



Л.Х. Батагова

## Основные политико-правовые подходы в борьбе с экстремизмом на Северном Кавказе

Л.Х. Батагова\*

В постсоветской России широкое распространение получили идеология и практика экстремизма различного толка. Современный Северный Кавказ является полем противостояния государства агрессивному сепаратизму и экстремизму, поддерживаемому из-за рубежа. Данный очаг конфликтности носит долговременный характер, обусловленный причинами внутреннего и внешнего порядка: социально-экономическими, геополитическими, этнокультурными, конфессиональными. Этому способствует: периферийное геополитическое положение региона, его роль этноконтактной и межконфессиональной зоны христианской и мусульманской цивилизаций; стремление национальных элит постсоветского времени к монополю власти под прикрытием идей «национального суверенитета»; распад СССР и слабость современного российского государства; легитимизация и расширение сферы влияния теневой экономики и организованной преступности; этническое самосознание, в котором заложена историческая память о конфликтах и образе врага в лице России и др.

Экстремизм – многоликое социально-политическое явление. Экстремистские проявления свойственны всем движениям и организациям, которые для достижения своих целей прибегают к силовым аргументам. Вместе с тем четкого, однозначного определения термина «экстремизм» пока не существует. В энциклопедиях и различных словарях дается достаточно абстрактное и расплывчатое определение экстремизма как «приверженности к крайним взглядам и действиям» [1, с. 523]. Это определение не может удовлетворительно раскрыть сущность явления экстремизма. При таком подходе не указывается определенная количественная или качественная мера «крайности», которая разделяет экстремизм и то, что не относится к экстремизму. В определении экстремизма, данном в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности», принятом Государственной Думой РФ 27 июня 2002 г., дан подробный перечень видов кон-

кретных экстремистских действий, но не раскрыта с достаточной четкостью и глубиной сущность экстремистской идеологии, лежащей в основе экстремистских действий. Определение понятия экстремизма путем простого перечисления объектов, входящих в объем определяемого понятия, не является, на наш взгляд, логически корректным. Такое понимание экстремизма справедливо подвергается критике. Исследователь экстремизма В.И. Власов подчеркивает: «...экстремизм именно тем и опасен, что прибегает к методам насильственного идеологического воздействия, а не только к силовым действиям, претворяя свои замыслы» [2, с. 8].

На Северном Кавказе широкое распространение получил религиозно мотивированный экстремизм. Следует заметить, что экстремизм на религиозной основе сегодня, в силу многих причин, представляет мировому сообществу наибольшую угрозу. Исследователь ислама профессор Н.В. Володина отмечает, что «он отличается от других видов экстремизма тем, что направлен на насильственное изменение государственного строя и захват власти, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, использует религиозное учение и символы как важный фактор привлечения людей, мобилизуя их на бескомпромиссную борьбу. Основу такого экстремизма составляют насилие, крайняя жестокость и агрессивность, сочетающиеся с религиозной демагогией» [3].

К настоящему времени уже проделана значительная работа по формированию политико-правовой базы противодействия экстремизму. Основу ее составляют положения Конституции РФ (статьи 6, 13–15, 17, 19, 29), запрещающие пропаганду, возбуждающую расовую, национальную или религиозную ненависть, а также создание и деятельность общественных объединений, деятельность, которых направлена на подрыв безопасности государства, нарушение целостности РФ, создание вооруженных формирований [4, с. 13].

\* Батагова Л.Х. – к. и. н., старший преподаватель кафедры социально-гуманитарных дисциплин СОГУ.

Политические основы противодействия экстремистской деятельности содержатся также в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию России; в Концепциях: государственной национальной политики РФ, утвержденной Указом Президента РФ № 909 от 15.06.1996 г.; национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ № 1300 от 17.12.1997 г. (в редакции от 10.01.2000 г. № 24) и др.

Правовые основы борьбы с экстремизмом определяют Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ (в редакции от 24.07.2007 г. № 211-ФЗ; от 29.04.2008 г. № 54-ФЗ), Федеральный закон «О противодействии терроризму» № 35-ФЗ, принятый Государственной Думой РФ 6 марта 2006 года (в редакции от 27.07.2006 г. № 153-ФЗ), нормы международного права, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, а также другие нормативные акты федеральных органов власти [5].

15 февраля 2006 года Президентом РФ подписан Указ № 116 «О мерах по противодействию терроризму». В соответствии с ним утверждено Положение о Национальном антитеррористическом комитете (НАК). Указом Президента РФ от 12 мая 2009 года утверждена «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». 5 октября 2009 г. Президентом РФ Д.А. Медведевым была утверждена «Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации». В ней определены исторические предпосылки возникновения и распространения терроризма в РФ, которые связаны как с внутренними экономическими, политическими, социальными, межнациональными, конфессиональными противоречиями, так и с внешними террористическими угрозами [6].

Таким образом, в России идет формирование централизованной системы, которая должна обеспечивать одновременно как профилактику терроризма, так и своевременное и адекватное противодействие экстремизму и терроризму.

Важнейшую роль в борьбе с экстремизмом и терроризмом имеет деятельность региональных органов власти, осуществляемая в пределах их правовой компетенции. Анализ законодательства республик Северного Кавказа дает возможность оценить результативность деятельности региональных органов власти по принятию мер, направленных на профилактику и предупреждение экстремистских настроений в обществе.

Региональные органы законодательной власти неоднократно подчеркивали взаимосвязь межрелигиозных и межнациональных проблем, экстремизма и терроризма, необходимость системного подхода в противодействии негативным проявлениям. Следует отметить, что региональные парламенты проявили большую оперативность и

инициативность в принятии нормативных актов, направленных на предупреждение проявлений экстремизма. В этом направлении федеральный центр долгое время демонстрировал явную медлительность.

Анализируя региональные правовые документы, следует обратить внимание на закон Республики Дагестан от 22 сентября 1999 года № 15-РЗ «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан» (в ред. Закона РД от 09.03.2007 № 10). В законе подчеркивается, что «создание и функционирование ваххабитских и других экстремистских организаций признается противоречащим Конституции Республики Дагестан и угрожающим территориальной целостности и безопасности республики, а поэтому законодательно запрещено» [7]. По мнению ряда экспертов, положения указанного закона не соответствуют ст. 71 Конституции РФ, т. к. устанавливают в республиканском законодательном акте ограничения конституционных прав граждан на объединения и вводят запрет на деятельность общественных объединений в республике. Однако руководство республики считает, что в условиях увеличения числа терактов, усиления подпольной идеологической работы, особенно среди молодежи, вносить изменения в закон или признать его утратившим силу нецелесообразно.

4 мая 2000 года в Карачаево-Черкесии был принят закон «О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории Карачаево-Черкесской Республики», в котором подчеркивалась исключительная важность продуманной эффективной борьбы с распространением экстремизма и терроризма [8]. В постановлении Президиума Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики № 49 о ходе выполнения закона отмечалось, что в Карачаево-Черкесской Республике «есть деструктивные силы, стремящиеся изменить основы конституционного строя в Российской Федерации, территориальную целостность государства, подорвать внутреннюю безопасность страны». Депутаты Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики особое внимание обратили на общественные объединения и религиозные организации, деятельность которых противоречит уставным целям и задачам, направлена на разжигание межнациональной и межрелигиозной розни, которые, как правило, ведут к экстремизму и терроризму [9].

Парламент Республики Северной Осетии-Алания 30 сентября 2004 года принял закон № 38-РЗ «О миссионерской деятельности на территории Республики Северной Осетии-Алания», в котором особый акцент сделан на предупреждение и пресечение экстремистской деятельности религиозных объединений, иных организаций, физических лиц [10].

В условиях роста религиозного экстремизма и эскалации терроризма парламенты республик Северного Кавказа, органы исполнительной власти неоднократно обращали внимание федерального руководства на необходимость усиления борьбы с терроризмом и экстремизмом. Так, на заседании Парламента Кабардино-Балкарской Республики 28 апреля 2005 года было принято обращение в Государственную Думу РФ по вопросу совершенствования борьбы с терроризмом и экстремизмом в Северо-Кавказском регионе. В нем отмечалось: «Настоящее обращение вызвано обеспокоенностью по поводу сохраняющейся на протяжении долгого периода времени сложной оперативной обстановки в Северо-Кавказском регионе. Принятые государством за последнее десятилетие меры не позволили устранить причины и условия, порождающие проявления экстремизма и терроризма, федеральные и региональные целевые программы социально-экономического характера не дают желаемого эффекта.

Опыт показывает, что неперенным условием повышения эффективности борьбы с терроризмом и экстремизмом в Северо-Кавказском регионе является необходимость комплексного подхода к решению всего спектра проблем, порождающих в обществе условия для распространения экстремистских идей и проявления терроризма, а также учета всех особенностей региона (национальный состав и межнациональные отношения, поликонфессиональность, низкий уровень доходов населения, безработица и состояние социально-экономического развития, высокий уровень плотности населения на фоне нерегулируемых миграционных процессов и проведения контртеррористической операции)» [11].

В результате трагических событий, связанных с терактами в Нальчике (2005 г.), парламентом республики были внесены изменения и дополнения в Кодекс Кабардино-Балкарской Республики «Об административных правонарушениях» от 30 января 2006 года с целью усиления наказаний за правонарушения по религиозным мотивам, таких как: незаконное занятие религиозной образовательной деятельностью, пропаганда вероучения или иной идеологии, представляющая угрозу общественной безопасности, правам и законным интересам граждан [12].

В Республике Дагестан принята Комплексная программа по противодействию религиозно-политическому экстремизму на 2009–2011 гг., утвержденная Постановлением Правительства РД от 30.01.2009 г. Программой предусмотрены мероприятия по реализации системы мер, направленных на профилактику экстремизма, координацию деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, общественных и религиозных объединений в сфере противодействия религиозно-политическому экстремизму. Все проводимые мероприятия можно разделить

на несколько групп: организационного характера, информационно-идеологического, в сфере совершенствования законодательства и т. д. [13].

Как показывает проведенный анализ, в субъектах северокавказского округа по состоянию на 2013 год действует более 100 нормативно-правовых актов, которыми утверждены региональные целевые программы по противодействию и профилактике политического и религиозного экстремизма, гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений. Такие программы приняты в Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, РСО-А, Ставропольском крае [14].

В Северной Осетии реализуется целевая «Программа по противодействию экстремистским проявлениям в РСО-Алания на 2011–2013 гг.», утвержденная постановлением Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 27 декабря 2010 г. № 389. Программа является правовым и финансовым механизмом, осуществляющим поддержание общественной стабильности и национального согласия, обеспечение территориальной целостности, нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий – социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, сохранение межнационального мира и пропаганду веротерпимости в Северной Осетии [15].

Нормативными правовыми актами законодательных и исполнительных органов власти северокавказских республик оформлены решения о создании специальных координационных органов – комитетов, комиссий, советов, деятельность которых направлена на выполнение задач по противодействию религиозному экстремизму.

Анализ проблемы убеждает в том, что органы власти республик Северного Кавказа предпринимают меры по борьбе с экстремизмом и терроризмом. Вместе с тем не прекращающаяся активная деятельность различных террористических организаций и экстремистских группировок практически во всех республиках Северного Кавказа убеждает в том, что этих мер все-таки недостаточно. В практической деятельности сохраняются непоследовательность и разобщенность усилий органов государственной власти по созданию условий для достижения внутри- и межконфессионального согласия. Усилия государства и общества оказываются неадекватными остроте проблем, связанных с проявлениями экстремизма и терроризма. Наличие различных региональных комиссий и советов не обеспечило эффективность деятельности по противодействию экстремизму. Так, по результатам проверки деятельности анти-террористических комиссий в районах Ингушетии органами прокуратуры был сделан вывод, что в 2007–2009 гг. они работали неэффективно, заседания проводились формально, без заслушивания должностных лиц о проделанной работе и

без анализа складывающейся обстановки на подведомственной территории, сроки исполнения решений комиссий не контролировались [16, с. 102]. Аналогичная ситуация сложилась и в Дагестане. По мнению секретаря Совбеза РД Д. Гаджиева, опыт борьбы с экстремизмом в республике показывает, что «чем хуже поставлена профилактика и контрпропаганда, тем больше ситуаций, в которых вынуждены действовать правоохранительные органы» [17].

Исследователь экстремизма на Северном Кавказе Е.И. Подоян считает, что «принятие республиканских нормативных актов, дублирующих федеральные законы, создает ложное представление полноты правового регулирования общественных отношений, в то время как необходимо больше внимания уделять реализации действующих федеральных актов в сфере противодействия экстремизму и терроризму, принимать практические меры» [18, с. 101]. Необходимо дальнейшая работа по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере, а также правоприменительной практики противодействия экстремизму.

При этом следует отметить, что использование репрессивного законодательства и практики против носителей радикальной идеологии объективно превращает государственно-правовую политику в один из факторов расширения социальной базы этнорелигиозного экстремизма. Поэтому главное внимание необходимо уделить мерам, направленным на предупреждение экстремизма.

Особый ресурс противодействия этническому

и этноконфессиональному экстремизму составляет традиция миротворчества, которая имеет глобальный характер и объединяет усилия органов власти, местного самоуправления, институтов гражданского общества. Важно сохранить и развить позитивы современного качества состояния региона. Здесь достигнут определенный уровень общественной безопасности, прекращены и локализованы массовые межэтнические конфликты, в значительной степени нейтрализованы последствия массовой этнической миграции. Фактически с повестки дня ушла проблема отторжения Северного Кавказа от России. Массовые настроения жителей отличаются ориентиром на стабилизацию и стремлением к социальному прогрессу, к упрочению общероссийского единства, радикальные настроения не имеют массового распространения, присутствует разочарование в сепаратистских идеях.

Ключевым направлением в противодействии экстремизму является борьба с распространением экстремистской идеологии в молодежной среде. Основным транслятором экстремистских идей является информационная сфера, в которой кроется источник формирования угроз и которая дает возможность для организации конструктивного воздействия на молодежь. Жизненно необходимо предложить молодым людям, проживающим в республиках Северного Кавказа, духовную и идейную основу, способную противостоять постулатам, как зарубежных сетевых центров, так и местных псевдорелигиозных проповедников.

## ЛИТЕРАТУРА

- 1. Политология.** Энциклопедический словарь (под ред. Ю.И. Аверьянова). – М., 1993.
- 2. Власов В.И.** Экстремизм: сущность, виды, профилактика. – М., 2003.
- 3. Володина Н.В.** Актуальные проблемы современного экстремизма и терроризма на религиозной основе // <http://www.rusoir.ru/news/23.03.2005>.
- 4. Конституция Российской Федерации.** – М., 2012.
- 5. Российская газета.** 2002, 30 июля; **СЗ РФ.** 2002. № 30. Ст. 3031; **Российская газета.** 2006, 10 марта; **СЗ РФ.** 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3452.
- 6. Концепция противодействия терроризму в РФ.** / <http://www.garant.ru>
- 7. Закон Республики Дагестан «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан»** // Собрание Законодательства Республики Дагестан. – Махачкала, 1999. Ст. 3290.
- 8. Закон Карачаево-Черкесской Республики «О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории Карачаево-Черкесской Республики» № 6-РЗ от 4 мая 2000** // День республики. 2000. 6 мая.
- 9. Постановление Президиума Народного Собрания Карачаево-Черкесской Республики № 49 о ходе выполнения закона «О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории Карачаево-Черкесской Республики».** – Черкесск, 2000. 5 сентября.
- 10. Северная Осетия.** 2005. 25 января.
- 11. Сборник законов и постановлений парламента КБР (февраль–август 2005 г.).** – Нальчик, 2005.
- 12. Сборник законов и постановлений парламента КБР (сентябрь 2005 г. – февраль 2006 г.).** – Нальчик, 2006.
- 13. Собрание законов Республики Дагестан.** 2009. № 2, ст. 59.
- 14. Постановление Правительства РД от 30.01.2009, № 18 «Об утверждении Комплексной программы по противодействию религиозно-политическому экстремизму в Республике Дагестан на 2009–2011 гг.»** // Собрание законодательства РД. 2009. № 2, ст. 59; **Закон Республики Ингушетия от 24 марта 2007 г. № 8-РЗ «Патриотическое воспитание граждан РФ, проживающих на территории Республики Ингушетия на 2007–2010 гг.»** // Ингушетия. 2007, 3 марта; **Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.05.2008 № 22-РЗ «О Республиканской целевой программе «Профилактика терроризма и экстремизма в Кабардино-Балкарской Республике на 2008–2010 гг.»** // Официальная Кабардино-Балкария. 2008. № 20.
- 15. Республиканская целевая программа по противодействию экстремистским проявлениям в Республике Северная Осетия-Алания на 2011–2013 гг.** Утверждена постановлением Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 27 декабря 2010 г. № 389.
- 16. Подоян Е.И.** Решение задач противодействия экстремизму региональными органами власти Юга России // Регулирование социально-этнических процессов в условиях региональных рисков. – Ростов-на-Дону, 2010.
- 17. Религии в Дагестане** / [www.comrelig.ru](http://www.comrelig.ru).
- 18. Подоян Е.И.** Решение задач противодействия экстремизму региональными органами власти Юга России // Регулирование социально-этнических процессов в условиях региональных рисков. – Ростов-на-Дону, 2010.