

*Е. В. Сальников*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ АКЦИЙ СОЛИДАРНОСТИ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ**

Предметом настоящей статьи являются публичные гражданские акции солидарности в борьбе с терроризмом. С позиций автора, они представляют собой отдельную разновидность публичных мероприятий (митингов, демонстраций, собраний и шествий), требующую особых форм социальной политики со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Автор последовательно подвергает рассмотрению как сущностную, так и правовую сторону данного вопроса. В своем анализе автор опирается на работы зарубежных исследователей проблемы противодействия терроризму, в трудах которых широкое распространение получило понятие «резильентность» (resilience). Под ним в рамках антитеррористической политики понимается способность общества и отдельных индивидов к более эффективному преодолению и восстановлению от террористических атак, автор раскрывает сущность массовых гражданских акций солидарности в борьбе с терроризмом как позитивных механизмов формирования резильентности общества, обосновывает необходимость проведения массовых акций солидарности с жертвами терроризма в максимально короткое время после самого террористического акта. В статье проводится сравнительный анализ и показывается, что в законодательстве зарубежных стран срок уведомления о проведении публичной акции в отдельных случаях значительно меньше. С этих позиций автор обосновывает необходимость внесения изменений в российское законодательство в части снижения минимального срока подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

*Ключевые слова:* терроризм, управление страхом, резильентность, публичные акции противодействия терроризму, противодействие терроризму.

*Eu. V. Salnikov*

## **PUBLIC ACTIONS OF SOLIDARITY IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM: LEGISLATIVE IMPROVEMENT**

The subject of this article is public civil actions of solidarity in the fight against terrorism. From the standpoint of the author they represent a separate kind of public events require particular forms of social policy from state authorities and local self-government. In his analysis, the author relies on the works of foreign researchers, who widespread the concept of resilience. Under resilience within anti-terrorist policies means the ability of society and individuals to more effectively cope with and recovery from terrorist attacks. The author reveals the essence of the mass civil actions of solidarity in the fight against terrorism as a positive mechanism to improve resilience of society. The author demonstrates the informational, imitative, and institutional factors contributing to the high efficiency of these shares in the formation of resilience and coping fear. The author insists on the necessity of the active position of the various actors in the formation of resiliently. Considering the second problem, the author substantiates the necessity of carrying out of mass actions of solidarity in the fight against terrorism in the shortest possible time after the terrorist act. He shows that in legislation of foreign countries the period of notification is less. From this standpoint, the author justifies the need for changes in Russian legislation in terms of reducing the minimum term of notification about carrying out public actions.

*Key words:* terrorism, management of fear, resilience, public counter-terrorism events, counteracting to terrorism.

Противодействие терроризму является многогранной деятельностью, в ходе реализации которой возникает необходимость понимания или переосмысления, а также уточнения или разработки

правового статуса ряда феноменов, каким прежде не уделялось достаточного исследовательского внимания. К их числу следует отнести массовые гражданские публичные акции солидарности в борьбе с терроризмом. На первый взгляд, подобные мероприятия представляют собой разновидность митингов и шествий, регламентируемых законодательством и изученных в научной литературе. Однако более пристальное рассмотрение данного феномена позволяет сформулировать ряд его проблемных аспектов.

Ярким примером могут служить массовые гражданские акции против терроризма, прошедшие в российских регионах в апреле 2017 г. после террористического акта в Санкт-Петербурге метро. По сообщениям информационных агентств и официальных интернет-сайтов администраций различного уровня все они имели массовый характер. Наиболее масштабными были гражданские акции в Москве и Санкт-Петербурге 6 апреля 2017 г., собравшие по разным оценкам от 20 до 40 тыс. человек. С 6 по 8 апреля подобные мероприятия прошли практически во всех регионах страны. От 3 до 10 тыс. граждан участвовали в акциях в Подмоскovie, Карачаево-Черкесии, Владивостоке, Тюмени. По данным пресс-службы губернатора Орловской области, на митинг солидарности с жертвами террора, прошедший в Орле 8 апреля 2017 г., собрались порядка 10 тыс. человек. Участниками аналогичных акций в Орловской области стали порядка 7 тыс. человек. 5 тыс. жителей Курска провели в тот же день митинг на Театральной площади. Подобные мероприятия приблизительно с той же численностью прошли в десятках других городов России. В связи с этим мы можем сформулировать вопрос о том, обладают ли данные акции какой-либо специфической сущностной характеристикой или их можно уподобить любой иной массовой публичной акции. Тем самым мы определяемся в том, что существует проблема понимания их сути. Кому нужны такие акции, кто их организует, и нужно ли их организовывать? В чем состоит их значение? Признаем, что подобного рода вопросы оказываются далеко не праздными, и ответить на них лозунгом о «необходимости единения нации» представляется недостаточным.

Второй аспект проблемы прошедших и аналогичных им акций носит правовой характер. С позиций Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ рассматриваемые события являются публичными акциями в форме митингов,

собраний, демонстраций или шествий. Уведомление о проведении публичного мероприятия такого масштаба подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не позднее 10 дней до этого. В рассматриваемой ситуации теракты были совершены 3 апреля, а массовые гражданские акции прошли 6—8 апреля. Таким образом, с точки зрения законодательства данные мероприятия в указанные сроки не могли быть проведены, на это указали и некоторые средства массовой информации [1; 2].

Раскрытие вопроса о сущности массовых гражданских акций следует начать с фиксации того факта, что к сути терроризма относится его целевая направленность на устрашение населения. Об этом однозначно говорится в дефинициях терроризма и террористического акта, содержащихся в Федеральном законе «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ. С позиций законодателя и терроризм, и террористический акт связаны с устрашением населения.

Подобную позицию разделяют подавляющее большинство и отечественных, и зарубежных исследователей проблемы терроризма. Как отмечает Д. В. Ольшанский, «с точки зрения психологии, террор — это состояние очень сильного страха (ужаса), возникающее как реакция на некоторые действия, имеющие своей целью вызвать именно это состояние у тех, в отношении кого они осуществляются или же тех, кто является их свидетелем» [3, с. 11]. Важнейшим здесь является то обстоятельство, что, создавая атмосферу страха, террористы способствуют разрушению социальной структуры вообще. Индивиды отказываются от привычного поведения, социальные институты деформируются, нарушаются устоявшиеся общественные связи. Согласно данным опроса, проведенного фондом «Общественное мнение» в апреле 2016 г. (после терактов 22 марта 2016 г. в Брюсселе), 12 % респондентов признались, что испытали чувство страха, впервые услышав о терактах. В целом же в апреле 2016 г. 51 % россиян пережили тревогу и страх, в ноябре 2015 г. после терактов в Париже эта цифра была еще выше — 63 % [4]. Есть все основания для предположения, что после теракта в Санкт-Петербурге страх испытало еще большее количество людей.

В зарубежной исследовательской литературе, посвященной рассматриваемому аспекту противодействия терроризму, в последнее

десятилетие широкое распространение получил термин «жизнеспособность» («резильентность»), под которым понимается способность общества и отдельных индивидов «к более эффективному преодолению и восстановлению от террористических атак» [5, pp. 4]. Вместе с тем, как подчеркивает Э. Баккер, значимость проблемы резильентности определяется не только улучшением морально-психологического климата в обществе и самочувствия отдельного индивида, но и тем обстоятельством, что террористам, атакующим резильентное общество, гораздо труднее оказать разрушительное влияние на социальные структуры и достичь деструктивных целей устрашения [5, p. 4].

Исследователи выделяют как позитивные, так и негативные механизмы резильентности [6]. Под ними понимаются конкретные формы и процессы, в рамках которых чувство страха индивида перед террористической акцией или ее угрозой ослабевает, и он возвращается к привычному образу жизни. При этом сами механизмы могут таить в себе угрозу для психического или физического здоровья индивида или негативно оцениваться обществом, быть опасными для социальных отношений. В таком случае речь идет о негативных механизмах резильентности, к числу которых прежде всего относят пристрастие к алкоголю, наркотикам и табакокурению.

Негативным механизмом следует признать и изменение стратегии поведения индивида. Так, его стремление избегать нахождения в местах массового скопления населения или отказ смотреть новостные программы позволяют снизить уровень его страха. Однако подобный механизм приводит к повышению уровня изоляции и одиночества индивида, разрушению его социальных связей и, безусловно, должен оцениваться в долгосрочной социальной перспективе как негативный.

К. Фуллертон и ряд других исследователей отмечали то обстоятельство, что на значительное распространение негативных механизмов резильентности оказывает влияние и тот факт, что люди в своем большинстве, находясь в ситуации поиска стратегии восстановления собственной жизнеспособности, во многом ищут помощь в семье и среди друзей [6]. При этом в случае преодоления последствий террористического акта или его угрозы, люди, не обладая специальной подготовкой, часто неспособны оказать необходимую поддержку, что приводит к выбору негативных стратегий резильентности.

Исходя из темы настоящей статьи, мы не будем подвергать анализу все позитивные механизмы формирования резильентности, а ограничимся лишь указанием на то, что групповое преодоление страха во время совместных акций относится к важнейшим из них [7]. Ими могут быть митинги, шествия, демонстрации, религиозные собрания, поминальные акции, беседы и т. п. массовые мероприятия. Подобные публичные акции позволяют воздействовать на резильентность рядом факторов, первым из которых является информационный. Человек, ощущая страх, испытывает высокую степень неопределенности и неуверенности. Информация в момент и после теракта может доходить до индивида фрагментарно, в итоге формируется превратная картина («У страха глаза велики»). В ее рамках воображение индивида склонно «додумывать» за него всю недостающую информацию в негативном ключе.

Кроме того, исследователи указывают, что в состоянии страха мышление человека «замедляется, становится более ригидным, т. е. теряет гибкость, скованным бесконечными опасениями, предчувствиями и сомнениями» [8, с. 32]. В результате ему сложно выработать осознанную программу, стратегию собственных действий. Снятию подобных симптомов способствует групповая деятельность. Во многом это достигается путем своевременного информирования людей о реальном положении дел и уровне угрозы, способах противодействия ей. Такое информационное воздействие, осуществляемое в ходе массовой акции, имеет значительный результат. Как подчеркивает Е. П. Ильин: «При наличии знания (сколь бы иллюзорно оно ни было) и программы действия (пусть и неадекватной) человек чувствует себя активным субъектом — и ситуация решительно меняется. Образуется другая доминанта, внимание переключается со страха

и боли на предметную задачу, в итоге же страх уходит совсем» [8, с. 71]. Наряду с этим массовые акции задействуют подражательный механизм. При их проведении индивид как бы заражается позитивной энергией и эмоциями, идущими от уверенных людей, что снижает чувство страха. Нельзя забывать о том неоднократно отмечавшемся обстоятельстве, что чрезвычайная ситуация может стать катализатором наиболее позитивных качеств человеческой личности: доброты, сопереживания, взаимопомощи, отзывчивости, смелости, лидерских способностей. В группе их эффект

увеличивается и распространяется. Показательным примером может служить объем помощи не знакомым ранее лицам (что важно!), не пострадавшим непосредственно от терактов 3 апреля 2017 г., но испытывавшим затруднение от нарушения работы общественного транспорта, со стороны частных водителей и водителей такси, многократно возросшая после быстрого создания группы в социальной сети. Эта группа помогла ретранслировать и усилить позитивные аспекты социальных взаимоотношений и увеличить резильентность социума.

Наконец, стоит отметить, что именно групповая форма совместной акции способна заместить субъектов формирования жизнеспособности из числа «близких лиц» на специально подготовленных людей, которые будут иметь своей задачей формирование резильентности исключительно позитивными механизмами. В данном случае акция становится элементом социальной политики, направленной на минимизацию последствий террористического акта. Подобная деятельность — важнейший элемент социальной политики. Должностные лица, ответственные за ее осуществление, должны осознать, что проведение массовых акций позволяет существенно снизить риск выбора гражданами негативных механизмов резильентности.

Все сказанное помогает определить сущность массовых акций граждан против террора (акций солидарности с жертвами терроризма) как важнейших механизмов формирования резильентности и противодействия терроризму в целом, поэтому их проведение не только оправдано, но и необходимо. Такие акции должны быть планомерным и системным элементом социальной политики в области противодействия терроризму. В этом смысле абсолютно правы западные исследователи [5], рассматривающие формирование резильентности как форму менеджмента страха (управления рисками) — элемент социальной политики. Суть подобной социальной политики составляют «усилия, предпринимаемые государственными институтами до, во время и после террористического акта (его угрозы) по влиянию на человеческий капитал в обществе с целью улучшения позитивных коллективных механизмов преодоления негативных последствий чрезвычайной ситуации» [5, р. 5]. Такой подход позволяет ясно обозначить необходимость активного участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в

организации и проведении массовых акций граждан против терроризма. Подобная мера социальной политики есть важнейший элемент минимизации негативных последствий терроризма, что является прямой задачей всех субъектов противодействия терроризму, как это обозначено в Концепции противодействия терроризму от 5 октября 2009 г. Органам местного самоуправления и органам государственной власти субъектов Российской Федерации при организации и проведении социальной политики в данном аспекте следует способствовать возникновению и формированию инициатив граждан по проведению акций такого рода, принимать активное участие в этой работе.

Раскрытие сущности массовых гражданских акций солидарности в борьбе с терроризмом позволяет нам обратиться к анализу второй правовой проблемы их проведения. Действительно, законодательство Российской Федерации в ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ жестко регламентирует минимальный десятидневный срок с момента подачи уведомления. Однако в ситуации, когда мы говорим об акции, имеющей своей целью формирование резильентности после террористического акта, десятидневное ожидание приведет

к тому, что эффект от подобной акции будет минимальным. За это время индивиды и общество в целом уже активизирует механизмы резильентности, причем с высокой степенью вероятности они будут негативными. В любом случае в течение данных десяти дней уровень страха в обществе будет высоким, и не факт, что в результате проведения акции его удастся снизить.

Следует обратить внимание на то, что Российская Федерация не единственная страна, где реализуются групповые формы повышения жизнеспособности общества перед лицом террористической угрозы. Во Франции спустя несколько дней после теракта в Ницце, унесшего жизни десятков людей, прошли массовые акции солидарности с жертвами террористического акта. Аналогичные мероприятия были организованы после террористических нападений в Испании, Германии. При этом стоит отметить, что законодательство о выборах в ряде зарубежных стран допускает значительно меньшие сроки подачи уведомления о проведении массовых публичных акций, что позволяет без противоречия с законом эффективно реализовывать данный механизм резильентности.

Так, согласно законодательству Испании на проведение публичной массовой акции предварительного разрешения не требуется, а в обоснованных и срочных случаях оно может быть подано за 24 ч до ее начала. В Нидерландах законодательно закрепленный минимальный срок подачи уведомления о проведении массовой публичной акции отсутствует, в Германии, Южной Кореи и Турции равен двум дням, во Франции — трем дням. В США данный вопрос регламентируется на уровне штатов, и варьируется от 24 ч до 40 дней. В связи с этим нужно отметить, что наличие возможности проведения акции в более короткий срок по аналогии с зарубежным законодательством позволило бы реализовывать позитивные механизмы повышения резильентности без нарушений законодательства. Рассмотрение массовых гражданских акций против терроризма как механизма формирования резильентности подводит нас к обоснованности внесения изменений в действующее законодательство: в особых случаях необходимо предусмотреть возможность подачи уведомления о проведении мероприятия в более короткий срок. По нашему мнению, оптимальным видится срок за два дня до акции. При этом следует, конечно, отдавать отчет в наличии реальной угрозы того, что под предлогом проведения подобной массовой акции против терроризма экстремистскими элементами может быть проведена акция противоположной направленности, которая усилит, а не ослабит негативный эффект. Предупреждение такого развития событий возможно путем резкого усиления участия органов местного самоуправления в проведении акций. Именно их активная позиция, системная и планомерная работа с различными общественными объединениями и отдельными гражданами на протяжении длительного времени позволит оптимизировать данный элемент противодействия терроризму и осуществить внесение необходимых для формирования резильентности изменений в законодательство Российской Федерации.

Все сказанное позволяет определить сущность массовых акций граждан против террора (акций солидарности с жертвами терроризма) как важнейших механизмов формирования жизнеспособности общества в условиях осуществления террористических актов. При этом в ситуации, когда мы говорим о мероприятии, имеющем своей целью формирование жизнеспособности общества после террористического акта, предписываемое

законом десятидневное ожидание приведет к тому, что эффект от подобной акции будет минимальным. Как следствие, целесообразной представляется возможность постановки вопроса об уменьшении сроков подачи уведомления о проведении массовых мероприятий. В этом вопросе мы можем опереться на опыт ряда зарубежных стран, законодательство которых допускает значительно меньшие сроки подачи уведомления о проведении массовых публичных акций, что позволяет без противоречия с законом эффективно реализовывать технологии повышения жизнеспособности общества к террористической угрозе.

---

1. ФН-Волга: Мэрия Смоленска загоняла школьников на митинг по разнарядке. URL: <https://fn-volga.ru> (дата обращения: 30.10.2017).

2. Мэрия Смоленска «приглашает» бюджетников и школьников на незаконно согласованный митинг. URL: <https://keytown.me/politics> (дата обращения: 30.10.2017).

3. Ольшанский Д. Психология терроризма. СПб.: Питер, 2002.

4. ФОМ Угроза терроризма: опасения россиян. Россияне о терактах в Брюсселе и о вероятности терактов в нашей стране. URL: <http://fom.ru> (дата обращения: 30.10.2017).

5. Bakker E., de Graaf B. Towards a Theory of Fear Management in the Counterterrorism Domain: A Stocktaking Approach. Hague: ICCT Research Paper. 2014.

6. Fullerton C., Ursano R., Reeves J., Shigemura J. and Grieger T. (2006) Perceived safety in disaster workers following 9/11 // Journal of Nervous and Mental Disease. 2006. No. 16. Pp. 61—73.

© Сальников Е. В., 2018

---

1. FN-Volga: The Smolensk City Council drove schoolchildren to a rally in order. URL: <https://fn-volga.ru/news/view/id/63846> (circulation date is October 30, 2017).

2. The Smolensk City Council „invites“ state employees and schoolchildren to an illegally agreed meeting. URL: Available at: <https://keytown.me/politics> (circulation date is October 30, 2017).

3. Olshansky D. Psychology of terrorism. St. Petersburg: Peter, 2002.

4. FOM Threat of terrorism: fears of Russians. Russians are aware of the terrorist attacks in Brussels and the likelihood of terrorist attacks in our country. URL: <http://fom.ru> (circulation date is October 30, 2017).

5. Bakker E., de Graaf B. Towards a Theory of Fear Management in the Counterterrorism Domain: A Stocktaking Approach. Hague: ICCT Research Paper. 2014.

6. Fullerton C., Ursano R., Reeves J., Shigemura J. and Grieger T. Perceived safety in disaster workers following 9/11 // Journal of Nervous and Mental Disease, 2006. No 16. Pp. 61—73.

© Salnikov Eu. V., 2018