Сибирь гуманитарная. 2024. № 2. С. 23—35.
Siberia Humanitarian. 2024;(2):23—35.

Правовое регулирование миграционных процессов

Научная статья
УДК 351.75:352
DOI: 10.32324/2949-1568-2024-2-23-35

Деятельность органов местного самоуправления городских округов по формированию безопасной многонациональной городской среды как механизм профилактики экстремизма

Андрей Васильевич Сигарев
Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, Новосибирск, Российская Федерация, sigarev-av@ranepa.ru

Аннотация. В статье рассматривается опыт правовой регламентации и организационного обеспечения, в том числе межнационального и межконфессионального согласия, профилактики экстремизма в крупнейших городах (городских округах) России, проведен анализ муниципальных программ профилактики экстремизма и других муниципальных правовых актов. По итогам исследования сформулированы проблемы в данной сфере и предложения по их решению. Обоснован тезис о необходимости преодоления формального подхода к вопросам профилактики экстремизма в деятельности органов местного самоуправления.
Ключевые слова: местное самоуправление, городские округа, профилактика экстремизма, муниципальные программы
Для цитирования: Сигарев А. В. Деятельность органов местного самоуправления городских округов по формированию безопасной многонациональной городской среды как механизм профилактики экстремизма // Сибирь гуманитарная. 2024. № 2. С. 23—35. DOI: 10.32324/2949-1568-2024-2-23-35.

Legal regulation of migration processes

Original article

The activities of local governments of urban districts on the formation of a safe multinational urban environment as a mechanism for the prevention of extremism

Andrey V. Sigarev
Siberian Institute of Management — branch of RANEPA, Novosibirsk, Russian Federation, sigarev-av@ranepa.ru

Abstract. The article examines the experience of legal regulation and organizational support, including interethnic and interfaith harmony, the profile of extremism in the largest cities (urban districts) In Russia, the analysis of municipal programs for the prevention of extremism and other municipal legal acts was carried out. Based on the results of the study, problems in this area and proposals for their solution are formulated. The thesis on the need to overcome the formal approach to the prevention of extremism in the activities of local governments is substantiated.
Keywords: local government, urban districts, prevention of extremism, municipal programs

© Сигарев А. В., 2024

For citation: Sigarev A.V. The Activities of Local Governments of Urban Districts on the Formation of a Safe Multinational Urban Environment as a Mechanism for the Prevention of Extremism. *Siberia Humanitarian*. 2024;(2):23—35. (In Russ.). DOI: 10.32324/2949-1568-2024-2-23-35.

Среда современных крупных городов характеризуется повышенными рисками в силу проживания на территории представителей многих национальностей, религий, культур, что может вызывать напряженные отношения, имеющие негативные последствия, крайней формой которых является экстремизм. Распространение экстремизма в мегаполисах обусловлено такими факторами, как особая интенсивность социальных коммуникаций в городском сообществе, концентрация административных органов и образовательных структур, неоднородность этноконфессионального состава, значительная доля молодежи, наличие всевозможных молодежных субкультур, особый темп городской жизни и связанная с этим повышенная конфликтность социальных взаимодействий, протестная политическая активность и распространение оппозиционных настроений. «В большинстве случаев лицом, совершающим преступления экстремистской направленности, является городской житель», подчеркивает С. В. Смагин в своей работе, посвященной личностному анализу экстремистов [1]. В зависимости от сферы проявлений выделяют этнический, религиозный, политический, спортивный и другие виды экстремизма [2]. Органы местного самоуправления в рамках возложенных на них задач должны быть готовы в методическом, организационном, кадровом, финансовом плане к профилактике любых видов и форм экстремизма [3].

Необходимость включения органов местного самоуправления, в особенности городских округов, в систему противодействия экстремизму не вызывает сомнения в силу специфики, которую отмечают специалисты: «Из всех органов власти федерального и регионального уровня органы местного самоуправления выделяются как наиболее приближенные к повседневным проблемам общества, на постоянной основе контактирующие с широким кругом населения, в том числе и в рамках противодействия экстремизму и терроризму» [4].

В 2006 г. в список вопросов местного значения городского округа (ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») был добавлен новый пункт: «…7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального, городского округа».

В 2013 г. в списке вопросов местного значения появился еще один пункт, содержательно связанный с предыдущим: «…7.2) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов».

В системе органов по противодействию экстремизму ведущую роль играют государственные органы федерального уровня (МВД России, ФСБ России, Минюст России, Роскомнадзор, Росфинмониторинг и др.). Их особенность заключается в возможности использования мер государственно-правового принуждения. У органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления таких полномочий нет, их функ-

ции заключаются в профилактической работе, т. е. в устранении самих причин и условий экстремистской деятельности.

Специфика деятельности власти регионального и муниципального уровней заключается в конкретизации определенных на федеральном уровне базовых положений в области противодействия экстремизму и реализации национальной политики. «Особую актуальность приобретает поиск и выработка адекватных региональным и местным реалиям моделей и механизмов реализации государственной национальной политики. Приоритет решения локальных и региональных проблем должен быть сосредоточен на соответствующих региональных и местных уровнях» [5]. Однако анализ результатов работы органов местного самоуправления по обеспечению этносоциального благополучия и согласия приводит исследователей не к самым оптимистичным выводам [6—8].

Практика функционирования межнациональных, межконфессиональных и иных общественных отношений в крупных городских сообществах ставит перед органами местного самоуправления задачи по профилактике экстремизма, различные по масштабу, содержанию и уровню оперативности. Классифицируя эти задачи, выделим три уровня профилактики экстремизма в муниципальном образовании.

Первый уровень — это проведение плановых воспитательных, культурно-массовых, просветительских мероприятий, рассчитанных на формирование позитивного социально-психологического климата в городе: всевозможных выставок, фестивалей, конкурсов, праздников. Спектр таких мероприятий достаточно широк. Хотя сами по себе они не решают существующих этноконфессиональных проблем, но, безусловно, важны, в особенности для формирования правильных установок у подростков и молодежи.

Второй уровень — работа с проблемными точками, которые есть в любом городе и которые требуют постоянного внимания. Это рынки, места пребывания мигрантов и различных национальных диаспор, иные места, где имеется повышенная вероятность возникновения политического, этнического, религиозного экстремизма. Органы местного самоуправления должны владеть информацией о возможных рисках экстремистских проявлений в таких местах, механизмах развития кризисных явлений и иметь план мероприятий в целях снижения напряженности, если не на данный момент, то хотя бы в среднесрочной перспективе.

Третий уровень — это реагирование на нештатные ситуации. Здесь речь идет о проявлениях спонтанного, ситуационного экстремизма. Эти проявления не всегда могут быть прогнозируемы, порой они возникают даже на фоне вполне благополучной обстановки в городе. Вспышки политического экстремизма, межнациональных и межконфессиональных противоречий могут возникнуть на базе бытовых конфликтов, вследствие каких-либо резонансных происшествий или преступлений. Органы местного самоуправления должны иметь определенный план действий и на такие случаи.

Правовую основу работы органов местного самоуправления по профилактике экстремизма и обеспечению этносоциального благополучия обеспечивают: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года», Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Нами были проанализированы муниципальные правовые акты городов с населением свыше одного миллиона человек (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Красноярск, Челябинск, Самара, Уфа, Ростов-на-Дону, Краснодар, Омск, Воронеж, Пермь, Волгоград), принятые в связи с решением указанных выше задач местного значения.

Оценив ситуацию с нормативно-правовым и организационным обеспечением профилактики экстремизма на примере крупнейшего в России по численности населения муниципального образования — города Новосибирска, отметим, что за последнее десятилетие в этом отношении пройден большой путь. В 2012 г. на основании постановления мэрии города Новосибирска от 22 июня 2012 г. № 6093 был создан Консультативный совет по вопросам этнокультурного развития и межнациональных отношений при мэрии города Новосибирска. В 2014 г. постановлением мэрии города Новосибирска от 7 февраля 2014 г. № 990 был утвержден комплексный план мероприятий по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, в 2016 г. был издан новый аналогичный документ (постановление мэрии города Новосибирска от 26 декабря 2016 г. № 5980). В 2020 г. в Новосибирске были утверждены муниципальная программа «Профилактика экстремизма, минимизация и (или) ликвидация последствий его проявлений на территории города Новосибирска» (постановление мэрии города Новосибирска от 30 ноября 2020 г. № 3843) и Концепция устойчивого этносоциального развития многонационального сообщества города Новосибирска на период до 2025 года (постановление мэрии города Новосибирска от 10 июня 2020 г. № 1831). В 2022 г. в Новосибирске образована межведомственная комиссия по профилактике экстремизма (постановление мэрии города Новосибирска от 24 августа 2022 г. № 2929). В 2023 г. постановлением мэрии города Новосибирска от 17 мая 2023 г. № 2525 был утвержден Комплексный план мероприятий по реализации Концепции устойчивого этносоциального развития многонационального сообщества города Новосибирска на период до 2025 года.

В системе муниципальных правовых актов в области профилактики экстремизма центральное место занимают муниципальные программы профилактики экстремизма, выступающие документами стратегического планирования. Наличие таких программ практически во всех крупных городах является, безусловно, позитивным явлением. Анализ практики крупных городов позволяет выделить четыре подхода к принятию муниципальных программ:

1. Принятие отдельной программы по профилактике экстремизма (Новосибирск).

2. Принятие программы профилактики экстремизма и терроризма с учетом определенной взаимной связи и взаимной обусловленности этих явлений (Екатеринбург, Челябинск, Самара, Ростов-на-Дону, Волгоград).

3. Принятие программы профилактики правонарушений и преступлений, где проблематика экстремизма рассматривается в контексте более общих мер по обеспечению правопорядка (Казань). В Уфе профилактика экстремизма и терроризма является подпрограммой муниципальной программы обеспечения общественной безопасности.

4. Принятие программ укрепления межнационального и межконфессионального согласия, в рамках которых профилактика экстремизма достигается через снятие напряженности в отношениях между разными этносами и конфессиями (Нижний Новгород). В Красноярске подпрограмма по профилактике экстремизма включена в муниципальную программу укрепления межнационального и межконфессионального согласия, что представляется вполне логичным.

Каждая муниципальная программа по профилактике экстремизма начинается с постановки общей цели. В Новосибирске эта цель определена как

создание условий для развития системы профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности на территории города. В Екатеринбурге — реализация государственной политики в области профилактики терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий их проявления в муниципальном образовании, а также защита личности, общества и государства от террористических актов и иных проявлений терроризма на территории муниципального образования. В Красноярске — укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение общественно-политической стабильности в городе. В Челябинске — развитие системы профилактики терроризма и экстремизма, повышение антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов, мест массового пребывания людей и объектов жизнеобеспечения населения; обеспечение условий для снижения уровня преступности и повышения уровня общественного порядка. В Самаре — обеспечение мер, направленных на профилактику терроризма и экстремизма, минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма и экстремизма в городском округе. В Ростове-на-Дону — сохранение стабильных межнациональных, межконфессиональных отношений, профилактика терроризма и экстремизма, поддержка казачества.

Различаются и подходы к определению целевых индикаторов рассматриваемых муниципальных программ. Здесь можно выделить следующие варианты целевых индикаторов:

1. Количество проведенных мероприятий. Например, в муниципальной программе Екатеринбурга среди большого набора целевых индикаторов указаны такие, как количество заседаний Консультативного совета при главе Екатеринбурга по вопросам межнационального и межконфессионального согласия, поддержки и развития языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования и количество заседаний межведомственной комиссии по профилактике экстремизма в муниципальном образовании. В Челябинске в числе целевых индикаторов указано количество мероприятий (совещаний, семинаров, круглых столов) по вопросам профилактики экстремизма в молодежной среде для лидеров общественных организаций в студенческой среде.

2. Количество подготовленных и распространенных информационных материалов. Например, один из целевых индикаторов муниципальной программы в Новосибирске — количество информационных материалов, получивших распространение с использованием информационно-коммуникационных ресурсов, по вопросам профилактики экстремизма. Аналогичная формулировка используется в Екатеринбурге. В Самаре — количество размещенных видеороликов, направленных на профилактику терроризма и экстремизма, количество размещенных на интернет-ресурсах, в средствах массовой информации информационных материалов о принимаемых мерах по профилактике терроризма и экстремизма.

3. Достижение определенных статистических или социологических показателей. Так, в Новосибирске целевыми индикаторами муниципальной программы названы: доля молодежи города Новосибирска, вовлеченной в мероприятия, направленные на профилактику экстремизма; доля жителей города Новосибирска, отрицательно относящихся к любому проявлению экстремистской деятельности. В Красноярске один из целевых показателей — количество детей, принявших участие в мероприятиях, направленных на укрепление толерантности в подростковой и молодежной среде.

4. Определенные характеристики криминогенности. Например, в Ростове-на-Дону целевыми индикаторами муниципальной программы обозначены нулевые показатели по следующим категориям: количество конфликтов на межнациональной, межрелигиозной почве; количество актов экстремист-

ской направленности против прав и свобод человека на территории города; количество совершенных на территории города террористических актов.

В части, касающейся набора планируемых мероприятий по профилактике экстремизма, муниципальные программы всех рассмотренных городов весьма схожи. Различия связаны в основном со степенью конкретизации перечисляемых мероприятий и, соответственно, с их количеством. В основном планируемые мероприятия представляют собой:

— проведение заседаний совещательных и координационных органов, образованных при органах местного самоуправления;

— проведение встреч, круглых столов, семинаров с представителями различных этнических и конфессиональных групп;

— организацию всевозможных просветительских, воспитательных, спортивных, культурно-массовых мероприятий, ориентированных преимущественно на молодежную аудиторию (фестивали, конкурсы, смотры, соревнования, выставки, праздники);

— изготовление и распространение информационных материалов по профилактике экстремизма.

Особо следует подчеркнуть целесообразность и полезность включения в муниципальные программы мероприятий, представляющих собой элементы обратной связи, для получения объективной информации о состоянии этноконфессиональных отношений в городе, об эффективности проводимых профилактических мер. Например, Концепция устойчивого этносоциального развития многонационального сообщества города Новосибирска на период до 2025 года, в частности, предусматривает осуществление системы мониторинга состояния и динамики многонационального сообщества города Новосибирска, в том числе социального самочувствия жителей из разных этнических групп, включая их пространственно-территориальное распределение через механизмы картирования этнодемографических, миграционных процессов, напряжений и рисков в межэтнической и религиозной сферах, создание базы данных локальных, городских, в том числе этнических, конфликтов.

К сожалению, такие пункты представлены не во всех муниципальных программах. Мониторинг этноконфессиональных отношений, социологические исследования предусмотрены в муниципальных программах Новосибирска, Красноярска, Нижнего Новгорода. Разумеется, наличие таких пунктов в программных документах само по себе не гарантирует получение объективной обратной связи, принципиальное значение имеет качество проводимых исследований общественных процессов. Отсутствие механизмов регулярного получения объективной и полной информации органами местного самоуправления в области этноконфессиональных отношений выступает маркером формализма работы по этому направлению.

Весьма позитивно следует оценить включение в описательную часть муниципальных программ критического анализа предыдущего опыта профилактики экстремизма и указания на выявленные слабые стороны этноконфессиональной сферы города. Это свидетельствует о том, что формированию программы предшествовал сбор информации и объективный анализ ситуации, а также в целом говорит о честности разработчиков. Например, в муниципальной программе Нижнего Новгорода указаны следующие проблемные аспекты: «…национально-культурные организации и автономии испытывают организационные и финансовые трудности в своей повседневной деятельности. Наблюдаются тенденции к старению наиболее активных членов организации, сокращению охвата потенциальных членов общин, отсутствуют внутренние стимулы для новых инициатив, отвечающих запросам современного дня; в деятельность по популяризации национальных культур и гармонизации межнациональных отношений практически не вовлечены представители молодежи; информация о повседневной работе об-

щин и национально-культурных организаций слабо представлена в социальных сетях, которые во многом служат источником информации для людей разного возраста и интересов».

В муниципальной программе Красноярска названы следующие проблемы и вытекающие из них рекомендации: «…нужны новые форматы проведения традиционных национальных праздников как в их организации, так и в содержании. Следуя некогда заданным стандартам, не учитывая происходящие внешние изменения, становится все сложнее поддерживать интерес красноярцев к этим мероприятиям. При этом запрос в городском сообществе на знакомство с национальными культурами очевиден и в этой связи важно проявлять постоянную заботу о том, чтобы проводимые в городе национальные праздники этому запросу соответствовали. Каждый национальный праздник должен преодолевать сугубо национальные границы, становиться площадкой межнационального общения. Наряду с формированием культуры отношения любого человека, любой национальности к представителям других национальностей одновременно необходимо заниматься социокультурной адаптацией представителей разных народов к условиям той конкретной среды, в которой они проживают».

Изучение муниципальных программ по противодействию экстремизму в рассматриваемых крупных городах с точки зрения используемых методов позволяет выделить два принципиальных подхода к пониманию экстремизма. Первый подход можно обозначить как правоохранительный. Он предполагает понимание экстремизма как комплекса правонарушений и преступлений на почве национальной, религиозной, социальной, политической ненависти и вражды. Это предопределяет и выбор методов профилактики — тесное взаимодействие с правоохранительными органами, проведение рейдов, проверок, профилактических бесед и т. п. Отсюда логически вытекает и определение целевых показателей программы через статистику правонарушений и преступлений.

Второй подход можно назвать социально-коммуникативным. В рамках этого подхода экстремизм понимается как отсутствие должного уровня взаимопонимания и взаимоуважения между этническими, конфессиональными и иными общностями внутри городского сообщества. Акцент в профилактической работе в этом случае делается на налаживание диалога культур, улучшение социально-психологического климата, проведение мероприятий просветительского и воспитательного характера.

Наличие этих двух подходов обусловлено множеством факторов: сложностью, многогранностью экстремизма как социального явления, отсутствием четкого понимания его причин и факторов развития, а также спецификой этноконфессиональной и криминогенной ситуации в муниципальном образовании. Вероятно, играет роль и субъективный фактор — личностные особенности и профессиональный опыт должностных лиц, которым поручена работа по профилактике экстремизма. Ориентация муниципалитета на тот или иной подход предопределяет выбор методов, целевых показателей, а также общего стиля деятельности в данном направлении.

Представляет интерес опыт городов в определении структурных подразделений местных администраций, на которые возложены функции по профилактике экстремизма. К ним, в частности, относятся:

— в Новосибирске — Управление общественных связей, Департамент по чрезвычайным ситуациям и взаимодействию с административными органами;

— Екатеринбурге — Комитет административных органов, Департамент общественных связей;

— Нижнем Новгороде — Департамент социальных коммуникаций и молодежной политики;

— Красноярске — Департамент социального развития;

— Самаре — Департамент по вопросам общественной безопасности и противодействия коррупции;

— Уфе — Отдел по взаимодействию с административными органами;

— Ростове-на-Дону — Комитет по межнациональным вопросам, религии и казачеству;

— Волгограде — Комитет по координации массовых мероприятий и взаимодействию с правоохранительными органами.

Как видно из представленного перечня, ни в одном из рассматриваемых городов не образовано самостоятельное структурное подразделение по профилактике экстремизма. Эти функции выполняют либо структуры, ответственные за социальные коммуникации, либо подразделения, ответственные за связи с правоохранительными органами, либо разделены между теми и другими. Ответ на вопрос о том, какое структурное подразделение администрации будет отвечать за профилактику экстремизма, достаточно наглядно демонстрирует доминирующее в муниципалитете понимание экстремизма и методов его профилактики с учетом описанных выше двух принципиальных подходов (правоохранительный или социально-коммуникативный).

При органах местного самоуправления городов образуются коллегиальные совещательные и координационные структуры по вопросам профилактики экстремизма:

— в Новосибирске — Консультативный совет по вопросам этнокультурного развития и межнациональных отношений при мэрии города, Межведомственная комиссия по профилактике экстремизма;

— Екатеринбурге — Консультативный совет по вопросам межнационального и межконфессионального согласия, поддержки и развития языков и культуры народов Российской Федерации;

— Казани — Координационный совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям;

— Красноярске — Комиссия по профилактике экстремизма и других преступлений и правонарушений;

— Челябинске — Межведомственная комиссия по профилактике проявлений экстремизма;

— Уфе — Комиссия по вопросам межнациональных отношений;

— Ростове-на-Дону — Координационный совет по вопросам сохранения межнационального, межконфессионального мира и согласия;

— Краснодаре — Межведомственная комиссия по вопросам профилактики экстремизма и гармонизации межнациональных отношений;

— Воронеже — Координационный совет по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений;

— Перми — Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям;

— Волгограде — Консультативный совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям.

Наименования этих органов, их состав и круг рассматриваемых вопросов также зависят от преобладающего в городе подхода к пониманию экстремизма (правоохранительный или социально-коммуникативный).

Интересным, но спорным представляется опыт Самары и Ростова-на-Дону, где утверждены планы мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (План мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на территории города Ростова-на-Дону, утвержденный постановлением Администрации города Ростова-на-Дону от 30 декабря 2020 г. № 1401, и План мероприятий по реализации на территории городского округа Самара в 2023—2025 годах Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвер-

жденный постановлением Администрации городского округа Самара от 29 июня 2021 г. № 432). Эти планы были приняты в инициативном порядке, поскольку сама Стратегия противодействия экстремизму, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344, наличия таких планов не требует, в ней предусматривается лишь принятие муниципальных целевых программ (п. 32). Наличие в муниципальном образовании одновременно муниципальной программы по профилактике экстремизма и плана по реализации Стратегии противодействия экстремизму создает проблему конфликта этих двух документов.

В связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 г. № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» возникла необходимость в определении роли органов местного самоуправления в этой системе. Речь идет о своевременном выявлении на территории муниципального образования таких ситуаций, как социальные, межнациональные и межконфессиональные конфликты, акции протеста на национальной или религиозной почве.

Утвержденный постановлением губернатора Новосибирской области от 22 июня 2021 г. № 144 Порядок формирования и ведения регионального сегмента государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций в Новосибирской области устанавливает, что «специалист органа местного самоуправления, получив от регионального администратора информацию о возникновении конфликтной или предконфликтной ситуации, в течение 24 часов с момента ее получения принимает меры профилактики и направляет информацию о принятых мерах профилактики в ответственный орган, а также иные отчеты согласно формам».

Упомянутая информационная система является хорошим средством обмена информацией при возникновении проявлений так называемого ситуационного экстремизма, но ее использование эффективно лишь при наличии ясного понимания о порядке действий при возникновении таких ситуаций.

Перейдем к проблемам, выявленным в ходе проведенного исследования.

Первая проблема состоит в отсутствии четкого разграничения полномочий в области противодействия экстремизму и регулирования этноконфессиональных отношений между двумя уровнями публичной власти — субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Дело в том, что их поле деятельности едино — это профилактическая работа. Более того, города-миллионники являются административными центрами соответствующих субъектов Российской Федерации. Получается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления городов выполняют практически одни и те же функции на одной и той же территории. Это приводит к параллелизму, конфликтам, взаимному перекладыванию ответственности. Нами проведено сопоставление законодательных формулировок полномочий в сфере профилактики экстремизма органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в соответствии с п. 43 и 96 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») и органов местного самоуправления (в соответствии с п. 7.1 и 7.2 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации:	**Вопросы местного значения городского округа:**
Организация, в том числе осуществление, на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, участие в противодействии экстремистской деятельности, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.	Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального, городского округа.
Организация, в том числе осуществление мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия.	Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия.
Сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации.	Поддержка и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа.
Защита прав национальных меньшинств.	Реализация прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств.
Социальная и культурная адаптация и интеграция иностранных граждан (мигрантов).	Обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов.
Профилактика и предупреждение экстремизма и межнациональных (межэтнических) конфликтов.	Профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Как видим, полномочия регионального и муниципального уровней власти в сфере профилактики экстремизма весьма схожи. Различия в их формулировках достаточно трудно уловимы, и сделать четкие практические выводы из них непросто. Еще сложнее обеспечить слаженное сотрудничество органов регионального и муниципального уровней в единой системе публичной власти.

Из трех уровней публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный) в области профилактики экстремизма сложнее всего определить роль регионального звена. Как можно предположить из представленных выше формулировок, органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны осуществлять методическое, организационное и правовое сопровождение деятельности органов местного самоуправления по профилактике экстремизма, т. е. разрабатывать разного рода рекомендации, модельные нормативные правовые акты, проводить обучающие мероприятия, обеспечивать оперативное консультирование, возможно, создавать кризисные ситуационные центры.

Вторая проблема, по сути вытекающая из первой, — это отсутствие надлежащего методического сопровождения. Как уже отмечалось, экстремизм — очень сложное социальное явление, причины и механизмы развития которого не всегда понятны. Достаточно трудно определить, какие именно профилактические мероприятия необходимы в данном муниципальном образовании. Еще труднее найти подходы к решению хронических проблем этноконфессиональной сферы города. И, наконец, самое трудное — выбрать правильную линию поведения при возникновении острой конфликтной ситуации, связанной с проявлением экстремизма, не поддаться на провокацию, успокоить людей.

Было бы неверно строить деятельность по профилактике экстремизма в муниципальном образовании по принципу проб и ошибок. Муниципальные служащие, отвечающие за данное направление работы, должны иметь необходимые рекомендации, инструкции, основанные на обобщении практики других муниципальных образований, мнениях экспертов, современных научных разработках. Разработка таких материалов, очевидно, должна быть организована на вышестоящем уровне публичной власти.

Третья проблема — это слабость механизмов обратной связи, неразработанность форм и методов получения информации о реальном состоянии этноконфессиональных отношений. Отправная точка для профилактической работы в этой сфере — глубокое и объективное изучение ситуации, выявление проблем и потенциальных угроз в конкретном муниципальном образовании и лишь затем — постановка задач и планирование мероприятий. Не менее важно создать научно обоснованные методики оценки эффективности уже проведенных профилактических мероприятий.

Важно, чтобы используемые методики позволяли органам местного самоуправления владеть действительно объективной и полной информацией. В этой связи вызывает некоторое сомнение формулировка одного из целевых показателей муниципальной программы города Новосибирска — «доля жителей города Новосибирска, отрицательно относящихся к любому проявлению экстремистской деятельности, от числа опрошенных — не менее 50,0 %». Можно предположить, что доля жителей, на словах выражающих отрицательное отношение к экстремизму, будет даже намного больше планируемого показателя. Проблема в том, что выраженное на словах мнение далеко не всегда отражает реальные настроения. Для выработки эффективных форм и методов мониторинга общественных настроений в этноконфессиональной сфере необходимо развивать сотрудничество с научными организациями и экспертным сообществом.

Наконец, четвертая проблема может быть обозначена одним словом — «формализм». Речь идет о практике функционирования любых административных структур, и органы местного самоуправления здесь не являются исключением. Суть бюрократического формализма — направление усилий не на достижение реального социального результата, а на создание видимости активной работы (планы, отчеты, мероприятия, совещания и т. п.). Проявление такого формального подхода заметно в первую очередь при определении целевых индикаторов муниципальных программ профилактики экстремизма. Например, в муниципальной программе Челябинска одним из таких индикаторов названо количество мероприятий (совещаний, семинаров, круглых столов) по вопросам профилактики экстремизма в молодежной среде. В Екатеринбурге в число показателей эффективности муниципальной программы входит количество заседаний межведомственной комиссии по профилактике экстремизма. В Новосибирске в числе целевых индикаторов определено количество информационных материалов, получивших распространение с использованием информационно-коммуникационных ресурсов, по вопросам профилактики экстремизма на территории города Новосибирска — 745 единиц. Такие показатели, возможно, характеризуют уровень интенсивности организационно-управленческой работы, но с достижением социально значимых результатов они не связаны.

Формализм, как известно, является наиболее безопасной, с точки зрения государственного и муниципального служащего, линией поведения. Это своеобразная стратегия выживания в условиях дефицита ресурсов и страха ответственности. Сфера этноконфессиональных отношений в особой мере способствует выбору именно этой линии поведения. Именно в сфере этноконфессиональных отношений велик риск принятия работниками органов местного самоуправления неверного решения, не всегда им хватает знаний и навыков для взаимодействия с представителями других культур, особенно в конфликтных ситуациях.

Подводя итог, необходимо отметить, что муниципальный уровень публичной власти (очевидно, не в меньшей степени и региональный) находится в ситуации поиска своего места в системе профилактики экстремизма и обеспечения этноконфессионального благополучия. На этом примере особенно наглядно видно, что приоритетом в развитии местного само-

управления является не самостоятельность как таковая, а закрепленное в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации взаимодействие всех уровней публичной власти «для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Список источников

1. Смагин С. В. Особенности личности субъектов, совершающих преступления экстремистской направленности // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 70—76.
2. Сигарев А. В. О видах и формах экстремизма // Актуальные проблемы противодействия экстремизму и терроризму на современном этапе (Новосибирск, 17—18 февраля 2022 г.) : сб. науч. ст. I Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. Новосибирск, 2022. С. 222—227.
3. Сигарев А. В. Стратегия противодействия экстремизму на муниципальном уровне // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 12. С. 32—37.
4. Дондоков Г. Р., Дондоков Ц. С. О некоторых проблемах, стоящих перед органами местного самоуправления в сфере профилактики терроризма и экстремизма среди молодежи // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 47—50.
5. Савинов Л. Национальная политика в современной России: концептуальная модель и ее реализация // Вестник Российской нации. 2020. № 2. С. 9—17.
6. Маслакова Е. А. Органы местного самоуправления в системе субъектов профилактики правонарушений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2023. № 3. С. 20—23.
7. Павловский В. С. Конституционно-правовое регулирование компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений: современное состояние и пути развития // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 171—182.
8. Аржанов В. В. Разграничение полномочий и предметов ведения между государственными органами и органами местного самоуправления // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 40—42.

References

1. Smagin S.V. Osobennosti lichnosti sub"ektov, sovershayushchikh prestupleniya ekstremistskoy napravlennosti [Personality characteristics of subjects who commit extremist crimes], *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal [Russian Law Journal]*, 2020, no. 3, pp. 70-76.
2. Sigarev A.V. O vidakh i formakh ekstremizma [On the types and forms of extremism], *Aktual'nye problemy protivodeystviya ekstremizmu i terrorizmu na sovremennom etape (Novosibirsk, 17—18 fevralya 2022 g.) [Current problems of countering extremism and terrorism at the present stage (Novosibirsk, February 17-18, 2022)]*, sb. nauch. st. I Vseros. nauch.-prakt. konf. s mezhdunar. uchastiem. Novosibirsk, 2022, pp. 222-227.
3. Sigarev A.V. Strategiya protivodeystviya ekstremizmu na munitsipal'nom urovne [Strategy for countering extremism at the municipal level], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [State power and local self-government]*, 2021, no. 12, pp. 32-37.
4. Dondokov G.R., Dondokov Ts.S. O nekotorykh problemakh, stoyashchikh pered organami mestnogo samoupravleniya v sfere profilaktiki terrorizma i ekstremizma sredi molodezhi [About some of the problems facing local governments in the field of prevention of terrorism and extremism among young people], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [*State power and local self-government*], 2020, no. 8, pp. 47-50.
5. Savinov L. Natsional'naya politika v sovremennoy Rossii: kontseptual'naya model' i ee realizatsiya [National Policy in Modern Russia: a conceptual model and its implementation], *Vestnik Rossiyskoy natsii [Bulletin of the Russian Nation]*, 2020, no. 2, pp. 9-17.
6. Maslakova E.A. Organy mestnogo samoupravleniya v sisteme sub"ektov profilaktiki pravonarusheniy [Local self-government bodies in the system of subjects of crime prevention], *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy [Municipal service: legal issues],* 2023, no. 3, pp. 20-23.
7. Pavlovskiy V.S. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie kompetentsii organov publichnoy vlasti v sfere mezhnatsional'nykh otnosheniy: sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya [Constitutional and legal regulation of the competence of public authorities in the field of interethnic relations: current state and ways of developmen], *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2020, no. 12, pp. 171-182.
8. Arzhanov V.V. Razgranichenie polnomochiy i predmetov vedeniya mezhdu gosudarstvennymi organami i organami mestnogo samoupravleniya [Delineation of powers and subjects of competence between state bodies and local self-government bodies], *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative law and process],* 2019, no. 7, pp. 40-42.

Информация об авторе

Сигарев Андрей Васильевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, Новосибирск, Российская Федерация. E-mail: sigarev-av@ranepa.ru

Information about the author

Andrey V. Sigarev — Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Siberian Institute of Management — branch of RANEPA, Novosibirsk, Russian Federation. E-mail: sigarev-av@ranepa.ru

Статья поступила в редакцию 29.02.2024; одобрена после рецензирования 24.03.2023; принята к публикации 10.04.2024.
The article was submitted 29.02.2023; approved after reviewing 24.03.2024; accepted for publication 10.04.2024.