

УДК 34.09

Вопросы мониторинга состояния межнациональных отношений и профилактики экстремизма в аспекте реализации государственной национальной политики

**Игнатова К.Э.**Старший преподаватель кафедры юриспруденции
Волжского филиала Волгоградского государственного университета

В работе рассмотрены актуальные изменения в нормативно-правовых актах, регулирующих осуществление мониторинга состояния межнациональных отношений, а также раскрыта проблематика законодательства в сфере противодействия экстремизму.

Ключевые слова: межнациональные отношения, государственная национальная политика, профилактика экстремизма, противодействие экстремизму, система мониторинга.

Осуществление мониторинга состояния межнациональных отношений и профилактика экстремизма – одни из ключевых направлений реализации государственной национальной политики. Это обусловлено тем, что своевременное выявление возникающих конфликтов, оперативное реагирование на них и эффективная профилактика их появления являются инструментами, непосредственно влияющими на обеспечение гармонизации межнациональных отношений и межнационального согласия. В этой связи исследование проводится в целях анализа нормативно-правовой базы, регламентирующей осуществление мониторинга состояния межнациональных отношений, в том числе для эффективной профилактики экстремистской деятельности.

В первую очередь необходимо обратить внимание на изменения, которые были внесены в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Указом Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703.

Стратегия была дополнена положениями, определяющими основные направления государственной национальной политики и инструментариями, при помощи которых она реализуется. В частности, необходимо обратить внимание на то, что в Стратегии спустя 6 лет после ее утверждения впервые был установлен понятийный аппарат. Так, пп. 6 п. 1 Указа Президента РФ от 06.12.2018 г. № 703 Стратегия была дополнена п. 4.2, который определил, что

государственная национальная политика представляет собой систему стратегических приоритетов и мер, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и направленных на укрепление межнационального согласия, гражданского единства, обеспечение поддержки этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, недопущение дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также на профилактику экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве.

В п. 4.2 впервые было закреплено и понятие межнациональных (межэтнических) отношений, которые законодатель определил как взаимодействие людей (групп людей) разных национальностей (разной этнической принадлежности) в различных сферах трудовой, культурной и общественно-политической жизни Российской Федерации, оказывающих влияние на этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации и гражданское единство.

Пп.п. 28 и 31 п. 1 Указа Президента РФ от 06.12.2018 г. № 703 дополнили Стратегию п.п. 21.1 и 22.1, которые установили новые направления государственной национальной политики (совершенствование государственной информационной системы мониторинга и раннего предупреждения конфликтных ситуаций; осуществление мониторинга

га международных событий и деятельности международных организаций, оказывающих влияние на состояние межнациональных отношений в России, а также мониторинг состояния и развития языков народов, образующих многонациональный состав Российской Федерации) [1].

Следует отметить, что Положение о государственной информационной системе мониторинга утверждено Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2017 г. № 1312 (далее – Положение о системе мониторинга), а оператором Системы мониторинга определено Федеральное агентство по делам национальностей [2].

Содержание указанных норм позволяет прийти к выводу, что мониторинг в сфере межнациональных отношений – это важнейший элемент и инструмент реализации государственной национальной политики, позволяющий в динамике оценивать состояние межнациональных отношений с целью своевременного выявления возникающих конфликтов и оперативного реагирования на них, а также спрогнозировать происходящие в обществе процессы и степень их влияния на межэтническую обстановку.

По результатам анализа Положений о системе мониторинга мы можем определить ее как инструмент, позволяющий повысить эффективность реализации государственной национальной политики, а также решать задачи по предупреждению конфликтных ситуаций и любых форм дискриминации, способствовать эффективной профилактике экстремистской деятельности. Система является автоматизированной и приспособленной к практической деятельности, позволяет в любой момент получать актуальные данные о состоянии межнациональных и межконфессиональных отношений в регионах.

Еще одним несомненным плюсом системы мониторинга является ее оперативный характер, ведь зачастую какой-либо конфликт может стать следствием одномоментного и скоротечного события, а его эскалация может быть еще более быстрой. В связи с этим существующая модель позволяет осуществлять мониторинг по любым источникам информации (СМИ, социальные сети, обращения граждан и т.д.) и автоматически уведомлять о возникновении конфликтов ответственных лиц на региональном уровне и в муниципалитетах. В определенных условиях это может стать решающим фактором экономики ценного времени, которое может быть с успехом потрачено на предотвращение конфликта и недопущение его эскалации.

Оценивая проведенную в этом направлении работу, следует обратить внимание на слова руководителя Федерального агентства по делам национальностей Игоря Барина, который отмечает, что «итогами этой работы стало подключение к системе всех субъектов России, а в пятидесяти из них такая работа завершена и на уровне муниципальных об-

разований, что позволяет максимально эффективно использовать возможности искусственного интеллекта». Также, как отмечает И. Барин, «в 2017 г. была сформирована всероссийская экспертная панель, объединившая более 800 экспертов для работы в системе мониторинга» [3].

Уже затронутый нами аспект профилактики экстремизма, несмотря на свою важность и значимость, является проблемной категорией, поскольку обусловлен масштабной и точечной реализацией принимаемых мер. Из ст. 3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» следует, что принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих ее осуществлению, является одним из основных способов противодействия экстремистской деятельности [4].

При этом аспекты профилактики экстремизма отражены и в подзаконных нормативных актах, например, в Инструкции о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий, утвержденной приказом Министра регионального развития в целях повышения эффективности реализации государственной национальной политики [5].

Таким образом, необходимость осуществления мониторинга в сфере межнациональных отношений как эффективного инструмента выявления конфликтных ситуаций была обозначена еще в 2007 г. Однако более широкое закрепление аспекты профилактики экстремизма получили в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г., утвержденной Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753, закрепившей необходимость усиления мер, направленных на эффективное выявление и пресечения преступлений экстремистской направленности, а также на принятие региональных и местных целевых программ, предусматривающих формирование действенной системы профилактики экстремизма и терроризма, а также предупреждения межнациональных конфликтов [6].

На наш взгляд, не подлежит сомнению утверждение о том, что экстремизм является одной из наиболее сложных проблем современного российского общества, поскольку он не только ставит под угрозу гражданский мир и согласие, но и угрожает сохранению межнационального (межэтнического) согласия в целом. В этой связи в Стратегии посредством поэтапной реализации предусматривается принятие организационно-правовых мер, итогом которых станет выработка эффективной модели противодействия экстремизму.

На первом этапе (2015 г.) предполагалось, в числе прочего, определить направления дальнейшего

развития законодательства в сфере противодействия экстремизму и совершенствования организационного обеспечения деятельности органов власти и местного самоуправления по противодействию экстремистской деятельности.

Важность реализации этого направления была вызвана недостатками российского законодательства, качеством правовых норм, поскольку существующая нормативная база имела фрагментарный характер и не могла в полной мере урегулировать происходящие процессы. В этой связи развитие законодательства в сфере противодействия экстремизму требовало разработки научно-обоснованной методологии противодействия экстремизму с учетом глобальных вызовов, стоящих перед Российской Федерацией.

На наш взгляд, к настоящему времени не удалось решить имеющиеся проблемы в сфере нормативного регулирования, в частности, до сих пор вызывает вопросы практика применения ст. 280 Уголовного кодекса РФ, предусматривающей уголовную ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, а также ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», определяющей критерии такой деятельности. Указанная проблематика выражается в том, что экстремизм составляют не только проявление насилия или возбуждение национальной розни, но и, например, массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения. Однако следует обратить внимание, что в правовой норме не конкретизируются критерии, которые необходимы для признания какого-либо материала экстремистским, что может повлечь серьезные злоупотребления.

Указанные обстоятельства требуют серьезной проработки изменений законодательства в сфере противодействия экстремистской деятельности. К указанной работе следует привлечь не только юристов, но и политологов, социологов, психологов и представителей других специальностей, поскольку требуется как комплексная системная оценка реального состояния российского законодательства по вопросам профилактики экстремизма (будут вскрыты системные ошибки в законодательстве), так и необходимо сформировать научно обоснованные перспективы развития и совершенствования анти-экстремистского законодательства.

Кроме того, на правительственном уровне обращалось внимание на методологическое упущение, выраженное в законодательном установлении в методологии противодействия экстремизму всего лишь двух направлений: профилактики экстремизма и борьбы с экстремистской деятельностью. При этом было упущено важное направление по ми-

нимизации последствий экстремистской деятельности, что может повлечь неготовность соответствующих структур к действиям по ликвидации ее последствий [7].

В России существуют нормативно-правовые акты, устанавливающие необходимость укрепления межнациональных связей, недопущения действий, нарушающих межнациональное и межконфессиональное согласие, оказания содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселений¹, однако их эффективная реализация напрямую зависит от эффективного взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества. Большое значение имеют и мероприятия, проводимые на федеральном и региональном уровнях, в ходе которых рассматриваются и анализируются актуальные проблемы состояния межнациональных отношений и вырабатываются механизмы, которые призваны обеспечить планомерное решение существующих проблем.

На втором этапе реализации Стратегии противодействия экстремизму (2016-2024 гг.) внимание уделяется разработке и принятию законодательных актов, направленных на осуществление прогнозирования развития ситуации в области межнациональных отношений и возможных экстремистских угроз, обеспечение вовлечения институтов гражданского общества в деятельность, направленную на противодействие экстремизму, создание системы дополнительной защиты информационно-телекоммуникационных сетей от проникновения экстремистской идеологии.

О планомерной реализации второго этапа и свидетельствует, в частности, создание государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций.

Рассуждая о вовлечении институтов гражданского общества в деятельность, направленную на противодействие экстремизму, следует обратиться к примеру Волгоградской области, на территории которой действует Государственная программа Волгоградской области «Развитие гражданского общества на территории Волгоградской области», которая придает некоммерческим организациям региона, являющимися стратегическими партнерами Администрации Волгоградской области, особое значение при реализации государственной политики в сфере гармонизации межнациональных отношений.

В соответствии с п.п. 1.4. и 1.5. указанной Программы важным фактором укрепления межнацио-

¹ Закон РФ от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»; Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

нальной стабильности, консолидации российского общества должно стать развитие взаимодействия российского казачества с национально-культурными автономиями и другими общественными объединениями, способствующими сохранению и развитию культуры народов Российской Федерации, а также организации нравственно-патриотического воспитания подрастающего поколения с целью формирования у молодежи чувства патриотизма, распространения идей духовного единства, воспитания личности гражданина, способного встать на защиту интересов своего государства [8].

Нельзя не отметить и принятие таких важнейших документов, как:

– Распоряжение Губернатора Волгоградской области от 04.09.2015 г. № 251-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2015-2025 годах Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на территории Волгоградской области»;

– Распоряжение Губернатора Волгоградской области от 30.12.2016 г. № 414-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2017-2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Волгоградской области».

На третьем этапе (2025 г.) реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. планируется обобщить полученные результаты и сформировать предложения по разработке новых документов стратегического планирования, в том числе принять иные меры организационного характера.

Подводя итог проведенному исследованию, мы можем констатировать, что существенной проблемой российского законодательства является отнесение к экстремистской деятельности большого количества действий, которое затрудняет формирование четких представлений об этом явлении, а также не дает в должной мере выработать методы противодействия и профилактики экстремизма. Предполагается, что необходимо принятие других законодательных решений, которые помогут преодолеть выявленный недостаток. Следовательно, действия законодателя также должны быть сфокусированы и направлены на постоянную разработку новой и совершенствование существующей нормативной базы, устанавливающей правовые механизмы и гарантии стабильности межнациональных и межконфессиональных отношений.

Литература:

1. Указ Президента РФ от 06.12.2018 г. № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666» // СПС Гарант.
2. Постановление Правительства РФ от 28 октября 2017 г. № 1312 (с изм. от 29.11.2018) «О государственной информационном системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» // СЗ РФ. – 2017. – № 45. – Ст. 6675
3. «Игорь Баринов: сделаем все, чтобы Россия не распалась, как СССР». Интервью И. Баринова // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/interview/20180404/1517884508.html>
4. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. от 28.11.2018) «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. – 2002. – 30 июля. – № 138-139.
5. Приказ Минрегиона РФ от 29.06.2007 г. № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений» (вместе с «Инструкцией о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий») // Министерство регионального развития. – URL: <http://www.minregion.ru>.
6. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 г. № Пр-2753) (текст стратегии официально опубликован не был) // СПС «Гарант».
7. Информация Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 января 2012 г. «Учебно-методическое пособие «Профилактика экстремизма в области межэтнических и межконфессиональных отношений – одно из направлений обеспечения национальной безопасности» (текст информации официально опубликован не был) // СПС «Гарант».
8. Постановление Администрации Волгоградской области от 26 октября 2017 г. № 561-п (с изм. от 24.12.2018) «Об утверждении государственной программы Волгоградской области «Развитие гражданского общества на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 2017. – 8 ноября. – № 180.

Questions of Monitoring the State of Interethnic Relations and the Prevention of Extremism in the Aspect of the Implementation of the State National Policy

Ignatova K.E.

The Volzhsky branch of the Volgograd State University

The paper considers current changes in the regulatory legal acts governing the monitoring of the state of interethnic relations, and also reveals the problems of legislation in the field of countering extremism. The purpose of the study is to study the regulatory framework governing the monitoring of the state of interethnic relations, including for the effective prevention of extremist activity.

Key words: international relations, state national policy, prevention of extremism, countering extremism, monitoring system.

