внутренних дел в этих условиях. С использованием методов научного изучения источников и анализа предпринята попытка определения роли органов внутренних дел в обстановке протестных акций. Рассматриваются теоретические аспекты политического участия граждан в рамках действующей политической системы, его отрицательные проявления, роль органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка при проведении протестных акций в условиях необходимости соблюдения правовой культуры и пути правового совершенствования деятельности ОВД.

Ключевые слова: совершенствование деятельности органов внутренних дел, экстремистская деятельность, протестные акции, формы протестных акций, экстремизм, преступления экстремистской направленности, общественная опасность.

Emir Rasulovich Omarov

*Applicant for scientific degree, Academy of Administration of Ministry of Internal Affairs,
Rear Services chief of LR (Leningrad region) MIA (Ministry of Internal Affairs) at station
Moscow – Leningrad TA (Transport Administration) of MIA in Central Federal Area*

The main directions of improving the legal framework for the activities of law enforcement bodies to curb extremist crimes committed during the protest actions

Annotation: *the relevance of the article is served by public danger arising during the protest actions and increase of their intensity. The subject of the article is protest actions and behavior of law enforcement bodies in such conditions. Citizens' involvement in such actions contains both positive and negative aspects. Positive ones are connected to involvement of social groups in particular processes of public administration. Negative aspects are represented by citizens' unwillingness to participate in political life of the society. The dangerous aspect is that publicity's "neutral attitude" possibly leads to extreme expressions such as protests, and to more dangerous activity which is extremism. The present research is aimed to describe the essential nature of extremism expressions caused by protest actions; to determine ways of improvement of legal background law enforcement bodies' activity in such conditions. By use of scientific methods of searching sources and analysis the author tries to determine the role of Internal Affairs' bodies in the conditions of protest actions. The author describes theoretical aspects of citizens' political involvement in frameworks of current political system, its negative expressions, law enforcement bodies' activity towards saving public order during protect actions in conditions of necessity to keep up legal culture and follow direction of legal improvement of Department of Internal Affairs' activity. Scientific novelty of the article consists of foundation of DIA's (Department of Internal Affairs') role in guarantee of public security during protest actions in conditions of social-economic and political intensity.*

Keywords: *improvement of Department of Internal Affairs' activity, extremism activity, protest actions, forms of protest actions, extremism, crimes of extremism types, public danger.*

Участие граждан в политической и общественной жизни является основой процесса демократизации в Российской Федерации и показывает, насколько эта сфера способна служить не только интересам крупных социальных групп, но и запросам и интересам обычного человека. Посредством политического участия реализуется сущность и содержание демократии как власти народа.

Формы политического участия граждан весьма разнообразны. Их можно классифицировать по различным основаниям. Это могут быть формы участия, которые отличаются политической направленностью, например, акции, выражающие поддержку политическому курсу государства, политической партии, общественным объединениям, и напротив, протестные акции. Последние представляют собой разновидность политического участия, посредством которого группы граждан демонстрируют критическое, вплоть до отрицательного, отношение к политическому курсу государства, к конкретным политическим деятелям, различным решениям и действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Протестные акции есть форма проявления существующих противоречий в различных сферах. Если противоречие не разрешается тем или иным образом, оно перерастает в конфликт.

По своей сути протестные акции весьма противоречивы. Они могут выступать формой конструктивной критики, поиска рациональных решений общественных проблем и противоречий. В то же время при определенных условиях они способны угрожать государственному строю, общественной и национальной безопасности.

Как показывает российская и зарубежная практика, к протестным акциям стремятся присоединиться партии, организации, физические лица различной политической ориентации. Опасность представляет деятельность организаций и группировок экстремистской направленности, стремящихся использовать протестные акции в преступных целях. В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г., утвержденной Президентом РФ 28.11.2014, Пр-2753, отмечается: «Основным способом дестабилизации социально-политической обстановки в Российской Федерации стало привлечение различных групп населения к участию в протестных акциях, в том числе несогласованных, которые впоследствии умышленно трансформируются в массовые беспорядки» [1].

Деятельность организаций и группировок, имеющая экстремистскую направленность, проявляется в различных сферах общественной жизни, в том числе и в сфере политики. Эти проявления имеют широкий спектр — от проведения несогласованных массовых акций до совершения террористических актов и попыток насильственного изменения государственного строя.

Накопленный опыт обеспечения общественного порядка при проведении протестных акций показывает повышенную опасность преступлений и других правонарушений экстремистской направленности для общества, государства и граждан. Интересы обеспечения национальных интересов определяют необходимость изучения и понимания особенностей преступлений экстремистской направленности, совершаемых в ходе протестных акций, разработки направлений совершенствования правовых основ деятельности органов внутренних дел по их предупреждению и пресечению.

Преступления экстремистской направленности, совершаемые в ходе протестных акций, по нашему мнению, представляют собой весьма специфическую группу. Они имеют конкретно-исторический характер и обуславливаются в основном реальными общественными внешними и внутренними факторами. В каждой стране, в ее регионах существует свое сочетание причин и условий, питающих зарождение проблем, противоречий в различных сферах общественной жизни, включая политическую. В этих условиях формируются обстоятельства, способствующие или не способствующие зарождению группировок и организаций экстремистской направленности, использующих насилие для достижения своих целей.

Большое значение имеет тип существующей политической системы в стране, в том числе партийная структура, общественные и религиозные организации, уровень развития гражданского общества. Политическая система и гражданское общество могут быть «благоприятными» и «неблагоприятными»

для деятельности структур экстремистской направленности. Многое зависит от способности государства и общества эффективно предупреждать и разрешать возникающие проблемы, противоречия и конфликты.

На зарождение, подготовку, совершение, динамику преступлений экстремистской направленности в ходе протестных акций оказывают воздействие и внешние факторы. «Международная система вступает во взаимодействие с любой страной на всех уровнях через СМИ, торговлю, туризм, миграцию, внешнюю политику или военную интервенцию» [2, с. 100]. В современных условиях это вмешательство во внутренние дела различных государств осуществляется «под флагом» защиты прав и свобод человека и гражданина. Эффективности данного воздействия способствует не только ресурсная поддержка, но и активное использование современных коммуникационных технологий.

Данные преступления тесно связаны с протестными акциями, т. е. с политическим участием граждан. Лидеры и активисты структур экстремистской направленности выдают свои «рецепты» решения существующих проблем, являющихся причинами возникновения протестных акций. Но решения экстремистских группировок и структур предполагают использование нелегитимных, нередко насильственных средств и способов, вовлекающих общество в противостояние, вражду и потрясения. Ведь принципиальная особенность этих преступлений – стремление лидеров экстремистских группировок и организаций возглавить протестные акции, втянуть массовые слои населения в совершение данных преступлений, направить энергию протеста на путь разрушения государства и общества.

В основе данных преступлений лежат политическая, социальная и криминальная мотивации, которые в основном определяют деятельность их участников. Часть участников протестных акций вовлекается в преступления на основе политических и социальных мотивов как вдохновляющей идеи.

Сложная мотивация участников преступлений экстремистской направленности в ходе протестных акций, различная степень активности определяют необходимость правильной правовой квалификации ответственности тех или иных субъектов. В этих преступлениях есть организаторы, активные участники, рядовые участники, пособники и соучастующие. Организаторами и руководителями данных преступлений выступают лидеры и активисты структур экстремистской направленности. Часть участников протестных акций может вовлекаться в данные преступления путем обмана, демагогии и провокаций.

Данные преступления способны трансформироваться в чрезвычайные обстоятельства криминального характера, создающие прямую угрозу государственному строю, территориальной целостности страны, жизни и безопасности граждан. Это могут быть массовые беспорядки, попытки насильственного изменения государственного строя, террористические акты.

Ряд исследователей современной демократии отмечает, что «не все формы ассоциаций и сетей одинаково совместимы с демократией». Следуя недавно введенному разделению сетей на «соединяющие» и «связующие», где первые объединяют людей из разных групп с разным происхождением,

а вторые — формируют внутригрупповую структуру, следует отметить, что все формы «трайбализма», этнической или религиозной лояльности представляют собой устойчивые связующие общественные отношения. Считается, что ассоциации и группы этого типа поощряют патронаж и коррупцию [2, с. 294], уменьшают плюрализм и равенство.

«Будучи исходными социальными атомами, — отмечает А. И. Соловьев, — из совокупности действий и отношений которых складывается самое общество, индивиды способны выступать особой целью деятельности любой системы правления и власти. По сути дела, олицетворяя статус человека как относительно самостоятельного и свободного существа, чьи интересы и возможности так или иначе противостоят обществу и государству, индивид (личность) символически реализует смысл и ценность любой коллективной деятельности» [3].

Однако группы и организации могут стимулировать протестные акции вне рамок права, вовлекать в экстремистские действия их участников. Такая мобилизация способна непосредственно угрожать государству и обществу.

Как показывает современный международный опыт, преступления экстремистской направленности в ходе протестных акций могут быть составной частью так называемых «цветных революций», нацеленных на насильственное изменение государственного строя в интересах кланово-мафиозных структур, других государств и блоков. События на Украине продемонстрировали именно такой сценарий использования протестных акций и преступлений экстремистской направленности.

На конференции «Политический экстремизм в Российской Федерации и конституционные меры борьбы с ним» (31 марта — 1 апреля 1998 г.) было высказано несколько точек зрения на определение экстремизма. Н. С. Катерли отметила: «Когда произношу слово „экстремизм“, понимаю под этим приверженность к крайним взглядам и мерам. Это определение, если не играть в поддавки с самим собой, кажется мне вполне достаточным... (сотрудник правоохранительных органов) ...обязан самостоятельно решить, нарушает ли закон тот, кто у всех на глазах пишет на стене „Бей черных“ или просто слово из трех букв, решать и задержать хулигана, а не приглашать комиссию экспертов, состоящих из филолога, психолога и графолога» [4].

Такое упрощение в понимании политического экстремизма ведет к расширительному толкованию понятия, в конечном итоге стимулирует произвол в различных формах, негативно отражается на соблюдении прав и свобод граждан.

Статья 1 Шанхайской конвенции от 15.06.2001 «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» определяет экстремизм как «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них» [5].

Анализ действующих законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства России, внутриведомственных документов МВД России, а также существующих точек зрения на сущность, содержание экстремизма позволяет присоединиться к точке зрения профессора Г. И. Демина, в соответствии с которой «экстремизм — это общественно опасные и противоправные деяния, совершаемые физическими и юридическими лицами по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной, религиозной ненависти или вражды, а также объективно опасные деяния, способствующие возникновению или обострению межнациональных, межконфессиональных и религиозных конфликтов» [6].

Преступления экстремистской направленности, совершаемые в ходе протестных акций, видоизменяются решительным образом. Это выражается в их целях, составе участников, «репертуаре» действий, в гибком использовании возможностей демократии, силы протестных выступлений, подготовленных насильственных акций, в активном применении современных информационных технологий, достижений психологии, социологии и политологии.

Важнейшей частью государственной системы обеспечения общественного порядка в Российской Федерации являются органы внутренних дел. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3 «О полиции» предусматривает обязанность полиции «обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторов собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывать содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий» [7].

Важнейшим документом в сфере противодействия экстремизму является Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г., утвержденная Президентом РФ В. В. Путиным 28.11.2014 [1].

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» при рассмотрении дел о таких преступлениях судам следует обеспечивать, с одной стороны, охрану публичных интересов (основ конституционного строя, целостности и безопасности Российской Федерации), а с другой — защиту гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина — свободы совести и вероисповедания, свободы мысли, слова, массовой информации, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования [8].

Анализ действующих нормативных актов, направленных на противодействие преступлениям экстремистской направленности в ходе протестных акций, приводит к выводу о необходимости их дальнейшего развития и совершенствования в целях привлечения внимания сотрудников органов внутренних

дел к политико-правовым особенностям обеспечения общественного порядка при проведении протестных акций; максимального учета опасности и своеобразия преступлений экстремистской направленности в ходе данных акций; формирования правовых основ, адекватных деятельности органов внутренних дел по пресечению этих общественно опасных и своеобразных преступлений.

Одним из основных направлений развития правовых основ деятельности ОВД видится внесение изменений в действующие нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан в ходе протестных акций. В частности, следует устранить противоречие, существующее между ст. 31 Конституции РФ, которая признает право граждан проводить собрания, митинги, шествия и пикетирования, и Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», требующим от организаторов этих мероприятий подачи уведомления в органы государственной власти, органы местного самоуправления, согласования проведения мероприятий. По существу, этот Закон ущемляет права и свободы человека и гражданина, являющиеся «непосредственно действующими» согласно ст. 18 Конституции РФ. Необходимо разработать определение понятия экстремизма и ввести его в Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». На сегодняшний день отсутствие данного определения осложняет практическую организацию и осуществление эффективного противодействия экстремизму. В действующей редакции данного Федерального закона отождествлены два понятия: «экстремизм» и «экстремистская деятельность».

Исследование экстремизма как явления подразумевает субъектов экстремистской деятельности; экстремистскую идеологию и экстремистскую деятельность. В качестве наиболее опасных видов экстремизма называются: политический, националистический и религиозный [1]. Однако содержание этих видов, конкретные формы их проявления не раскрыты. По нашему мнению, целесообразно внести ряд дополнений в Наставление об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка при проведении публичных и массовых мероприятий, утвержденное приказом Министра внутренних дел Российской Федерации, или разработать новое наставление, учитывая создание Росгвардии. В данном наставлении целесообразно:

– определить компетенции органов внутренних дел Российской Федерации и национальной гвардии Российской Федерации и охарактеризовать особенности протестных акций и преступлений экстремистской направленности в ходе данных акций;

– раскрыть специфические задачи органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка при пресечении названных преступлений,

необходимость организации и осуществления профилактических мероприятий совместно с органами государственной власти, местного самоуправления с целью обеспечения общественного порядка в ходе протестных акций;

– уточнить задачи и функции центров (групп) по противодействию экстремизму министерств и главных управлений МВД России по субъектам Российской Федерации при проведении публичных и массовых мероприятий;

– изложить алгоритм деятельности органов внутренних дел, других правоохранительных органов при возникновении угрозы превращения протестных акций в ступень «цветных революций» угрожающих государственной и общественной безопасности;

– изложить порядок привлечения различных структур гражданского общества к участию в обеспечении общественного порядка и безопасности при проведении публичных и массовых мероприятий.

Кроме того, представляется целесообразным уточнить термин «гражданское общество». Как известно, он широко используется в политологической, социологической и правоведческой литературе, различных официальных документах. Однако при этом в правовых актах не раскрывается ни структура гражданского общества, ни принципы и критерии отнесения к нему политических, общественных и религиозных организаций и структур. Вероятно, это определяется зависимостью точек зрения исследователей и законодателей от их политических и мировоззренческих взглядов и убеждений.

В силу специфических особенностей протестных акций необходимо нормативно закрепить положения, в которых следует изложить характеристики протестных акций, а также рекомендации по повышению эффективности деятельности подразделений органов внутренних дел по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка при проведении данных акций.

Считаем также важным разработать и принять совместный нормативный правовой акт МВД России, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ФСБ России, МЧС России, разграничивающий их функции и полномочия при пресечении чрезвычайных обстоятельств криминального характера, значительную часть которых составляют преступления экстремистской направленности. Данный нормативный документ целесообразно представить в виде специального наставления либо в виде федерального закона.

Таким образом, протестные акции выступают неотъемлемой частью политических отношений демократического государства, способствуют укреплению гражданского мира и согласия, стабильности общества. Однако при определенных условиях эти акции могут принимать неправовые формы, вплоть до преступлений и других правонарушений экстремистской направленности.

В интересах обеспечения национальной безопасности Российской Федерации необходимо учитывать своеобразие протестных акций в политической сфере, а также преступлений экстремистской направленности, совершаемых в ходе проведения данных акций, совершенствовать деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению общественного порядка при проведении митингов, шествий, собраний и демонстраций.

Пристатейный библиографический список

1. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ 28.11.2014, Пр-2753 // СПС «КонсультантПлюс».

2. Демократизация : учеб. пособие / сост. и науч. ред. К. В. Харпфер, П. Бернхаген, Р. Ф. Инглхарт, К. Вельцель ; пер. с англ. под науч. ред. М. Г. Миронюка ; предисл., сост. указателя М. Г. Миронюка ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.

3. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов. М. : Аспект Пресс, 2003.

4. Политический экстремизм в Российской Федерации и конституционные меры борьбы с ним : материалы науч. конференции (31 марта – 1 апреля 1998 г.). М. : Известия, 1998.

5. Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15.06.2001) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 41, ст. 3947.

6. Оперативно-служебная деятельность подразделений по противодействию экстремизму территориальных органов МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2017.

7. О полиции : федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

8. О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 № 11 // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Strategiya protivodejstviya ehkstremitizmu v Rossijskoj Federacii do 2025 g. [Elektronnyj resurs] : utv. Prezidentom RF 28.11.2014, Pr-2753 // SPS «Konsul'tantPlyus» [The strategy of countering extremism in the Russian Federation until 2025 [Electronic resource]: approved. By the President of the Russian Federation on November 28, 2014, Pr-2753 // ATP ConsultantPlus].

2. Demokratizaciya : ucheb. posobie / sost. i nauch. red. K. V. Harpfer, P. Bernhagen, R. F. Ingelhart, K. Vel'cel' ; per. s angl. pod nauch. red. M. G. Mironyuka ; predisl., sost. ukazatelya M. G. Mironyuka ; Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ehkonomiki» [Democratization: studies. manual / comp. and scientific ed. C. V. Harpfer, P. Bernhagen, R. F. Inglehart, C. Welzel; per. from English under the scientific ed. M. G. Mironyuk; foreword. pointer M. G. Mironyuk; Nat researches University "Higher School of Economics"]. M. : Izd. dom Vyshej shkoly ehkonomiki, 2015.

3. Solov'ev A. I. Politologiya: Politicheskaya teoriya, politicheskie tekhnologii : uchebnyk dlya studentov vuzov [Political Science: Political Theory, Political Technologies: Textbook for University Students]. M. : Aspekt Press, 2003.

4. Politicheskij ehkstremitizm v Rossijskoj Federacii i konstitucionnyye mery bor'by s nim : materialy nauch. konferencii (31 marta – 1 aprelya 1998 g.) [Political

extremism in the Russian Federation and constitutional measures to combat it: materials of scientific conferences (March 31 – April 1, 1998)]. M. : Izvestiya, 1998.

5. SHanhajskaya Konvenciya o bor'be s terrorizmom, separatizmom i ehkstremizmom (SHanhaj, 15.06.2001) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2003. № 41, st. 3947 [Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism (Shanghai, 15.06.2001) // Collection of legislation acts of the Russian Federation. 2003. № 41, p. 3947].

6. Operativno-sluzhebnyaya deyatel'nost' podrazdelenij po protivodejstviyu ehkstremizmu territorial'nyh organov MVD Rossii [Operational and service activities of units to counter extremism of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. M.: Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2017.

7. O policii : federal'nyj zakon RF ot 07.02.2011 № 3-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus» [On Police: Federal Law of the Russian Federation of 07.02.2011 No. 3-FZ // ATP ConsultantPlus].

8. O sudebnoj praktike po ugovolnym delam o prestupleniyah ehkstremistskoj napravlenosti [EHlektronnyj resurs] : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 28.06.2011 № 11 // SPS «Konsul'tantPlyus» [On judicial practice in criminal cases on extremist crimes [Electronic resource]: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 11 of June 28, 2011 // SPS Consultant Plus].