

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМ ПРОТИВОРЕЧИЯМ

*Ключевые слова.* Полиция, федеральный закон, милиция, межэтнические противоречия, межнациональные конфликты, противодействие.

*Alfimtsev V.N. Legislative regulation of Russian police activity for counteraction to international antagonisms*

*The article describes the main regulations of the Federal statute «On police» concerning the activities of the police in an increasingly growing inter-ethnic and international antagonisms. The author carried out a comparative analysis of the legal regulations of regulatory act with the norms of the Statute «On militia». Are noted the standards, which regulate the activity of the organs of law in the opposition to the international contradictions, which occurred in the Statute « On militia » and they found their reflection in the Federal statute «On police» without having undergone changes. At the same time, on the basis of careful study and comparison of lawful reports are isolated standards become short stories for the law-enforcement agencies in this region. Simultaneously with this in the article are examined the expressing proposals directed toward an improvement in the activity agents of law and order for opposition to the international contradictions, which, however, were not taken into account with the preparation of Federal statute «On police». In the conclusion by the author the conclusion relative to the effectiveness of the legislative regulation of the activity of the russian police for opposition to international contradictions is formulated.*

Угроза межэтнических и межнациональных противоречий стала очевидна в декабре 2010 г. События на Манежной площади и в ряде других городов России доказали необходимость пересмотра национальной политики государства. Как следствие, отчетливо проявилась неспособность органов милиции противодействовать нарастанию межэтнической и межнациональной напряженности.

Новая веха в развитии отечественных правоохранительных органов была открыта 1 марта 2011 г. Разработка законодательной базы о деятель-

---

© Алфимцев В.Н., 2012.

\* Кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела Главного управления МВД России по Московской области (v.alfim@mail.ru).

ности полиции, начатая на основе Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. №1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», имела целью устранение дефектов, свойственных милиции. Конечно, деятельность милиции можно рассматривать по-разному. Как отмечает Небратенко Г.Г., в советский период были и славные вехи, а то, что происходило после, не было связано с внутренним вырождением, а являлось следствием политики либерализма, общественной аномии и несоответствия законодательства потребностям социально-правового урегулирования<sup>1</sup>. Поэтому принятый закон имеет огромное значение не только для совершенствования национальной правовой системы, но и всего Российского государства. Между тем его реализация имеет не только нормативно-регулятивное значение, но и историко-правовые последствия.

По утверждению авторов, Федеральный закон «О полиции» является прогрессивным нормативно-правовым актом, способным кардинально повлиять на эффективность деятельности правоохранительного органа, призванного защищать нас от противоправных посягательств. Оставив в стороне наиболее резонансные моменты Федерального закона, вызвавшие бурю обсуждений, хотелось бы проанализировать, как закон регламентирует деятельность органов полиции по противодействию межэтническим и межнациональным противоречиям, разрешению межнациональных и межэтнических конфликтов. И постараться сделать вывод, смогут ли они эффективно выполнять свои задачи в этом правовом поле, или усиление националистических течений неизбежно.

Учитывая специфичность исследуемой сферы, представляется, что для достижения поставленной цели необходимо не только рассмотреть нормы принятого Федерального закона «О полиции», но и провести их сравнительный анализ с Законом «О милиции».

Одним из недостатков Закона «О милиции», принятого в 1991 г., было то, что, несмотря на происходящие в стране изменения, авторы, как представляется, тенденциозно проигнорировали существование межнациональных противоречий, способных выливаться в кровопролитные межнациональные конфликты. Таким образом, возникший правовой вакуум впоследствии не смогли заполнить вносимые в Закон изменения, что безусловно отражалось на эффективности деятельности органов милиции по противодействию межэтническим и межнациональным противоречиям.

---

<sup>1</sup> *Небратенко Г.Г.* Возрождение российской полиции: история и современные перспективы // История государства и права. 2011. № 9.

Однако нормы, касающиеся межнациональных отношений, в нем все же присутствовали. К таковым следует отнести ст. 5 Закона<sup>2</sup>, предписывавшую милиции защищать права и свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Аналогичная норма присутствует и в Федеральном законе «О полиции», став составляющей частью принципа «Беспристрастности» (ст. 7), которым сотрудники должны руководствоваться в служебной и повседневной деятельности. Это представляется вполне обоснованным, так как основой ее являются соответствующие конституционные нормы. Так, согласно ч. 1 ст. 26 Конституции РФ каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность; никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. В ч. 1 ст. 14 Конституции РФ установлено, что Россия – светское государство; никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

В то же время, в отличие от Закона «О милиции», в Федеральном законе «О полиции» имеется и нововведение в виде ч. 3 ст. 7, указывающей, что сотрудник полиции должен проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию.

Данное предписание дублирует соответствующее положение ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», действие которого согласно ч. 2 ст. 29 распространяется на сотрудника полиции. Соответствующие положения содержатся также в Общих принципах поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885.

Такая формулировка видится довольно интересной и дискуссионной. В проекте Федерального закона «О полиции», который широко обсуждался на различных площадках информационного пространства России, эта норма выглядела несколько иначе и содержала следующие положения: «Сотрудник полиции должен проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию». Очевидный недостаток предлагаемой правовой конструкции «народы России» заключался в сложности точной дефиниции данного понятия. В условиях современной

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года №1026-1 «О милиции».

глобализации, усиления миграционных процессов, развития социально-экономической сферы гражданами России все чаще становятся представители «некоренных народов», тем самым первоначальная формулировка не учитывала данные процессы и создавала предпосылки к ущемлению их прав. Как видим, в итоге законодатель разумно устранил недостатки.

На фоне возрастающей роли религии в современном обществе перспективной видится и включение в статью понятий «религиозные организации» и «межконфессиональное согласие». Для эффективной деятельности сотруднику полиции будет необходимо учитывать тот факт, что во многих регионах религиозные обычаи тесно переплелись с национальными и этническими традициями, став неотъемлемой частью облика этноса или нации. Ведь зачастую для многих граждан основным признаком самоопределения в системе координат свой-чужой является именно вероисповедание.

Норма, касающаяся приема граждан на службу независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, «перекочевала» в Федеральный закон «О полиции» без изменений и не вступает в противоречие со ст. 19 Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод.

Следует отметить, что отмечая пробел в Законе «О милиции», касающийся межэтнических и межнациональных противоречий, многими исследователями и теоретиками развития правоохранительных органов предлагались различные варианты его устранения<sup>3</sup>. Пункт 13 ст. 10 Закона содержал обязанность сотрудника принимать при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложные меры по спасению людей, оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране имущества, оставшегося без присмотра; участвовать в соответствии с законом в обеспечении режима чрезвычайного положения, в случае его введения на территории России или в отдельных местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий. Тем самым межэтнические и межнациональные конфликты, в числе иных, были включены в «другие чрезвычайные события». Исходя из двадцатилетнего практического опыта деятельности российской милиции в условиях противодействия нарастанию межнациональной напряженности, можно сделать вывод, что подобное нивелирование значимости данного пласта правоотношений отрицательно сказывалось на разработке эффективных средств и методов в условиях межэтнических и межнациональных конфликтов.

---

<sup>3</sup> *Лобачев Д.А.* Организация правоохранительной деятельности ОВД в условиях межэтнических конфликтов: монография. Самара: Универс-групп, 2008.

В качестве способа устранения указанного недостатка предлагалось п. 13 ст.10 Закона «О милиции» после слов «стихийных бедствиях» дополнить словами «межэтнических и межнациональных конфликтах». Такое выведение межэтнических и межнациональных конфликтов из группы «других чрезвычайных событий», приравнивание их по опасности к пожарам, авариям, катастрофам, стихийным бедствиям могло положительно сказаться не только на деятельности правоохранительных органов, но и, что немало важно, на научной разработке проблемы действий милиции в условиях возрастающей межнациональной и межэтнической напряженности.

Однако предложение по выведению межнациональных и межэтнических противоречий из группы чрезвычайных событий не нашло отклик при внесении изменений в Закон «О милиции». В то же время при создании Федерального закона «О полиции» оно также не было учтено. Тем не менее положительный сдвиг в правовом регулировании деятельности правоохранительных органов по противодействию межэтническим и межнациональным противоречиям все же есть.

Пункт 16 ст. 12 Федерального закона «О полиции» регламентирует, что органы полиции обязаны принимать меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан.

Подобная обязанность не устанавливалась в Законе 1991 г. «О милиции», но она следовала из норм Федерального закона от 25 июля 2002 г. №114–ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», который определяет правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливает ответственность за ее осуществление в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности России.

Тем самым, следуя логике законодателя и обратившись к определению экстремистской деятельности, указанной в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», можно резюмировать, что органы полиции обязаны пресекать, в том числе деятельность граждан и организаций, направленную на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии, то есть, обязаны пресекать деятельность, характерную проявлениям межэтнических и межнациональных противоречий. Несмотря на то, что понятие «экстремистская деятельность» вызывает много нареканий со стороны правоприменителей из-за отсутствия четкого определения и расплывчатости формулировки, необходимо подчеркнуть, что это все же шаг

вперед по пути развития правовых основ деятельности органов внутренних дел в условиях межнациональных конфликтов.

В то же время законодатель возлагает на органы полиции обязанность принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий (п. 7. ст.12 Федерального закона «О полиции»). Тем самым дробление чрезвычайных ситуаций на основные, которые четко прописаны, и второстепенные, подпадающие в разряд «других», отсутствует.

Анализируя деятельность органов милиции в условиях межнациональных конфликтов, неоднократно отмечалось<sup>4</sup>, что их эффективность зависела от степени конкретизированности задач, функций, прав и обязанностей сотрудников применительно ко всем стадиям развития этих конфликтов, в том и числе и к стадии межэтнических и межнациональных противоречий. Тем самым все отчетливей был слышен голос тех, кто предлагал ст. 10 Закона «О милиции» дополнить положениями о следующих обязанностях сотрудников милиции: «изучать этнический состав населения, проживающего на подведомственной территории»; «знать места компактного проживания национальных меньшинств»; «выявлять и своевременно оповещать руководителя подразделения о любых фактах нарушения прав, свобод и законных интересов на основании признаков расы или национальности»; «принимать меры по предупреждению и профилактике межнациональных и межэтнических конфликтов»; «пресекать общественно-опасные формы проявления межнациональных и межэтнических конфликтов»; «участвовать в устранении последствий межнациональных и межэтнических конфликтов в пределах своих полномочий». Права милиции, указанные в ст. 11 Закона, должны были быть при этом дополнены следующими нормами: «получать необходимую информацию для изучения этнических характеристик населения, проживающего на подведомственной территории»; «организовывать встречи с представителями национальных и этнических групп, проживающих на подведомственной территории».

Несмотря на отчетливый вектор развития, направленный на строгую регламентацию прав и обязанностей органов полиции, сотрудника полиции, мер государственного принуждения и т.д., законодатель тем не менее решил не наделять сотрудников полиции подобными правами и обязанностями. Таким образом, права и обязанности полиции, направленные на противодей-

---

<sup>4</sup> Антонян Ю.М., Давитадзе М.Д. Этнорелигиозные конфликты: проблемы, решения. М.: ЩИТ-М, 2004.

ствие межнациональным и межэтническим противоречиям, ограничились указанными выше нормами.

Милицейская статистика утверждала, что почти половина всех преступлений совершали иногородние. При этом речь шла только о зарегистрированных и раскрытых преступлениях. «Если же учесть все остальные случаи, – отмечает В. Колокольцев, – когда приезжий, совершив кражу, грабежи или убийство, уезжает в родные края, то доля “чужой” преступности достигнет и 70%. Этническая преступность, когда банды формируются по национальному признаку, занимает особое место – и по своей опасности, и по трудности раскрываемости»<sup>5</sup>.

Представляется, что в такой ситуации при реализации Федерального закона «О полиции» в структуре уголовного розыска требуется создание специализированного подразделения для борьбы с организованными этническими криминальными группировками.

Предпринятая попытка анализа Федерального закона «О полиции», позволяет сделать вывод, что нормы, регулирующие деятельность органов полиции в условиях противоречий, возникших на национальной почве, в правовом акте содержатся. Однако одна из них носит ярко выраженный «декларативный» характер, так как довольно-таки туманно представляется практическая реализация положения о «способствовании межнациональному и межконфессиональному согласию». В другой же ключевой формулировкой выступает справедливо критикуемое понятие «экстремистская деятельность», которое, несмотря на пересекающиеся элементы, все же не охватывает полностью широкое многогранное явление межэтнических и межнациональных конфликтов.

В итоге, несмотря на масштаб проделанной работы, скорость, с которой она была выполнена, и прогрессивные моменты, появившиеся в нормативно-правовом акте, остается констатировать тот факт, что Федеральный закон «О полиции» имеет потенциальную «ахиллесову пятую», заключающуюся в недостаточной регламентации деятельности органов полиции по противодействию межэтническим и межнациональным противоречиям.

Совершив практически «вековой» круг, органы обеспечения правопорядка России вернулись к своим истокам. Остается надеяться, что вновь создаваемая система полиции не повторит ошибок своих предшественниц, в том числе вытекающих из обострения межнациональных и межэтнических отношений.

---

<sup>5</sup> Анисимов Л. Закон о полиции как безусловный фактор укрепления правопорядка // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2011. № 5.