

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ

Административный механизм противодействия экстремизму функционирует не столь эффективно, как того требуют реалии сегодняшнего дня. В настоящее время недостаточно скоординированы действия органов государственной власти, в серьезном совершенствовании нуждается система обмена информацией между заинтересованными ведомствами. В общий процесс почти не вовлечены общественные объединения и другие институты гражданского общества.

Органы государственной власти и местного самоуправления недостаточно оперативно и адекватно реагируют на проявления экстремизма. Общество не выработало устойчивого негативного отношения к экстремизму, не в полной мере осознало степень опасности этого явления для российской государственности, многонационального и поликонфессионального российского народа. Недостаточное внимание уделяется антиэкстремистской пропаганде, разъяснительной работе среди широких кругов населения, профилактике экстремизма среди молодежи.

Сложность и многоплановость проблемы предупреждения экстремизма заключается в том, что во многом в его основе лежат, наряду с кризисными явлениями социально-экономического, политического, духовно-нравственного и иного свойства, проблемы межнациональных отношений. Поэтому здесь необходимы в большей степени не силовые методы воздействия, а соответствующая правовая и экономическая база, подкрепленная социально-психологическими и идеологическими мерами, направленными на ограничение совокупности негативных условий и предпосылок экстремистских проявлений¹.

Требуется совершенствования и работа по внесению правоохранительными органами в государственные органы, администрации предприятий,

учреждений и организаций, а также в общественные объединения обязательных для исполнения представлений об устранении причин и условий, способствующих возникновению и реализации угроз безопасности РФ. Такие представления вправе вносить органы следствия и дознания — по материалам конкретных уголовных дел, органы безопасности — в связи с заявлениями и письмами граждан; сообщениями государственных органов, администраций предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, средств массовой информации; результатами оперативно-розыскной деятельности, а органы прокуратуры также — на основании результатов надзорной деятельности.

Тем не менее, невыполнение содержащихся в представлении требований, как правило, существенных правовых последствий для адресата не влечет. Поэтому целесообразно в целях предупреждения экстремистской деятельности предоставить право ряду органов, входящих в государственную систему безопасности, в рамках своей компетенции объявлять должностным лицам или гражданам предостережения о недопустимости нарушения федерального закона.

В настоящее время соответствующие полномочия имеются лишь у органов прокуратуры. Однако в современных условиях, когда правовые возможности по внесению представлений и предостережений не подкреплены никакими карательными санкциями, вынуждающими действительно серьезно относиться к таким формам профилактической работы, эффективность последних, по всей видимости, будет уменьшаться. Поэтому целесообразно также оговорить, что в случае, если непринятие мер по представлению или предостережению послужило причиной или способствовало совершению актов экстремистской деятельности, а также иных преступлений, действия виновных лиц могут быть квалифицированы как преступные в форме повлекшего серьезные последствия неисполнения законного требования прокурора, следователя или иного сотрудника правоохранительных органов.

Несомненно, если такие преступления совершены должностным лицом или лицом, зани-

¹ См.: Фридинский С.Н. Некоторые проблемы противодействия экстремизму в Российской Федерации // Прокурорская и следственная практика. — 2006. — №1-2. — С. 49; Экстремизм и национальный вопрос в России. Материалы научно-практического семинара. — М., 2009. — С. 130; Соснин В.А., Нестик Т.А. Современный терроризм: социально-психологический анализ. — М., 2008. — С. 67.

мающим государственную должность РФ или государственную должность субъекта Федерации, они могут быть квалифицированы как халатность, но проблема заключается в том, что субъектами представлений и предостережений необязательно являются указанные лица — их круг гораздо шире.

Важнейшим аспектом для формирования адекватной экстремизму ответной государственной стратегии является рассмотрение не только в криминологическом контексте предупреждения, выявления и пресечения преступлений, но и в целом — в рамках общей системы обеспечения безопасности, представляющей собой многофункциональный и многоуровневый механизм.

Необходимо полностью задействовать не только возможности всех органов государственной власти, участвующих в рамках своей компетенции в предупреждении экстремистской деятельности, но также и негосударственных структур, учитывая, что согласно законодательству субъектами обеспечения общественной безопасности являются как государственные, так и негосударственные органы и организации. В настоящее время важной проблемой является развитие взаимоотношений государственных органов в структуре системы безопасности и структур, образующих негосударственную систему обеспечения безопасности в кредитно-финансовой, топливно-энергетической и ряде других сфер. Эта область отношений требует нормативного правового регулирования.

Без должного контроля за развитием конфликтных ситуаций в обществе и возможных проявлений экстремизма, их последствия в форме различных антиконституционных деяний могут стать существенной и реальной угрозой безопасности государства. Соответствующий контроль должен стать многофункциональным (по линии органов внутренних дел, спецслужб, прокуратуры, органов юстиции, религиозных конфессий, общественности и т.д.) и конструктивным — с превентивным корректирующим влиянием на ситуацию.

Как свидетельствует правоохранительная практика, актам экстремизма и ксенофобии обычно предшествуют различные формы протестного, конфликтного, а нередко и насильственного характера. Однако система их раннего предупреждения в настоящее время не создана. Поэтому в целях предупреждения экстремизма и вообще насильственных конфликтов социально-политической направленности должна быть создана государственная система выявления и разрешения таких конфликтов на

ранней стадии. Ее задача — осуществление многоуровневого мониторинга и прогноза развития конфликтов как потенциальных угроз безопасности, а также — в перспективе — реализация на данной основе действенного механизма ответственности органов власти различных уровней за принятие не просчитанных по своим последствиям либо умышленных политических, кадровых и административных решений, послуживших причиной социально-политических конфликтов².

Необходима именно общедоказательная система прогнозирования и регулирования на ранней стадии социально-политических конфликтов как часть единой государственной системы противодействия экстремизму, включающая не только правоохранительный, но и социальный, экономический, политический и пропагандистский аспекты.

Важнейшее условие борьбы с экстремистскими тенденциями в обществе — создание единой общедоказательной политики противодействия экстремизму³. На решение этой проблемы направлена деятельность сформированной в марте 2006 г. Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений. Комиссия представляет собой постоянно действующий консультативный орган при Совете Федерации, призванный способствовать разработке предложений по основам государственной национальной политики и взаимоотношениям органов государственной власти РФ с религиозными организациями. Единая государственная стратегия по противодействию экстремизму позволит скоординировать действия отдельных государственных структур.

В настоящее время работу по противодействию экстремизму ведут, прежде всего, МВД, силовые структуры и прокуратура. Например, Генеральной прокуратурой принимаются меры по усилению надзора за исполнением законодательства в рассматриваемой сфере по повышению эффективности прокурорского реагирования, включая и организационные. В частности, в сентябре 2006 г. в Генеральной прокуратуре создан специальный отдел по надзору за ис-

² Стенограмма парламентских слушаний в Совете Федерации «Состояние и проблемы законодательного обеспечения противодействия экстремизму в молодежной среде» от 25 октября 2006 г. / Совет Федерации http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/chronicle/2006/10/item5154.html

³ См.: Латов Ю.В., Осокин Р.Б., Сочнев Д.В. Системное противодействие радикальным экстремистским течениям в молодежной среде. — Тамбов, 2010.

полнением законодательства о межнациональных отношениях. Данный отдел намерен установить, какие законодательные и исполнительные органы власти занимаются этой проблематикой, в каком объеме, соответствует ли это законодательству и какова система профилактики и предупреждения.

В рамках государственной системы профилактики экстремистских правонарушений Департаментом по противодействию экстремизму МВД России реализуется комплексный план по превентивной деятельности.

Однако силовое воздействие на экстремистские группировки не даст никакого эффекта, если одновременно не будет вестись пропаганда выгод и преимуществ национального и политического разнообразия для общественного развития⁴.

Информационная составляющая системы предупреждения экстремистской деятельности недостаточно эффективно осуществляет донесение информации обо всем комплексе действующего законодательства России в части противодействия экстремизму и терроризму. Все это в результате приводит к порождению слухов и домыслов, которые полноценно используют деструктивные силы. Поэтому необходимо разработать механизмы, позволяющие сформировать информационное пространство, способное обеспечить доступность для молодежи в получении информации о нормативно-правовой системе России в области предупреждения противодействию экстремизму.

Следует признать необходимость в российском обществе открытого диалога между правоохранительными органами и молодежной общественностью в вопросах предупреждения экстремизма. Основным результатом отсутствия данного взаимодействия является появление ложных необъективных стереотипов молодежного сознания по отношению к правоохранительным органам. Причем данные стереотипы свое отражение находят в попытках молодежи проявить неуважение к законам государства.⁵

Большим потенциалом антиэкстремистской пропаганды обладает обнаружение основных ре-

зультатов деятельности в сфере противодействия экстремизму. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о подготовке для печати специального открытого доклада правоохранительных органов о мерах по борьбе с экстремизмом и терроризмом в России. Подобная практика существует, например, в США, ФРГ, Швеции и находит понимание со стороны широких слоев населения.

Наряду с предупреждением и пресечением на стадии подготовки преступлений экстремистского характера, упреждающим информированием органов государственной власти и управления о политических, экономических, социальных, национальных, религиозных и иных противоречиях, могущих вызвать террористические проявления, важным профилактическим действием обладает использование гласности для дискредитации идеи допустимости использования террора и любого насилия в качестве метода политической борьбы и сужения тем самым социальной базы экстремистской деятельности.

Таким образом, требуется срочное принятие дополнительных организационных мер, направленных на предупреждение и пресечение экстремизма, с акцентом на то, что борьбу с экстремизмом ведет государство, но победить его может только само общество.

При создании государственной системы противодействия экстремизму исключительно важно на внутригосударственном уровне систематически проводить объективную (с привлечением независимых экспертов, представителей всех ветвей власти, компетентных ведомств, общественных организаций) и полную оценку собственных действий и необходимых в будущем дополнительных мер обеспечения как надлежащего уровня безопасности, так и должной степени защиты прав и свобод граждан⁶. Причем необходимо, чтобы результаты такого анализа доводились до сведения собственно населения — для достижения общественного согласия относительно целесообразности и адекватности предпринимаемых государством шагов.

Одним из направлений противодействия экстремизму согласно Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности» является «выявление и последующее устранение при-

⁴ См.: Колобов О.А., Сентюрин Ю.П., Сочнев Д.Б., Абышов Р.З. Национал-экстремистские молодежные организации: история и современность. – Н.Новгород, 2007. – С. 78

⁵ Стенограмма парламентских слушаний в Совете Федерации «Состояние и проблемы законодательного обеспечения противодействия экстремизму в молодежной среде» от 25 октября 2006 г. // Совет Федерации http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/chronicle/2006/10/item5154.html

⁶ См.: Тарасов Р.Н. Институциональная защита прав человека в современном политическом континууме: методология, технология, политическая практика: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Н.Новгород, 2004.

чин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности». Распад единого государства, усиление сепаратизма и национализма; глубокий системный кризис, обусловленный объективными трудностями перехода к рынку и охвативший все сферы жизни общества. Следствием этого является ухудшение социально-экономического положения населения, увеличение доли маргинализированных и люмпенизированных слоев, нарастание социальной напряженности в обществе; усиление борьбы за власть политических партий и общественных объединений; недостаточная работа правоохранительных, государственных и общественных органов по защите прав граждан, в том числе прав религиозных и этнических меньшинств; слабость демократических институтов, неотработанность антиэкстремистской правоприменительной практики; отсутствие надежного контроля за въездом в Россию и выездом из нее, а также сохраняющаяся «прозрачность» ее границ, нерешенность проблем мигрантов, беженцев и вынужденных переселенцев — основные внутренние и внешние причины усиления экстремизма в нашей стране.

Снижение эффективности функционирования защитных механизмов в сфере нравственности, крушение привычных мировоззренческих идеологических и духовных ориентиров, падение авторитета власти и закона, веры в способность и возможность позитивных изменений, низкий уровень политической культуры в обществе, правовой нигилизм граждан косвенно способствуют росту преступлений экстремистской направленности⁷.

При разработке программы антиэкстремистской деятельности, помимо причин экстремизма в России, должны учитываться факторы, способствующие втягиванию в экстремистские организации больших групп населения, прежде всего, молодежи. В первую очередь к ним относятся невнятная позиция государства по реализации той или иной этнической общностью ее прав на самосознание и самоопределение; попустительство и непринятие своевременных мер к экстремистским проявлениям, а также отсутствие целенаправленной религиозной и национально-культурной политики, учитывающей особенности и специфику конкретного этноса⁸; ограничения прав нации

и гражданских прав и свобод по национальному, религиозному или другому признаку; искусственно разжигаемый экстремизм национальными и религиозными лидерами, криминальными элементами, а также иностранными спецслужбами в целях подрыва государства.

Отдельного рассмотрения требует проблема противодействия государству религиозному экстремизму, прежде всего, радикальному исламизму, который в большей степени угрожает национальной безопасности страны. Только системное и целенаправленное воздействие органов государственной власти на все подсистемы радикального исламского движения может создать объективные предпосылки для успешной защиты национальных интересов России. Речь идет о выстраивании практических мер по блокированию исламского радикализма, прежде всего его крайних форм; подобные меры можно условно разделить на четыре вида: институционально-правовые, политико-организационные, социально-экономические и административно-силовые⁹.

Когда стоит вопрос о формах противодействия различного рода экстремизму, в том числе и под религиозными флагами, это можно сделать только совместно с конфессиями, сверяя позиции, ведя дискуссии. Доминантой взаимодействия государства и религиозных организаций является объединение совместных усилий в целях стабилизации ситуации в обществе, защиты мира и гражданского согласия, решение социальных задач. В данном направлении следует исходить от необходимости подготовки Концепции государственно-конфессиональных отношений¹⁰. В данном документе отразились бы все изменения в религиозном мире за последние годы, были бы намечены пути совершенствования закона «О свободе совести и религиозных объединениях». Основные направления и приоритеты государственной политики по государственно-церковным отношениям можно сформулировать так: сохранение стабильности конституционного строя; обеспечение гражданского мира и общественного согласия, территориальной целостности; нейтрализация причин и условий, способствующих возникновению конфликтов на религиозной почве. Концепция стала бы своего рода долгосрочной программой работы

поликультурного региона: Дис. ... канд. пед. наук. — Ставрополь, 2002.

⁹ См.: Колобов О.А., Сочнев Д.В., Федорко С.Н. Современные политические технологии противодействия радикальным экстремистским течениям. — Н.Новгород, 2006. — С. 90.

¹⁰ Там же. С. 115.

⁷ См.: Международный терроризм: Глоссарий, аналитические материалы, документы: Научно-справочное издание / Под ред. О.А. Колобова. — М., Н.Новгород, 2003. — С. 457.

⁸ См.: Михнев Н.Н. Национальные традиции как средство военно-патриотического воспитания молодежи в условиях

государства с традиционными и нетрадиционными религиозными объединениями, руководством к действию для чиновников и ориентиром для гражданского общества.

Эффективное противодействие международным экстремистским организациям, действующим на территории страны, невозможно без сотрудничества всего международного сообщества. Прежде всего, следует отметить совместные действия стран СНГ¹¹ в борьбе с экстремизмом. В соответствии с решением Совета глав государств СНГ от 25 января 2000 г. «О противодействии международному терроризму в свете итогов Стамбульского саммита ОБСЕ» была разработана Программа государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г.¹² Данная Программа разработана в целях осуществления сотрудничества в вопросах предупреждения, выявления, пресечения и расследования актов терроризма и иных проявлений экстремизма в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Существенную роль в объединении усилий стран СНГ в противодействии терроризму и иным проявлениям экстремизма сыграло внеочередное заседание Совета министров внутренних дел государств-участников СНГ, проведенное в Москве 10 марта 2000 г. по инициативе МВД России. На нем были рассмотрены и одобрены проекты Программы государств-участников Содружества Независимых Государств по борьбе с терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г. и Положения об Антитеррористическом центре государств-участников Содружества Независимых Государств. АТЦ СНГ является постоянно действующим специализированным отраслевым органом Содружества Независимых Государств и предназначен для обеспечения координации взаимодействия компетентных органов государств-участников СНГ в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма¹³.

¹¹ См.: Модестов С.А. Нереализованные исторические возможности: философско-методологический анализ: Автореф. дис. ... д-ра философ. наук. – М., 2002. – С. 42.

¹² Решение Совета глав государств СНГ «О Программе государств – участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г.» от 21 июня 2000 г.

¹³ Об истории создания Антитеррористического центра государств-участников Содружества Независимых Государств // Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=1428>

Среди международных документов, направленных на борьбу с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, следует отметить Шанхайскую конвенцию от 15 июня 2001 г.¹⁴ В данном документе определена сфера совместной деятельности сторон: «Центральные компетентные органы сторон в соответствии с настоящей Конвенцией осуществляют сотрудничество и оказывают друг другу содействие».

Таким образом, можно видеть, что мировое общество уделяет огромное внимание обеспечению законодательной базы борьбы с терроризмом и экстремизмом. На этом пути имеются трудности, связанные, прежде всего, со спецификой национальных норм, поэтому стоит задача определенной унификации этих норм.

При этом современное международное право, существующие в ООН механизмы дают возможности решать вопросы, касающиеся борьбы с международным терроризмом и экстремизмом, политическим, а не силовым путем¹⁵.

В целом, основным направлением по борьбе с экстремизмом является развитие экономики, построение гражданского общества и правового государства, чьими плодами будут пользоваться все граждане России, независимо от происхождения¹⁶.

Исследование позволяет сделать следующие выводы:

Противодействие экстремистской деятельности на государственном уровне должно осуществляться по следующим основным направлениям:

- принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности в молодежной среде;
- выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций.

Субъектами противодействия экстремистской деятельности являются Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления также участвуют в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции.

¹⁴ Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.

¹⁵ См.: Иванов С.Б. Вооруженные Силы России и ее геополитические приоритеты // Россия в глобальной политике. – 2004. – Т. 2. – С. 40.

¹⁶ См.: Колобов О.А., Сочнев Д.В., Федорко С.Н. Современные политические технологии противодействия радикальным экстремистским течениям. – Н.Новгород, 2006. – С. 84.

Анализ деятельности органов государственной власти, правоохранительных органов и прокуратуры позволяет сделать вывод, что государственная система противодействия экстремизму функционирует не столь эффективно, как того требует нарастание экстремистских тенденций в обществе. В общий процесс противодействия экстремизму почти не вовлечены общественные объединения и другие институты гражданского общества.

Тенденция переплетения политического и религиозного экстремизма с сепаратизмом представляет собой прямую угрозу конституционному строю и территориальной целостности Российского государства, поэтому задача противодействия экстремизму должна стать неотъемлемой частью общей системы обеспечения национальной безопасности в государстве.

Наряду с силовым воздействием на экстремистские группировки важнейшим направлением противодействия экстремизму является предупреждение социально-политических конфликтов в обществе и антиэкстремистская пропаганда.

Необходимо развивать информационную составляющую государственной системы противодействия экстремизму, т.е. налаживать информационный обмен между отдельными ведомствами, развивать сотрудничество с представителями СМИ и общественными объединениями в области профилактики экстремизма, устанавливать диалог между правоохранительными органами и общественностью.

Противодействие экстремизму со стороны государства предполагает не только создание единой общегосударственной антиэкстремистской стратегии, систематизирующей правовые, методологические и организационные нормы пресечения и предупреждения экстремизма, но и развитие экономики, институтов гражданского общества и правового государства.

В системе противодействия экстремизму следует выделить необходимость формирования комплексного подхода к предупреждению политического экстремизма в молодежной среде. Это связано с тем, что рост политического экстремизма в российском обществе все больше охватывает именно российскую молодежь. Сегодня молодежный экстремизм выражается в пренебрежении к действующим в обществе правилам поведения, к закону в целом, появлению неформальных молодежных объ-

единений противоправного характера. Экстремисты нетерпимы к тем гражданам России, которые принадлежат к другим социальным группам, этносам и придерживаются иных политических, правовых, экономических, моральных, эстетических и религиозных идей. Увеличивается опасность появления в скором будущем организованного массового молодежного движения, объединяющего экстремистов, прежде всего, в качестве формы политической борьбы.

Необходимо отметить, что противодействие экстремизму в молодежной среде исключительно силовыми методами МВД, ФСБ и прокуратуры невозможно. Эта задача требует целого комплекса организационных, правовых, профилактических, воспитательных мероприятий, совершенствования взаимодействия государственных органов и общественных организаций.

Тенденция втягивания молодежи в экстремистскую деятельность во многом обусловлена недостаточно эффективной реализацией государственной молодежной политики. Необходимо совместными усилиями государственных органов и общественных организаций наладить систему мониторинга молодежной среды, разработать и принять государственную программу по работе с молодежью.

Наряду с законодательным и организационным регулированием чрезвычайно важным является развитие идеологии толерантности, межнационального согласия, поиска национальной идеи, консолидирующей российское общество, объединяющей все народы многонационального Российского государства, бережного и уважительного отношения к культуре каждого народа.

Важнейшим инструментом противодействия экстремизму в молодежной среде является патриотическое воспитание, которое прививает уважение к государству, всем гражданам страны и национальной идее. В значительной мере на формирование духовно-нравственных ценностей подрастающего поколения влияют средства массовой информации. Они могут и должны играть ведущую роль в формировании мировоззрения молодых людей. Однако общегосударственные информационные системы недостаточно отражают установки на толерантное восприятие различных традиций и ценностей, а информационное законодательство в недостаточной степени защищает интересы детей и молодежи.

Библиографический список:

1. Латов Ю.В., Осокин Р.Б., Сочнев Д.В. Системное противодействие радикальным экстремистским течениям в молодежной среде. — Тамбов, 2010.
2. Соснин В.А., Нестик Т.А. Современный терроризм: социально-психологический анализ. — М., 2008.
3. Экстремизм и национальный вопрос в России. Материалы научно-практического семинара. — М., 2009.

References (transliteration):

1. Latov Yu.V., Osokin R.B., Sochnev D.V. Sistemnoe protivodeystvie radikal'nyim ekstremistskim techeniyam v molodezhnoy srede: monografiya. — Tambov, 2010.
2. Sosnin V.A., Nestik T.A. Sovremennyy terrorizm: sotsial'no-psikhologicheskiiy analiz. — M., 2008.
3. Ekstremizm i natsional'nyy vopros v Rossii. Materialy nauchno-prakticheskogo seminar. — M., 2009.