

Краснодарский университет МВД России

Т. Х. Люев

**ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ
И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ЭКСТРЕМИЗМУ**

Учебное пособие

Краснодар
2021

УДК 343.34(075.8)
ББК 67.401.133
Лю93

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

С. А. Осипов, кандидат юридических наук, доцент (Нижегородская академия МВД России);

З. Н. Крымуков (МВД России по Кабардино-Балкарской Республике).

Люев Т. Х.

Организация взаимодействия территориальных органов
Лю93 МВД России и органов местного самоуправления по вопросам
противодействия экстремизму : учебное пособие / Т. Х. Люев. –
Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2021. – 50 с.

ISBN 978-5-9266-1792-1

Рассматриваются теоретические основы и практические механизмы правового регулирования деятельности сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и правонарушений экстремистской направленности при взаимодействии с органами местного самоуправления.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 343.34(075.8)
ББК 67.401.133

ISBN 978-5-9266-1792-1

© Краснодарский университет
МВД России, 2021
© Люев Т. Х., 2021

Введение

На фоне роста количества преступлений экстремистской направленности и повышения уровня угрозы противоправной экстремистской деятельности особую актуальность приобретают вопросы взаимодействия субъектов противодействия экстремизму. На сегодняшний день необходимой является скоординированная деятельность всех субъектов противодействия экстремистской деятельности.

Формы экстремистской деятельности определены Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». В соответствии с действующим законодательством убеждения человека не содержат признаков экстремистской деятельности до тех пор, пока они являются частью его интеллектуальной жизни и не находят своего выражения в форме той или иной общественной деятельности. Экстремизм в деятельности общественных организаций следует отличать от деятельности оппозиционных политических партий, членов религиозных конфессий, национальных и этнических общин, работающих в рамках закона. Их неэкстремистская деятельность происходит в разных формах.

В современных условиях невозможно эффективно противостоять экстремистским проявлениями только правоохранными и силовыми методами без проведения масштабной и целенаправленной работы по искоренению причин, их порождающих. По этой причине весьма важным представляется тесное взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества – только таким образом возможно проводить данную работу.

В целях недопущения возникновения и развития в общественных объединениях и организациях антиобщественных экстремистских течений в основные обязанности указанных структур входит осуществление надзора и контроля за деятельностью некоммерческого сектора. Решение этой задачи возможно лишь при тесном сотрудничестве правоохранительных органов с органами местного самоуправления, направленном на недопущение экстремистской деятельности институтов гражданского общества.

В настоящем учебном пособии рассмотрены основные принципы взаимодействия органов местного самоуправления с подразделениями территориальных органов внутренних дел МВД России, осуществляющих в пределах своей компетенции выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и правонарушений экстремистской направленности.

1. Идеологические и правовые методы противодействия экстремизму

Экстремизм и его проявления на современном этапе создают реальные угрозы основам правового государства России, основополагающим правам и свободам человека, предусмотренным Конституцией РФ, общественной безопасности и правопорядку. Противодействие различного рода экстремистским проявлениям является одной из основных задач нашего государства, что в частности подтверждается отведением ему особой роли в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Данная стратегия отталкивается от конъюнктуры, когда различного рода экстремистские проявления будут получать значительное распространение в различных формах и способах проявления. Согласно п. 36 данного правового документа наше государство должно активизировать деятельность по повышению эффективности работы органов, осуществляющих противодействие различным экстремистским проявлениям для обеспечения национальной и общественной безопасности.

С 2002 г. принимаются меры законодательного характера, тем не менее уровень преступности в данном направлении стремительно растет и масштабируется. Если первоначально это были отдельные хулиганские выходки экстремистской направленности, то позже данное явление заявило о себе массовыми акциями и различными тяжкими преступлениями, ответственность за которые берут на себя целые сообщества людей, объединенные общими взглядами.

Указом Президента РФ от 28.11.2014 № Пр-2753 утверждена «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года». Данный нормативный правовой акт является основным в рассматриваемой сфере, он определяет цели, задачи и важные направления государственной политики в области противодействия экстремизму с учетом стоящих перед Российской Федерацией вызовов и угроз, ориентирован на объединение усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

С учетом достигнутых результатов и современных условий общественного и политического устройства государства, указом Президента РФ от 29.05.20 № 344 утверждена новая редакция «Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года».

Статистические данные, представленные в таблице, фиксируют до 2018 г. устойчивый рост количества преступлений экстремистской направленности, и это свидетельствует о важности деятельности государства в сфере национальной безопасности Российской Федерации. При этом следует отметить значительный объем латентности, присущий данному виду преступности.

Таблица

Динамика количества преступлений экстремистской направленности в Российской Федерации за 2013–2019 гг.

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Численность преступлений экстремистской направленности	896	1024	1308	1450	1521	1265	585
Темп роста относительно предыдущего периода, %	28,7	15,4	28,5	9,1	4,9	–16,8	–53,8

Исходя из степени общественной опасности проявлений экстремизма, был принят Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а также внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях.

В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» противодействие экстремизму отнесено к числу обязанностей полиции. Указом Президента Российской Федерации от 06.09.2008 № 1316 на базе подразделений по борьбе с организованной преступностью образованы подразделения по противодействию экстремизму.

В соответствии с Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» к экстремизму и различным его проявлениям следует относить:

- насильственное нарушение целостности Российской Федерации либо основ ее конституционного строя;
- сопряженное с применением насилия либо угрозой его применения воспрепятствование осуществлению гражданами их права на участие в референдуме, других избирательных прав либо нарушения порядка проведения голосования, в том числе в части его тайности;
- осуществление деятельности по разжиганию розни и конфликтов на национальной, расовой или религиозной почве;
- сопряженное с применением насилия либо угрозой применения такового незаконное оказание влияния на деятельность органов государственной власти и муниципалитетов, общественных объединений и иных организаций, в том числе избирательных комиссий;
- оправдание различного рода террористических проявлений и другие формы террористической деятельности;
- распространение ложной информации, пропагандирующей исключительность либо неполноценность категории граждан по расовым, национальным, языковым и социальным признакам, а равно отношению к различным религиозным конфессиям;
- совершение противоправных деяний, подпадающих под квалификацию по п. «е» ч. 1 ст. 63 Уголовного кодекса РФ;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина по расовым, национальным, языковым и социальным признакам, а равно отношению к различным религиозным конфессиям;
- заведомо ложное публичное обвинение государственного служащего Российской Федерации либо ее субъекта в совершении им преступных деяний в период исполнения своих должностных обязанностей;
- использование символики или атрибутики, отнесенных к нацистским группировкам, либо атрибутики или символики, сложно отличимые от вышеуказанных, за исключением случаев, когда их использование осуществляется с целью пропаганды и выработки в обществе негативного отношения к нацистским и экстремистским объединениям и группировкам (в ред. от 02.12.2019 № 421-ФЗ);

– публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, а равно изготовление, хранение и массовое распространение материалов экстремистского содержания;

– подстрекательство и пособничество такой деятельности, в том числе за счет оказания финансового либо иного содействия объединениям и организациям экстремистской направленности (п. 1 в ред. от 24.07.2007 № 211-ФЗ).

Таким образом, юридическая категория экстремизма складывается из преступлений и административных правонарушений.

К административным правонарушениям экстремистской направленности относятся:

– ч. 2 ст. 13.15 КоАП РФ (злоупотребление свободой массовой информации);

– ч. 1 и 2 ст. 20.3 КоАП РФ (пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами);

– ст. 20.3.1. КоАП РФ (возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства);

– ст. 20.28 КоАП РФ (организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности);

– ст. 20.29 КоАП РФ (производство и распространение экстремистских материалов).

Необходимо уделить должное внимание хулиганским действиям, совершенным по экстремистским мотивам. Наличие указанного мотива при квалификации таких деяний обеспечивает основание для привлечения лица к уголовной ответственности (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2007 № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений»). В соответствии с данным документом деяние может быть квалифицировано по уголовному законодательству по целому ряду мотивов, в том числе экстремистской направленности, например, с целью выражения ненависти на национальной, религиозной, политической и идеологической почве. Наличие данного мотива со-

ответственно относит данные деяния к категории преступлений экстремистской направленности.

В указании Генпрокуратуры России № 487/11, МВД России № 1 от 12.07.2019 (в ред. от 23.10.2019) «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» дается полный перечень преступлений экстремистской направленности, которыми без дополнительных условий считаются следующие деяния с квалифицирующим признаком «по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти, или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы»:

- умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (п. «е» ч. 2 ст. 111 УК РФ);
- умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (п. «е» ч. 2 ст. 112 УК РФ);
- умышленное причинение легкого вреда здоровью (п. «б» ч. 2 ст. 115 УК РФ);
- истязание (п. «з» ч. 2 ст. 117 УК РФ);
- угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ч. 2 ст. 119 УК РФ);
- хулиганство (п. «б» ч. 1 ст. 213 УК РФ).

К преступлениям экстремистской направленности без дополнительных условий также относятся:

- публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ);
- публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ст. 280.1 УК РФ);
- возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ);
- организация экстремистского сообщества (ст. 282 УК РФ);
- организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ);
- финансирование экстремистской деятельности (ст. 282.3 УК РФ);
- геноцид (ст. 357 УК РФ).

К противоправным деяниям экстремистской направленности также следует относить преступления, совершенные по мотивам ненависти к различным социальным группам либо гражданам, а также по политическим, религиозным, национальным, расовым признакам. Этот факт получил законодательное закрепление в примечании к ст. 282.1 УК РФ.

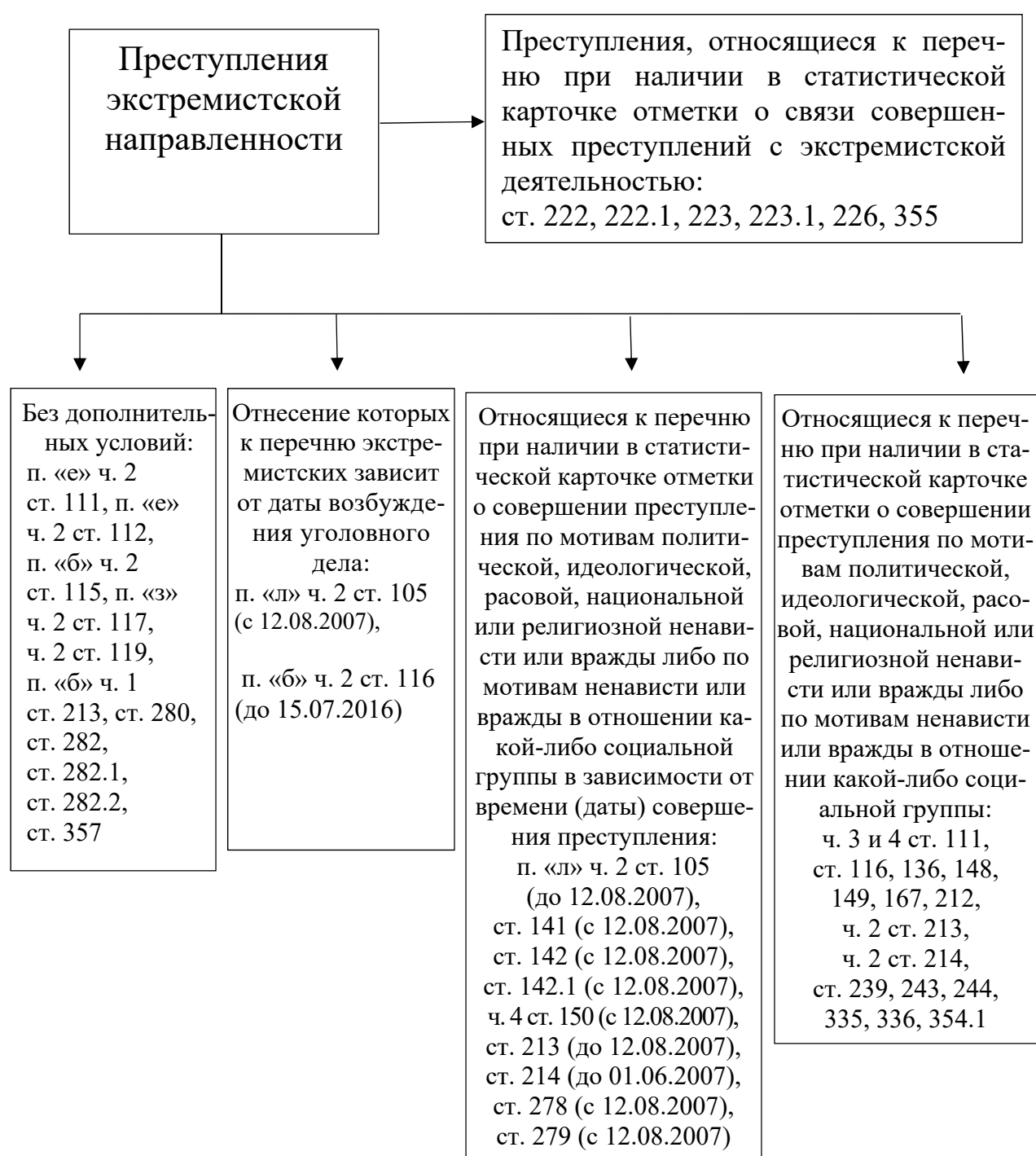


Рис. Перечень преступлений экстремистской направленности

Субъекты противодействия экстремизму, а также общие основы системы противодействия экстремизму определены Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». В соответствии со ст. 4 данного нормативного правового акта к субъектам противодействия экстремизму относятся федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах соответствующей компетенции, в их числе:

- прокуратура Российской Федерации;
- Следственный комитет Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;
- органы внутренних дел Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству основными направлениями в противодействии экстремизму являются:

- выявление причин и условий, способствующих распространению различного рода экстремистских проявлений, а также осуществление других профилактических мероприятий, способствующих предупреждению распространения данного негативного явления;

- выявление, а равно предупреждение и пресечение любой деятельности общественных объединений, религиозных организаций и граждан, которые можно отнести к категории деятельности экстремистской направленной.

Принципами антиэкстремистской деятельности являются:

- законность;
- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций;
- гласность;
- первоочередность обеспечения национальной и общественной безопасности государства;
- первостепенность мер антиэкстремистского характера, направленных на профилактику и предупреждение;
- обеспечение взаимодействия компетентных органов в антиэкстремистской деятельности с гражданами, общественными объединениями и организациями;

– неотвратимость наказания за деятельность экстремистской направленности.

В транснациональной области Российская Федерация осуществляет взаимодействие с иными государствами, а также международными организациями и подразделениями, в компетенцию которых входит осуществление антиэкстремистской деятельности.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятию «экстремизм».
2. Из чего следует сделать вывод об опасности экстремистской деятельности?
3. Какой нормативный правовой акт определяет цели, задачи и основные направления государственной политики в сфере противодействия экстремизму?
4. Какие органы относят к субъектам противодействия экстремизму?
5. В каких направлениях осуществляется противодействие экстремистской деятельности?
6. Назовите основные принципы антиэкстремистской деятельности.

2. Взаимодействие сотрудников территориальных органов МВД России и органов местного самоуправления в вопросах профилактики распространения идеологии экстремизма

Сотрудники территориальных органов МВД Российской Федерации (далее – сотрудник ОВД) при осуществлении взаимодействия с органами местного самоуправления в деле противодействия экстремизму руководствуются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России.

Правовые основы взаимодействия сотрудников ОВД и органов местного самоуправления определены федеральными законами от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, согласно ст. 10 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» органы правопорядка в своей деятельности взаимодействуют с муниципальными органами. В этом случае имеется возможность использования полномочий местных органов для обеспечения деятельности правоохранительных органов. Это обстоятельство возможно только в случае четкого соблюдения нормативных правовых актов, регламентирующих такую деятельность. В рамках своих полномочий органы правопорядка должны осуществлять содействие муниципальным органам в вопросах обеспечения соблюдения прав и свобод граждан, их защиты, а равно оказывать необходимую помощь в развитии у граждан инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. Вышеуказанный закон также обязывает правоохранительные органы осуществлять деятельность по защите прав органов местного самоуправления и их должностных лиц. Этот же нормативный правовой акт вменяет в обязанность муниципалитетам оказывать полное содействие правоохранительным органам в их деятельности. Законодатель также обязывает органы местного самоуправления обеспечивать соответствующую орга-

низацию охраны общественного порядка и безопасности на территории муниципалитета.

Анализируя вышеизложенное, необходимо отметить, что органы местного самоуправления и правоохранительные органы в своей деятельности в части задач, дублирующихся в обязанностях обоих учреждений, должны обеспечивать максимальное взаимодействие и помощь.

Актуальность взаимодействия объясняется:

- комплексом целей, обозначенных перед органами правопорядка;
- тенденцией к более тщательной подготовке на стадии приготовления, а также осуществления и сокрытия противоправных деяний экстремистской направленности;
- высокой степенью сложности деятельности правоохранительных органов по выявлению, предупреждению и пресечению противоправных деяний данной направленности;
- существенным отличием форм и методов действий участников антиэкстремистской деятельности;
- участвовавшими фактами совершения противоправных деяний данной категории на территориях вне места проживания лиц, совершающих данные деяния;
- необходимостью своевременного быстрого взаимодействия антиэкстремистских подразделений различных сил и ведомств.

Взаимодействие различных подразделений и ведомств в правоохранительной деятельности необходимо во избежание осуществления одних и тех же мероприятий различными службами, а также с целью наиболее эффективного распределения стоящих перед органами правопорядка задач по пресечению, предупреждению, юридическому закреплению противоправных действий, установлению и задержанию правонарушителей и иных имеющих существенное значение целей. При этом акты нормотворчества, указывая на необходимость взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами и органами муниципалитетов, обозначили их как самостоятельные субъекты, которые имеют свою компетенцию.

Вопросы участия органов местного самоуправления в противодействии экстремизму определены Федеральным законом от

06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в числе вопросов местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов. Так, в п. 7.1. ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения отнесено участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения. Аналогичная обязанность возлагается на органы местного самоуправления на уровне муниципальных районов и городских округов (п. 6.1 ч.1 ст. 15 и п. 7.1 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ соответственно). Этот факт показывает, что их полномочия в разы меньше обязанностей силовых подразделений и ведомств, специализирующихся в данном направлении.

Полномочия полиции в данной сфере обозначены в п. 16 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». Так, органы внутренних дел, помимо профилактических антиэкстремистских мероприятий, обязаны осуществлять мероприятия по выявлению и пресечению таких негативных явлений.

Обязанности полиции в антиэкстремистской и антитеррористической деятельности также регламентированы ведомственными приказами МВД России. Субъектами данной деятельности являются оперативные подразделения ведомства, а также органы предварительного следствия. В антиэкстремистской деятельности могут быть задействованы и другие подразделения ведомства.

Правоохранительная деятельность является непрекращающимся процессом, направленным как на профилактику, так и на выявление и юридическое оформление фактов проявления экстремизма. Важное значение в данном направлении имеет деятельность, направленная на установление и последующее пресечение фактов распространения информации экстремистского содержания, попыток вовлечения граждан (в особенности несовершеннолетних лиц) в такую деятельность и других фактов осуществления пособнических действий экстремистским и террористическим формированиям и организациям.

Для исключения спорных и конфликтных ситуаций в вопросах взаимодействия в антиэкстремистской деятельности Указом Президента Российской Федерации от 26.07.2011 № 988 (внесены

изменения Указом Президента Российской Федерации от 17.02.2016 № 64) была создана Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму. Именно этот орган обеспечивает реализацию государственной политики в данной сфере, в том числе в части ее организационно-методического обеспечения. Основной задачей данного органа является обеспечение эффективного взаимодействия всех субъектов антиэкстремистской деятельности, в том числе за счет координации их деятельности.

Основные принципы взаимодействия в антиэкстремистской деятельности между муниципальными и правоохранительными органами являются принципы законности, демократизма, гуманизма и гласности.

Первый из них в рамках кооперации предполагает:

- осуществление всей деятельности строго в правовом поле, с четкой пролонгацией основных целей и задач, прав и обязанностей, а также способов и методов деятельности;
- строгое соблюдение нормативных правовых актов, регламентирующих данную и смежные сферы деятельности;
- наличие мер юридического принуждения и ответственности для должностных лиц в ситуациях, когда они допустили совершение противоправных деяний в данной области.

Второй принцип предполагает обеспечение основных прав и свобод гражданина в пределах, не ущемляющих интересы стороннего лица. Демократизм подразумевает форму взаимодействия, основанную на наличии у граждан равных прав и свобод, признании народа источником власти, наделении его правом решать суверенные дела. Этот принцип требует от взаимодействующих сторон терпимости, должного самоконтроля, уважения и ответственности.

Основой принципа гуманизма является ориентированность на человека, признание исключительной ценности его прав и свобод, когда в вопросах взаимодействия необходимо соблюдать безопасность человека и гражданина. В данной деятельности необходимо исключить любые виды насильственного достижения поставленных целей, в том числе в ситуациях, унижающих честь и достоинство гражданина.

Открытость и доступность результатов и хода антиэкстремистской деятельности, в том числе в части взаимодействия,

является основой принципа гласности. Данный принцип также является одним из основополагающих в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Помимо общих принципов, взаимодействие должно осуществляться с соблюдением следующих специальных принципов.

1. *Принцип плановости* предполагает систематическую, структурную деятельность, основанную на предварительном планировании мероприятий. Для исключения дублирования выполняемых функций, а также для обеспечения узкопрофильных обязанностей специализирующимися на этом службами и подразделениями необходимо соблюдение принципа четкого разграничения компетенции.

2. *Принцип сохранения самостоятельности* предполагает, что несмотря на кооперационную специфику антиэкстремистской деятельности, каждый субъект противодействия должен сохранять свою самостоятельность в соответствии с нормативной правовой регламентацией его деятельности, правовым статусом, а также правами и обязанностями, возложенными на него.

При взаимодействии различных субъектов антиэкстремистской деятельности необходимо соблюдать следующие требования:

- кооперация должна служить как общим интересам, так и в угоду индивидуальным целям и задачам субъектов, не противореча основным принципам их деятельности;
- сотрудничество должно характеризоваться устойчивостью, постоянством и гибкостью в ситуациях изменения обстановки;
- компетенции субъектов должны быть составлены с соблюдением требований, исключающих дублирование выполняемых задач;
- солидарность ответственности, предполагающую исключение взаимоотношений среди субъектов за невыполнение своих обязанностей другим субъектом деятельности;
- кооперация должна осуществляться на основе взаимоуважения и помощи, в условиях благоприятного психологического климата.

В вопросах антиэкстремистской деятельности органы муниципалитетов и правоохранительных органов взаимодействуют в ее превентивной части. Профилактика как юридическая катего-

рия в современной науке предполагает общесоциальный и специальный уровни. Тем самым следует заметить, что данное взаимодействие должно обеспечиваться на обоих уровнях превентивной деятельности.

Общесоциальный уровень профилактики подразумевает комплекс профилактических мер по оздоровлению социального климата в обществе в целом, имеет целью формирование толерантного мировоззрения, развитие и укрепление правосознания граждан, общероссийской идентичности. В данном направлении у патриотического воспитания имеются колоссальные возможности. Непреходящую ценность также имеют мероприятия, направленные на развитие спорта, популяризацию здорового образа жизни, пропаганду социально значимых ценностей.

Основным направлением взаимодействия сотрудников ОВД и органов местного самоуправления на уровне общесоциальной профилактики экстремизма является взаимный обмен информацией. Органы внутренних дел и органы местного самоуправления обязаны информировать друг друга о состоянии и результатах противодействия экстремизму.

Обмен информацией служит совершенствованию деятельности органов местного самоуправления и подразделений территориальных органов МВД России по профилактике преступлений и административных правонарушений экстремистской направленности.

Вопросы для самоконтроля

1. Какими федеральными законами определены правовые основы взаимодействия сотрудников ОВД и органов местного самоуправления?
2. Чем обусловлена актуальность взаимодействия сотрудников ОВД и органов местного самоуправления?
3. Кто осуществляет общую координацию взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления?
4. Назовите общие принципы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере противодействия экстремистской деятельности.

5. Перечислите основные требования к взаимодействию органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере противодействия экстремизму.

6. Что такое общесоциальная профилактика экстремизма?

7. Каково основное направление взаимодействия сотрудников ОВД и органов местного самоуправления на уровне общесоциальной профилактики экстремизма?

3. Механизмы реализации мероприятий по общесоциальной профилактике экстремизма

Реализация общесоциальной профилактики может найти свое выражение в форме различного рода совещаний, методических семинаров и т. п. В отдельных случаях определенный эффект может иметь создание специальных совместных координационных структур (советов, комиссий и др.) по противодействию экстремизму.

Наиболее адекватной формой реализации данного направления является совместное участие органов внутренних дел и органов местного самоуправления в работе постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, организуемых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка». Целью деятельности данных координационных совещаний является совершенствование деятельности по обеспечению правопорядка.

К числу основных задач данных координационных совещаний относится организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка в субъектах Российской Федерации.

В планы работы координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации должно быть внесено рассмотрение вопросов деятельности различных субъектов по противодействию экстремизму, в том числе по организации и осуществлению взаимодействия субъектов профилактики экстремизма.

На координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации взаимодействие органов внутренних дел и органов местного самоуправления осуществляется также путем обмена информацией об уровне экс-

тренистской активности в субъекте Российской Федерации, мероприятиях по выявлению, пресечению и профилактике экстремизма.

Вне зависимости от формы проведения совместных мероприятий в их повестку должны быть включены следующие вопросы:

- заслушивание участников взаимодействия по вопросам совместной деятельности;
- обобщение и распространение положительного опыта по взаимодействию;
- обозначение проблемных вопросов и возможных путей их решения;
- осуществление взаимного контроля в процессе совместной работы.

Формами реализации данного направления могут выступать различного рода планирующие документы, в которых фиксируются мероприятия по взаимодействию сотрудников ОВД с органами местного самоуправления в деле противодействия экстремизму. Так, в качестве отдельной формы можно выделить реализацию целевой программы по противодействию экстремизму.

Создание целевых программ по противодействию экстремизму не является обязательным для органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а тем более для органов местного самоуправления, более того, их участие в реализации подобных программ может быть предусмотрено по согласованию. Тем не менее разработка и внедрение подобной программы существенно оптимизирует противодействие экстремизму, в том числе путем улучшения взаимодействия между различными субъектами противодействия экстремизму. Возможен также вариант включения вопросов противодействия (профилактики) экстремизму в содержание более общей государственной программы по профилактике правонарушений на территории соответствующего субъекта РФ.

Государственные программы по профилактике экстремизму приняты во многих субъектах Российской Федерации. Как правило, они создаются на основе анализа социально-экономической и политической ситуации в регионе, уровня и характера противоправной деятельности экстремистской направленности, особен-

ностей ее осуществления, специфики причин и условий, ее порождающих. Как правило, программой (подпрограммой) по противодействию экстремизму предусмотрена реализация мероприятий:

- по устранению причин, способствующих распространению экстремизма в регионе;
- по созданию социально-экономических условий для противодействия экстремизму;
- по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений и иных мероприятий.

В программе должно быть четко обозначено взаимодействие органов внутренних дел и органов местного самоуправления при реализации профилактических мероприятий; отмечены параметры и показатели оценки деятельности субъектов взаимодействия в области противодействия экстремизму.

Необходимость участия органов внутренних дел в разработке подобных программ определена нормативными правовыми актами МВД России, регламентирующими организацию деятельности подразделений органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, осуществляющих в пределах компетенции выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и правонарушений экстремистской направленности. Кроме этого, соответствующие подразделения органов внутренних дел в рамках предоставленных полномочий участвуют в разработке и реализации региональных и межрегиональных программ в сфере противодействия экстремизму.

Формой реализации данного направления являются различного рода постановления, распоряжения, приказы, инструкции, правила и положения. В управленческих актах регулируются различные вопросы, решаемые в сфере профилактики экстремизма органами внутренних дел и органами местного самоуправления во взаимодействии.

Издание управленческих актов будет эффективным только при условии соответствия определенным требованиям. Итак, содержание правового акта должно:

- максимально соответствовать потребностям противодействия экстремизму;

– иметь финансово-экономическое обоснование (при этом его экономическая целесообразность выражает стратегию позитивного развития);

– излагаться грамотным и доступным языком.

Оформление правового акта управления должно способствовать осуществлению конкретного, оперативного и дифференцированного руководства.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем регламентирована деятельность координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации?

2. Какие вопросы должны быть включены в повестку координационного совещания по обеспечению правопорядка в субъекте Российской Федерации?

3. В чем состоит основное значение государственных программ по противодействию экстремизму, принимаемых субъектами Российской Федерации?

4. Какие мероприятия предусмотрены в рамках реализации программ по противодействию экстремизму?

5. Какими актами можно регламентировать взаимодействие органов внутренних дел и органов местного самоуправления?

6. Перечислите основные требования к управленческому акту.

4. Комплекс совместных мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений и преступлений экстремистской направленности

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Статьи 5–11 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» определяют, что полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами; при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Данное положение может конкретизироваться посредством других нормативных актов, регламентирующих формы и методы взаимодействия правоохранительных органов с населением.

В последние годы был принят ряд законов, регулирующих порядок образования и деятельности общественных объединений (например, Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»). Вопросы участия граждан в правоохранительной деятельности рассматриваются в них наравне с другими вопросами. Кроме того, принят отдельный федеральный закон, регламентирующий участие граждан в охране общественного порядка (Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Этот же нормативный правовой документ регламентирует процессуальный порядок создания общественных объединений правоохранительной направленности, основными направлениями деятельности которых являются:

1) оказание помощи правоохранительным органам в вопросах обеспечения общественного порядка и безопасности;

2) содействие в осуществлении превентивных мероприятий, а также в вопросах пресечения противоправных деяний;

3) разъяснительная деятельность среди населения в вопросах правовой регламентации норм поведения в общественных местах.

Практически во всех нормативных правовых документах, в том числе в ведомственных приказах, относительно вопросов взаимодействия обозначается необходимость задействования населения в правоохранительной деятельности. В Федеральном законе «О полиции» говорится, что деятельность полиции должна быть открытой, публичной для общества и осуществлять свою деятельность в тесной кооперации с гражданами, органами местного самоуправления, а также другими силовыми ведомствами и подразделениями. При решении консолидированных целей именно правоохранительные органы обязаны обеспечивать должный уровень взаимодействия с указанными субъектами.

В упомянутых актах нормотворчества обозначается особая значимость в привлечении к обеспечению общественного порядка и безопасности в субъектах и муниципалитетах, характеризующихся многонациональным составом населения, с наличием сформировавшихся диаспор, в особенности при проведении религиозных, а также национальных праздничных и траурных мероприятий. Рекомендуются привлекать представителей различных диаспор, проживающих на обслуживаемой территории, особенно при проведении массовых мероприятий. Такой вид взаимодействия поможет избежать возможные конфликтные ситуации за счет квалифицированной разъяснительной работы со стороны авторитетных представителей различных религиозных конфессий и национальных диаспор, в том числе с целью предотвращения различных форм экстремистских проявлений.

Одной из основных задач органов правопорядка является деятельность по агитации создания добровольных общественных объединений правоохранительного характера и вхождения граждан в такие организации. Такие виды добровольческих формирований можно использовать в антиэкстремистской и антитеррористической деятельности.

Уровень специальной профилактики экстремизма направлен непосредственно на предупреждение экстремистской деятельности конкретными группами, устранение ее причин и условий. Здесь выступает комплекс мероприятий, задачей которых становится предупреждение преступлений и правонарушений экстремистской направленности.

На уровне специальной профилактики экстремизма подразделения территориальных органов МВД России, обеспечивающие организацию охраны общественного порядка и взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в пределах своих полномочий организуют работу во взаимодействии с органами местного самоуправления, общественными объединениями по их непосредственному участию в предупреждении преступлений и правонарушений экстремистской направленности.

Важным составным элементом эффективности взаимодействия на уровне специальной профилактики будет являться установление тесных контактов между сотрудниками правоохранительных органов и сотрудниками муниципалитетов, в чьи обязанности входит деятельность по организации мероприятий по профилактике экстремизма. Взаимодействие существенно улучшается в случае, если в рамках органа местного самоуправления создана комиссия, отдел или выделен конкретный сотрудник, ответственный за проведение профилактических мероприятий по вопросам противодействия экстремизму и сотрудничество с правоохранительными органами в данной сфере.

На уровне субъекта Российской Федерации взаимодействие органов внутренних дел и органов местного самоуправления в рамках специальной профилактики экстремизма может осуществляться:

- при проведении пропагандистской (просветительской) деятельности;
- при решении организационных вопросов, связанных с публичными мероприятиями во избежание экстремистских проявлений в ходе их проведения;
- при совместной деятельности по минимизации (ликвидации) последствий проявлений экстремизма;

– при совместной деятельности по устранению причин и условий осуществления экстремистской деятельности.

Одной из наиболее распространенных форм участия органов местного самоуправления в профилактике экстремизма является организация и осуществление просветительской и пропагандистской деятельности, направленной на утверждение идей толерантности, борьбу с нетерпимостью, расовой, этнической, религиозной, социальной ненавистью и враждой. На практике это предполагает проведение бесед, встреч, поддержку социальных инициатив граждан, направленных на упрочение толерантности, организацию деятельности различных клубов, иных социальных объединений, разработку и размещение социальной рекламы и пр.

В этом направлении взаимодействие с сотрудниками ОВД рекомендуется осуществлять в форме привлечения их к проведению данных мероприятий. Это может быть участие сотрудников ОВД в беседах, работе дискуссионных клубов, пропагандистских выступлениях.

Органам внутренних дел также рекомендуется организовывать и проводить рабочие встречи, круглые столы, брифинги, конференции с участием представителей органов местного самоуправления, исполнительной власти, правоохранительных органов, институтов гражданского общества.

Важным направлением взаимодействия будет являться также методическая помощь сотрудников ОВД органам местного самоуправления в деле организации и проведения подобных мероприятий, деятельности клубов и общественных объединений. Вместе с тем важно помнить о том, что при отсутствии должного взаимодействия проводимые мероприятия могут быть использованы в противоправных целях, а профилактика толерантности обращена в пропаганду нетерпимости. Не являются редкостью случаи, когда спортивные клубы и спортивные объединения используются в качестве базы для привлечения новых членов в экстремистские организации и группы, а в ходе тематических вечеров осуществляется пропаганда экстремистских взглядов. Недопущение подобного должно стать результатом системных, согласованных действий органов местного самоуправления и органов внутренних дел.

Алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел

***Ситуация.** В подразделение органа внутренних дел по взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления из органов местного самоуправления поступило информационное письмо о проведении представительского мероприятия (круглый стол, беседа и т. п.) с просьбой принять участие в его работе.*

Сотрудник подразделения:

- вступает в контакт с представителем органа местного самоуправления, ответственным за организацию данного мероприятия или координирующим его проведение;
- уточняет у представителя органов местного самоуправления круг проблем, предлагаемых для обсуждения на представительском мероприятии, ориентировочные характеристики (возрастные, социальные, политические и др.) участников данного мероприятия.

С учетом полученной информации руководство подразделения органа внутренних дел по взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления совместно с руководством подразделения по противодействию экстремизму и (в случае проведения представительского мероприятия с несовершеннолетними гражданами) руководством подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел назначает кандидатуру сотрудника ОВД для участия в представительском мероприятии.

Назначенный сотрудник:

- уточняет информацию о времени и месте проведения мероприятия, обсуждаемых вопросах и проблемах, предполагаемых участниках;
- осуществляет подготовку к собственному публичному выступлению.

Последовательность подготовки:

***Шаг 1:** определить цели выступления. Цели будут зависеть от тематики мероприятия и круга лиц, принимающих в нем участие.*

Целями выступления сотрудника ОВД могут являться:

– формирование толерантного мировоззрения, информирование о состоянии преступности экстремистской направленности и мерах, предпринимаемых ОВД по противодействию экстремизму;

– информирование о характерных особенностях поведения экстремистов и методиках вовлечения лиц в экстремистскую деятельность;

– информирование об ответственности за осуществление экстремистской деятельности;

– информирование о проблемах противодействия экстремизму и возможных путях их решения и т. п.

Шаг 2: составить ориентировочный рабочий план, подчиненный собственной логике: 5–6 основных тезисов будущего выступления.

Шаг 3: сбор материала. Сотруднику следует подобрать необходимый справочный и статистический материал, а не полагаться на свое «знание проблемы». При этом следует помнить, что в целях облегчения восприятия слушателей цифры желательно не зачитывать, а демонстрировать наглядно. В устном выступлении не должно быть много цифровой информации, так как цифры утомляют аудиторию. Именно поэтому сотруднику ОВД, участвующему в проведении подобных мероприятий, следует использовать возможности мультимедийного сопровождения выступления. Наличие необходимого оборудования следует предварительно обсудить с представителями органов местного самоуправления.

Шаг 4: подготовка к непосредственному изложению текста, оформление публичного выступления по законам ораторского искусства. Сотрудники ОВД, как правило, не имеют большого опыта постоянных публичных выступлений, а потому им следует написать текст своего выступления целиком. Текст выступления должен зрительно легко восприниматься. Докладчик должен хорошо ориентироваться в тексте, уметь мгновенно находить в нем интересующие его фрагменты. Заучивать свое выступление не следует. Предпочтительнее говорить легко и непринужденно. Подготовка к выступлению обязательно должна включать в себя и репетиции.

Шаг 5: продумывание возможных вопросов аудитории и своих ответов на них.

Далее сотрудник ОВД прибывает в установленное время к месту проведения мероприятия, устанавливает контакт с представителями органов местного самоуправления, участвует в проведении мероприятия; по итогам мероприятия анализирует собственное выступление, мероприятие в целом, определяет достоинства и недостатки, выявившиеся в ходе проведения мероприятия; подготавливает рапорт, в котором излагает необходимые сведения о проведенном мероприятии, его основных результатах, положительных и отрицательных сторонах, а также о направлениях совершенствования данного вида деятельности. При необходимости выступает с инициативой направления в органы местного самоуправления представления по тем или иным вопросам, возникшим в ходе проведения мероприятия.

Обсуждение результатов представительских мероприятий, взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления при проведении пропагандистской (просветительской) деятельности может быть включено в повестку дня Координационных совещаний, иных совместных совещаний органов внутренних дел и органов местного самоуправления.

Статистика последних лет, к сожалению, выявила тенденцию роста вовлеченности в преступления экстремистской и террористической направленности лиц, не достигших 18-летнего возраста. Именно поэтому целесообразно вопросы взаимодействия правоохранительных и муниципальных органов, в особенности в части профилактических и превентивных мероприятий, рассмотреть более детально. В этом отношении речь должна идти о согласованной координации действий по выполнению положений Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В соответствии со ст. 4 данного Федерального закона в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, органы управления социальной за-

щитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел. Органы местного самоуправления принимают участие в деятельности органов опеки, организуют деятельность муниципальных образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и имеют в своем составе структурные подразделения по молодежной политике.

Применительно к рассматриваемой проблеме скоординированного противодействия экстремистской деятельности в Федеральном законе от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определены следующие задачи отдельных субъектов.

1. Органы управления образовательным процессом в пределах своей компетенции обязаны разрабатывать и внедрять в практическую деятельность подопечных учреждений программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

2. Общеобразовательные организации общего образования, образовательные организации начального профессионального, среднего профессионального образования и другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс, в соответствии со своими уставами или положениями:

- осуществляют деятельность по установлению несовершеннолетних, склонных к асоциальному поведению, допускающих пропуски учебных занятий без уважительных причин, и принимают необходимые меры по исправлению данного положения;

- обеспечивают функционирование в образовательных учреждениях общедоступных досуговых кружков и секций, способствующих формированию здорового и нравственно устойчивого, законопослушного индивидуума;

- организуют мероприятия по устранению правового нигилизма среди обучающихся.

3. Органы по делам молодежи в пределах своей компетенции:

- участвуют в разработке и реализации программ и планов по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- осуществляют организационно-методическое обеспечение и координацию деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, находящихся в их ведении социальных учреждений, клубов и иных учреждений;

- оказывают содействие детским и молодежным общественным объединениям, социальным учреждениям, фондам и иным учреждениям, и организациям, деятельность которых связана с осуществлением мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- участвуют в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, в финансовой поддержке на конкурсной основе общественных объединений, осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

4. Органы внутренних дел в пределах своей компетенции осуществляют деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел:

- проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей при необходимости предупреждения совершения ими правонарушений и с согласия начальника органа внутренних дел или его заместителя;

- выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и (или) антиобщественных действий или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния, а также родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, и в установленном порядке вносят предложения о применении к ним мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

- рассматривают в установленном порядке заявления и сообщения об административных правонарушениях несовершеннолетних, общественно-опасных деяниях несовершеннолетних, не

достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении их родителями или иными законными представителями либо должностными лицами обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних;

- информируют заинтересованные органы и учреждения о безнадзорности, правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, о причинах и об условиях, этому способствующих.

При осуществлении своих полномочий в сфере профилактики экстремизма среди несовершеннолетних лиц органам внутренних дел рекомендуется использовать следующие формы внешнего взаимодействия с другими субъектами, деятельность которых относится к ведению органов местного самоуправления:

- совместную организацию и проведение патриотических мероприятий, а также мероприятий, направленных на воспитание толерантности среди молодежи, а также ее правовое просвещение;

- проведение бесед с администрацией и преподавателями о необходимости пресечения проникновения в учебные заведения лиц, склоняющих молодежь к экстремистской деятельности, созданию различных объединений, движений экстремистской направленности;

- при участии специалистов органов образования, органов по делам молодежи, муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав проведение лекций среди подростков, разъясняющих правила поведения при встрече с лицами, распространяющими экстремистские идеи;

- выступление на родительских собраниях с рекомендациями для законных представителей обучающихся;

- совместную разработку и распространение методических и наглядных материалов, буклетов и памяток в учебных заведениях и среди родителей;

- выявление экстремистских группировок и отдельных лиц, осуществляющих экстремистскую деятельность или вовлекающих несовершеннолетних в экстремистскую деятельность;

- планирование и осуществление при участии комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, представителей ор-

ганов местного самоуправления рейдов в целях установления несовершеннолетних лиц, осуществляющих экстремистскую деятельность;

- обмен информацией о направленности неформальных молодежных групп;

- обмен информацией о несовершеннолетних, входящих в антиобщественные группы экстремистской направленности.

Взаимодействие органов внутренних дел с органами местного самоуправления по вышеприведенным направлениям позволит существенно оптимизировать их профилактическую деятельность, направленную на предупреждение экстремизма в среде несовершеннолетних.

Вопросы для самоконтроля

1. Каким федеральным законом регламентировано участие граждан в охране общественного порядка?

2. Приведите примеры добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

3. Какие задачи преследует привлечение к охране общественного порядка этнических сообществ?

4. Какие цели преследует специальная профилактика экстремизма?

5. Как осуществляется взаимодействие органов внутренних дел и органов местного самоуправления в рамках специальной профилактики экстремизма?

6. Назовите самую распространенную форму участия органов местного самоуправления в профилактике экстремизма.

7. Перечислите этапы подготовки сотрудника правоохранительных органов к выступлению в представительском мероприятии.

8. Какие органы входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних?

9. Каким федеральным законом регламентируется деятельность, связанная с несовершеннолетними?

10. Перечислите основные задачи деятельности отдельных субъектов профилактики.

5. Особенности организации и проведения органами местного самоуправления совместно с сотрудниками территориальных органов внутренних дел публичных мероприятий

В вопросах противодействия экстремизму, и в частности относительно взаимодействия правоохранительных органов с муниципальными органами, особо важное значение приобретает организация массовых мероприятий на обслуживаемой территории.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организатор публичного мероприятия обязан уведомить орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном ст. 7 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ.

При соблюдении необходимых требований в последующем муниципалитет совместно с организаторами акции при тесной кооперации с правоохранительными органами обязан обеспечить охрану общественного порядка и безопасности при проведении публичного мероприятия. С этой целью назначается представитель муниципалитета, об этом направляется акт организаторам мероприятия в незамедлительном порядке. Он также направляется в территориальные органы внутренних дел для обеспечения должной охраны общественного порядка и безопасности при проведении массового мероприятия.

Для обеспечения исключения различного рода провокаций, в том числе экстремистского характера, важное значение приобретает сбор и обмен информацией об организаторах мероприятия, его участниках, а также возможных попытках провокационных действий со стороны третьих лиц. Необходимо проверить данные лиц на возможную причастность к экстремистским группировкам, наличие противоправных намерений. Только после исследования полученной информации в ходе тесного взаимодействия возможно принятие решения о законности планируемого мероприятия и соответствии его целей интересам государства и

гражданского общества, в том числе в части исключения фактов экстремистских проявлений.

При получении информации, подтверждающей несоответствие указанных организатором целей требованиям российского законодательства, а также при наличии оснований предполагать о возможных попытках экстремистских проявлений представитель муниципалитета должен в письменной форме сообщить об этом организатору мероприятия, в том числе с разъяснением ответственности за организацию и проведение публичного массового мероприятия без получения соответствующего разрешения согласно ст. 12 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел

***Ситуация 1.** Органы местного самоуправления информируют органы внутренних дел о поступившем уведомлении о проведении массового мероприятия.*

Сотрудник правоохранительных органов в вопросах антиэкстремистской деятельности при взаимодействии с представителями муниципалитета обязан поступившую информацию довести до подразделений, специализирующихся на противодействии экстремизму и терроризму, для получения оперативно значимой информации об организаторе и участниках мероприятия на предмет причастности их к экстремистским группировкам. В ходе консолидированных мероприятий с представителями подразделений антиэкстремистской направленности выносится заключение о целесообразности проведения данного мероприятия с соблюдением российской законодательства в вопросах противодействия экстремизму и терроризму.

***Ситуация 2.** В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий и исследования оперативно значимой информации причастность организаторов мероприятия к экстремистским группировкам не получила подтверждения. Также не были подтверждены факты возможного экстремистского проявления и нарушения российского законодательства в данной сфере.*

В данной ситуации полученные сведения об отсутствии оснований полагать, что публичное мероприятие имело экстре-

мистские цели проведения, возможные факты такого проявления, необходимо передать представителям муниципалитета.

Сотрудник органов правопорядка, анализируя имеющиеся сведения о месте, времени проведения мероприятия, его порядке, количестве и составе участников, в том числе с соблюдением антиэкстремистского законодательства, прорабатывает порядок организации мероприятия с целью обеспечения общественного порядка и безопасности, защиты прав и свобод граждан. В некоторых случаях он может внести рекомендации по изменению места либо времени проведения массового мероприятия с соответствующим обоснованием. В обязательном порядке должен быть сформирован временный оперативный штаб с определением его состава, места дислокации и поставленных задач.

Данный орган формируется с целью максимально эффективного управления силами и средствами, привлекаемыми к охране общественного порядка и безопасности. При проведении более крупных мероприятий (спортивные соревнования, фестивали, ярмарки и т. п.) вместо указанного органа создается организационный комитет. Его численность, состав и задачи определяются с учетом складывающейся оперативной и санитарно-эпидемиологической обстановки и масштабности публичного мероприятия. В его состав в обязательном порядке должны входить: начальник территориального органа внутренних дел и его заместители, оперативный дежурный, группа управления силами и средствами, группа связи, группа информации и анализа, оперативно-следственная группа, представители МЧС и ВНГ России. Наблюдателями в обязательном порядке должны быть задействованы представители службы «Скорой помощи» и местной администрации.

Координация деятельности правоохранительных органов должна осуществляться со стационарных (в зданиях, сооружениях) или передвижных (в автобусах) пунктов управления, в которых должны быть созданы условия для нормальной деятельности членов временного оперативного штаба, групп управления и организации связи. Такие пункты чаще всего дислоцируются в непосредственной близости к месту проведения мероприятия в помещениях, обеспечивающих их нормальную деятельность. Они

в обязательном порядке должны быть обеспечены средствами связи и приборами фото-, видео- и аудиофиксации.

План обеспечения общественного порядка и безопасности должен быть составлен заблаговременно. При изменении обстановки либо получении оперативно значимой информации план может быть скорректирован.

В данном плане ответственное лицо должно обозначить:

- регламент проведения мероприятия, место и время его проведения, предполагаемое количество зрителей и участников;
- границы территории, подлежащей соответствующему оцеплению;
- расчет сил и средств (количество личного состава, из каких подразделений привлекаются, места их размещения, виды и задачи нарядов, ответственные за организацию их службы в зонах, секторах и на участках, резервы);
- схему управления и связи, которая согласовывается с группой службы охраны общественного порядка и представляется в оперативный штаб для утверждения, а также потребность в средствах радио- и проводной связи, телевидения и др.;
- информацию о привлечении дополнительных сил и средств (войсковых подразделений, общественных правоохранительных формирований), местах несения службы и задачах;
- обеспечение общественного порядка в местах сбора участников и зрителей мероприятия, а также создание коридоров для их максимально быстрого прохождения к месту проведения мероприятия;
- организацию движения транспорта и пешеходов в местах проведения мероприятия, а также объезд данной территории с минимальной нагрузкой на дорожную систему населенного пункта;
- согласование совместной деятельности по времени, месту и цели с соседними органами внутренних дел и органами внутренних дел на транспорте, органами безопасности, войсками;
- порядок организованного выхода участников после окончания мероприятия и эвакуации в случае необходимости;
- меры по обеспечению пожарной безопасности;
- организацию медицинского, материально-технического и иных видов обеспечения деятельности сил и средств;

– варианты типовых тактических действий при осложнении оперативной обстановки в местах проведения публичных акций.

Необходимо усилить комплекс действий, направленных на пресечение противоправных мероприятий с использованием массового скопления граждан. В связи с этим проводятся совещания, инструктажи, тренировки личного состава, командно-штабные учения.

Инструктажи и тренировки личного состава в подготовительный период проводятся с целью изучения нормативных актов, регламентирующих права и обязанности органа внутренних дел, мер ответственности организаторов и участников массовых акций за нарушение правопорядка, а также для отработки тактических приемов несения службы в условиях осложнения обстановки.

Учения и репетиции необходимо проводить накануне непосредственно на месте проведения мероприятия. В ходе их уточняются места расположения сил и средств их задачи, порядок взаимодействия, а также алгоритм действий при возникновении особых условий. В обязательном порядке должен быть задействован резерв, в том числе в части отработки действий при возникновении различных экстренных ситуаций.

В плане в обязательном порядке должны быть проработаны алгоритмы действий при возникновении ситуаций, которые могут оказать негативное влияние на движение железнодорожного, автомобильного и иного транспорта. Обязательно необходимо отработать порядок документирования противоправных действий, а также задержание и доставление правонарушителей в территориальные органы внутренних дел; проверку транспорта, средств связи и других средств; устранить условия, которые могут затруднить проведение массового мероприятия или спровоцировать возникновение групповых нарушений общественного порядка либо массовых беспорядков.

В ходе подготовки и проведения публичного мероприятия необходимо использовать имеющийся положительный опыт их проведения, в том числе в тактическом его аспекте.

***Ситуация 3.** В ходе проведения исследования оперативно значимой информации были получены сведения, подтверждающие причастность организаторов мероприятия к экстремист-*

ским группировкам, либо получены данные, указывающие на возможные экстремистские акции со стороны третьих лиц.

Уполномоченный сотрудник органов правопорядка:

- уведомляет органы муниципалитета;
- вносит в органы местного самоуправления обоснованное представление о необходимости вынесения мотивированного письменного уведомления организаторам публичного мероприятия о возможном привлечении к уголовной ответственности при нарушении норм российского законодательства, в том числе в вопросах противодействия экстремизму;
- оказывает содействие представителям муниципалитета в составлении указанного документа.

По итогам анализа имеющейся информации принимается решение о возможности проведения указанного мероприятия в данных временных и территориальных рамках, исключающих нарушение общественного порядка и безопасности, а также различных форм проявления экстремизма и терроризма. При необходимости вносится соответствующее представление об изменении места либо времени проведения мероприятия, либо о нецелесообразности его проведения в целом.

В дальнейшем осуществляются мероприятия, рассмотренные в п. 3–9 применительно к ситуации 2, с учетом имеющейся информации о возможном экстремистском характере действий участников массового мероприятия.

Обязанность органов местного самоуправления по минимизации (ликвидации) последствий проявления экстремизма закреплена ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В практической реализации данной деятельности необходимо взаимодействие сотрудников органов внутренних дел и органов местного самоуправления.

Последствия проявлений экстремизма могут выражаться личным и неличным нематериальным вредом, а также дополнительными материальными последствиями.

Нематериальным вредом является нарушение принципа толерантности и разрушение демократической составляющей общественных отношений, т. е. органы местного самоуправления должны осуществлять деятельность по минимизации и (или) лик-

видации данных последствий в виде работы по утверждению в обществе принципов равноправия, человеческого достоинства независимо от пола, расы, этнического происхождения, религиозного вероисповедания, политической позиции, социального положения и т. д. Минимизация (ликвидация) данных последствий экстремизма как раз частный случай общей профилактики экстремизма, рассмотренной выше.

Под дополнительными материальными последствиями экстремизма понимаются повреждения внешнего облика зданий, архитектурных объектов в публичных местах в результате экстремистских действий. Это, как правило, нанесение граффити и надписей экстремистского характера, экстремистской атрибутики или символики. В случае установления факта наличия подобных дополнительных материальных последствий экстремистской деятельности сотрудникам органов внутренних дел после совершения необходимых следственных действий следует потребовать от органов местного самоуправления осуществить необходимые действия по устранению (ликвидации) данных последствий. Формой данного требования будет являться представление о принятии мер по устранению нарушений закона.

Алгоритм взаимодействия сотрудников органов внутренних дел с органами местного самоуправления

***Ситуация.** На ряде фасадов зданий муниципального образования обнаружены изображения нацистской символики (свастика), на стенах домов выявлена символика, схожая с нацистской символикой до степени смешения.*

Сотрудники органов внутренних дел:

- проводят осмотр места правонарушения;
- осуществляют фиксацию следов правонарушения;
- возбуждают дело (в данном случае) об административном правонарушении по ст. 20.3 КоАП РФ (публичная демонстрация нацистской атрибутики или символики);
- планируют и проводят мероприятия, направленные на установление субъектов данного административного правонарушения.

Сотрудниками подразделений по противодействию экстремизму проводятся оперативные мероприятия, направленные на проверку наличия (отсутствия) фактов организации деятельности экстремистского сообщества. В ряде случаев нацистская атрибутика или символика, а равно иная атрибутика или символика экстремистского характера является косвенным указанием на наличие экстремистского сообщества.

В соответствии со ст. 29.13. КоАП РФ должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносит в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Хотя, как отдельный процессуальный документ, представление об устранении последствий экстремистской деятельности отсутствует, оно может быть оставлено и отправлено соответствующему должностному лицу органов местного самоуправления по аналогии с вышеуказанной нормой, а по уголовному делу – по аналогии с представлением об устранении причин и условий осуществления преступления (ст. 158 УПК РФ).

Сотрудником подразделения органа внутренних дел по взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления:

- устанавливается личный контакт с соответствующим должностным лицом органов местного самоуправления;
- информируется должностное лицо об обязанности рассмотрения представления в течение месяца со дня его получения и сообщения о принятых мерах должностному лицу, внесшему представление;
- осуществляется контроль и при необходимости оказывается методическая помощь органам местного самоуправления в процессе устранения последствий экстремистской деятельности.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» сотрудники полиции обязаны вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реали-

зации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений.

Под угрозой безопасности граждан и общественной безопасности следует понимать создание нравственно негативной почвы в коллективе либо социуме, способствующей зарождению и последующему распространению экстремистских идей и взглядов, а также различного рода внешние факторы, благоприятствующие противоправной экстремистской деятельности либо облегчившие достижения юридически наказуемых последствий. Они характеризуются конкретными недочетами в работе руководства организации либо учреждения, создавшего такие условия, в том числе в части контроля за деятельностью подчиненных сотрудников. Одним из таких условий может быть и ненадлежащий уровень деятельности органов местного самоуправления.

Уголовно-процессуальное законодательство нашего государства регламентировало порядок и основания внесения таких документов (ст. 158 УПК РФ). При установлении вышеуказанных фактов в ходе предварительного следствия лицо, его осуществляющее, наделено правом на внесение представления руководителю организации с требованием принятия мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению противоправных действий.

Структура представления состоит из трех частей:

- во вводной части необходимо отразить от имени кого и кому вносится данный документ и в рамках какого уголовного дела;
- в описательной части отображаются обстоятельства преступного деяния с указанием причин и условий, способствовавших его совершению, в том числе с указанием доказательств, подтверждающих данный факт;
- в резолютивной части необходимо указать, какие именно причины и условия благоприятствовали совершению противоправных действий и какие меры необходимо принять по их устранению в 30-дневный срок.

В документе также в обязательном порядке должен быть разъяснен порядок обжалования вынесенного решения.

Представление должно быть завизировано лицом, его составившим, и копия данного документа должна быть приобщена к материалам уголовного дела.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите первоочередную задачу органов внутренних дел совместно с органами местного самоуправления при подготовке и проведении публичного мероприятия.

2. Опишите алгоритм действий ответственного за взаимодействие с органами местного самоуправления сотрудника органов внутренних дел при поступлении уведомления о проведении массового мероприятия.

3. Какова цель создания временного оперативного штаба? Кто должен войти в его состав?

4. Какие шаги предпринимает сотрудник подразделения органа внутренних дел по взаимодействию с органами местного самоуправления при наличии информации о причастности организатора мероприятия к экстремизму?

5. В чем выражаются последствия проявлений экстремизма?

6. Объясните значение выражения «нематериальный вред».

7. Что понимается под «дополнительными материальными последствиями экстремизма»?

8. Опишите алгоритм взаимодействия сотрудников органов внутренних дел с органами местного самоуправления при обнаружении изображения нацистской символики на фасаде здания муниципального образования.

9. Что понимается под причинами и условиями, способствовавшими совершению преступлений экстремистской направленности?

10. Опишите структурные части представления о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона.

Заключение

Став удобным инструментом в решении проблем, связанных с поисками идентичности, экстремизм нарушает прежде всего права и свободы человека и гражданина – то, чего цивилизация достигала тысячелетиями. Он опасен тем, что понятные всем стремления утвердиться в жизни подменяет банальным насилием. Искоренить данное явление возможно только консолидированными силами правоохранительных органов и органов местного самоуправления при их грамотном взаимодействии. В актуальности взаимодействия сомневаться не приходится: согласованные действия указанных органов позволяют наиболее полно охватить существующие рычаги влияния на мировоззрение населения.

Правоохранительные органы в пределах своей компетенции осуществляют деятельность по выявлению и пресечению экстремизма среди населения; органы местного самоуправления, в ведении которых сосредоточены органы образования, культуры, занятости, здравоохранения, молодежной политики, т. е. весь социальный блок, в свою очередь принимают пропагандистские меры воспитательного характера, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Не ознакомившись с правовой составляющей механизмов и методов борьбы с экстремизмом, сложно наметить формы противодействия данному явлению, а также определить направления взаимодействия указанных органов в рассматриваемой сфере. Нормативные правовые акты, регламентирующие взаимодействие правоохранительных органов и органов местного самоуправления – исходная точка в деятельности как превентивного, упреждающего характера, так и в формах специальной профилактики.

Организация и проведение массовых публичных мероприятий, взаимообмен информацией в рамках совещаний и круглых столов, практическая реализация совместно планируемых программных мероприятий, направленных на сохранение этнополитической стабильности и укрепление межнационального мира и согласия, предусматривает максимальный охват населения ад-

ресными профилактическими мерами в деятельности по противодействию экстремизма.

Предложенные в данном пособии пошаговые алгоритмы действий при определенных ситуациях взаимодействия сотрудников органов внутренних дел и представителей органов местного самоуправления призваны способствовать эффективной и слаженной совместной работе по профилактике экстремистских проявлений.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации (по сост. на июль 2020 г.). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

5. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

6. О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 24.07.2002 № 114-ФЗ (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

8. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

9. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

10. О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: указ Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

11. О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 26.07.2011 № 988 (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

12. Вопросы организации полиции: указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (по сост. на июль 2020 г.). Там же.

13. Васильев Э.А., Кундетов А.И., Дьяченко Н.Н., Новосильцева Е.А. Организация взаимодействия органов системы профилактики по предупреждению преступлений экстремисткой направленности среди несовершеннолетних: учеб. пособие. – М.: ВНИИ МВД России, 2010.

14. Мельников В.Ю., Магомедов Г.Б. Уголовно-процессуальные и правовые вопросы противодействия экстремизму и борьбе с терроризмом: учеб. пособие. – Ростов н/Д: ВГУЮ РИ (ф), 2018.

15. Актуальные проблемы противодействия терроризму и экстремизму: история, современное состояние, перспективы: сб. науч. ст. Всерос. науч.-практ. конф. с международ. участием (Новосибирск, 25 окт. 2017 г.): в 2 ч. / под общ. ред. С.А. Куценко. – Новосибирск, 2017.

16. Актуальные проблемы предупреждения экстремизма в молодежной среде: материалы межведомственной научно-практической конференции (Ульяновск, 22 мая 2009 г.) / под ред. А.А. Бакаева, С.И. Гирько. – Ульяновск, 2009.

17. Коков Ю. Главный принцип нашей работы – действовать на опережение // Милиция. – 2011. – № 2. – С. 39–40.

18. Мифтина Т.В. Предупреждение преступности органами местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань, 2007. – 27 с.

19. Попова Н.Ф. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел и другими органами исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению общественной безопасности // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности: сб. ст. – М.: ВНИИ МВД, 2009. – С. 5.

20. Сальников Е.В. Взаимодействие органов местного самоуправления и антитеррористических комиссий в деле борьбы с экстремизмом и терроризмом: проблемы и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 3. – С. 35–38.

21. Сальников Е.В. Противодействие экстремизму: теория и практика. – Орел, 2009.

22. Скрипкина Ю.Г. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2009.

23. Танаева З.Р., Магденко А.Д. Взаимодействие органов внутренних дел с государственными и общественными организациями в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: учеб. пособие. – Челябинск: ГОУ ВПО ЧЮИ МВД России, 2009. – 83 с.

Оглавление

Введение.....	3
1. Идеологические и правовые методы противодействия экстремизму.....	5
2. Взаимодействие сотрудников территориальных органов МВД России и органов местного самоуправления в вопросах профилактики распространения идеологии экстремизма.....	13
3. Механизмы реализации мероприятий по общесоциальной профилактике экстремизма.....	20
4. Комплекс совместных мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений и преступлений экстремистской направленности.....	24
5. Особенности организации и проведения органами местного самоуправления совместно с сотрудниками территориальных органов внутренних дел публичных мероприятий.....	35
Заключение.....	45
Литература.....	47

Учебное издание

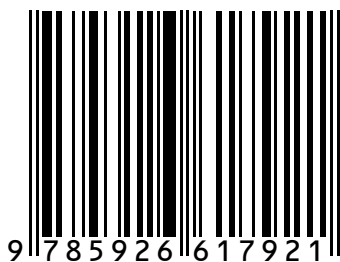
Люев Тембот Хабасович

**ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ
И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ**

Учебное пособие

Редактор *В. С. Ревина*
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1792-1



Подписано в печать 29.04.2021. Формат 60х84 1/16.
Усл. печ. л. 3,0. Тираж 70 экз. Заказ 120.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.