**Законодательное регулирование противодействия экстремизму в республиках
Северо-Кавказского федерального округа**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; vik_aziz@mail.ru*

Целью статьи является анализ нормативно-правового регулирования вопросов противодействия экстремизму в республиках Северо-Кавказского федерального округа. Актуализируется необходимость терминологической унификации законодательных дефиниций в рассматриваемой сфере. При проведении исследования были рассмотрены основные принципы правового регулирования противодействия экстремизму, а также спорные моменты нормативного закрепления отдельных аспектов противодействия экстремизму в республиках Северо-Кавказского федерального округа.

В ходе проведенных исследований автор приходит к следующим выводам: 1) необходима дальнейшая работа по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере, а также правоприменительной практики противодействия экстремизму, при этом главное внимание необходимо уделить мерам, направленным на предупреждение экстремизма; 2) нормативно-правовую основу региональной политики в сфере противодействия религиозному экстремизму составляет совокупность актов, обеспечивающих свободу совести и вероисповедания, регламентирующих меры предупреждения преступности и обеспечения безопасности в регионе, вопросы духовно-нравственного воспитания, молодежной политики; 3) наиболее важной является разработка специальных правовых актов по противодействию религиозному экстремизму, учитывающих специфику этноконфессиональной ситуации в субъекте.

В качестве дискуссионного момента статьи заявляется следующее положение: данное направление будет реализовываться лишь в регионах, где созданы различные экспертно-аналитические центры и осуществляется их государственная поддержка, ведется социологический и конфликтологический мониторинг рисков экстремизма.

Ключевые слова: экстремизм, противодействие, законодательство субъектов, Северо-Кавказский федеральный округ, сравнительный анализ

Важнейшую роль в борьбе с экстремизмом и терроризмом играет 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.

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.

Динамика развития религиозного экстремизма в субъектах РФ напрямую зависит от этноконфессиональной ситуации в регионе, которая должна быть учтена при разработке правовых актов, регламентирующих различные аспекты противодействия религиозному экстремизму.

Важным принципом принятия мер по противодействию религиозному экстремизму является их системность, предполагающая:

1) формирование подсистемы противодействия религиозному экстремизму с учетом организации системы национальной безопасности в целом, функциональной направленности ее элементов на решение более узких правоохранительных задач;

2) принятие таких нормативных правовых актов, которые, по справедливому утверждению О.А. Андреевой, «с одной стороны, связаны со всей правовой системой Российской Федерации, а с другой, учитывают региональную специфику, в числе которых криминологические реалии» [1, с. 82–85];

3) разработку мер профилактики религиозного экстремизма, а не ситуативное реагирование на совершенные противоправные деяния. Во многом на решение данных задач направлена Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г., утвержденная Президентом РФ 28 ноября 2014 г. В соответствии с п. 5 Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15.04.2015 № 139-СФ органам государственной власти субъектов РФ рекомендуется привести нормативные правовые акты в соответствии с указанным актом.

Ярким примером учета региональных особенностей и криминогенной обстановки при формировании правовых мер противодействия экстремизму является принятие 22 сентября 1999 г. Закона Республики Дагестан № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан», который, по мнению многих исследователей, содержит много спорных положений. С точки зрения М.Х. Абдуллаева, в данном нормативном акте вопросы об экстремистской деятельности рассматриваются поверхностно, обозначаются лишь общие принципы противодействия ей, отсутствуют четкие формулировки [2, с. 96]. По нашему мнению, следует согласиться с С.-Х.М. Нунуевым в том, что «следует учитывать факт принятия подобных актов в тяжелейший момент проведения контртеррористических операций в Дагестане и Чечне, когда надо было быстро пресечь экстремизм. В результате это привело к отсутствию точных аргументированных легальных дефиниций» [3, с. 51].

Анализируя региональные правовые документы, следует обратить внимание на закон Республики Дагестан от 22 сентября 1999 года № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан». 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» [4]. По мнению ряда экспертов, положения данного закона не соответствуют ст. 71 Конституции РФ, т. к. устанавливают в республиканском законодательном акте ограничения конституционных прав граждан на объединение и вводят запрет на деятельность общественных объединений в республике.

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» [5]. 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.

Парламент Республики Северной Осетии–Алания 30 сентября 2004 года принял закон № 38-РЗ «О миссионерской деятельности на территории Республики Северной Осетии–Алания». В нем акцентируется внимание на отдельных аспектах предупреждения и пресечения экстремистской деятельности религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

В условиях роста религиозно-политического экстремизма законодательные (представительные) органы республик Северного Кавказа, а также органы исполнительной власти обращают внимание федерального руководства на необходимость усиления борьбы с религиозно-политическим экстремизмом. Например, 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 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.

Как показывает проведенный анализ, в субъектах Северо-Кавказского округа по состоянию на конец 2015 год действует более 100 нормативно-правовых актов, которыми утверждены региональные целевые программы по противодействию политическому и религиозному экстремизму и профилактике негативных явлений, гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений. Такие программы приняты в Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, РСО-А, Ставропольском крае.

В Северной Осетии была реализована целевая «Программа по противодействию экстремистским проявлениям в РСО–Алания». Программа является правовым и финансовым механизмом, поддерживающим общественную стабильность и национальное согласие, обеспечивающим территориальную целостность, способствующим нейтрализации причин и условий, возникновения политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий (социальных, межэтнических и религиозных конфликтов), обеспечивающим сохранение межнационального мира и пропаганду веротерпимости в Северной Осетии [6].

Стоит отметить, что закон Республики Дагестан от 22 сентября 1999 г. № 15-РЗ «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан» содержал важные положения, касающиеся контроля за сферой религиозного образования. Согласно ст. 2 Закона Республики Дагестан от 22.09.1999 № 15, «обучение граждан в религиозных учебных заведениях за пределами Республики Дагестан и Российской Федерации допускается только по направлению органа управления республиканской религиозной организации, согласованному с государственным органом по делам религий Республики Дагестан» [7].

Особо следует отметить принятие Закона Республики Дагестан «О профилактике экстремистской деятельности в Республике Дагестан» от 4 апреля 2016 г., который среди основных направлений профилактики экстремистской деятельности в Республике Дагестан называет:

«1) принятие профилактических мер, направленных на выявление и устранение причин, условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;

2) взаимодействие с общественными объединениями, религиозными организациями, средствами массовой информации, гражданами с целью гармонизации межнациональных межконфессиональных отношений в Республике Дагестан;

3) совершенствование межнационального диалога в обществе для урегулирования конфликтных ситуаций по социально значимым вопросам;

4) рассмотрение вопросов, связанных с созданием организационных ресурсных предпосылок для проявлений экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан» [8].

Более того, в данном Законе достаточно подробно указаны полномочия Главы Республики Дагестан, Народного Собрания и Правительства РД. Особое внимание уделяется участию органов местного самоуправления в сфере профилактики экстремистской деятельности, а также информационному противодействию экстремистской деятельности. В качестве основных форм профилактики экстремистской деятельности в Республике указаны: «1) правовое просвещение и информирование граждан; 2) проведение профилактических бесед; 3) социальная адаптация; 4) оказание правовой, социально-психологической помощи; 5) разработка и реализация государственных (муниципальных) программ Республики Дагестан в рассматриваемой сфере» [8].

В российских регионах существует положительный опыт создания совещательных органов при Главе субъекта (например, Совет по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при губернаторе Саратовской области, Совет по взаимодействию с религиозными организациями при губернаторе Ульяновской области, Совет при Президенте Республики Татарстан по межнациональным и межконфессиональным отношениям и т. д.), которые состоят из представителей традиционных религий. Итогом таких диалоговых площадок стали активизация борьбы с проявлениями религиозно-политического экстремизма внутри конфессий, работа в области духовно-нравственного развития общества.

Нормативными правовыми актами законодательных и исполнительных органов власти северо-кавказских 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 непрекращающаяся активная деятельность различных террористических организаций и экстремистских группировок практически во всех республиках Северного Кавказа убеждает в том, что этих мер все-таки недостаточно.

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» [9].

Необходима дальнейшая работа по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере, а также правоприменительной практики противодействия экстремизму. Главное внимание необходимо уделить мерам, направленным на предупреждение экстремизма.

Таким образом, можно прийти к выводу, что нормативно-правовую основу региональной политики в сфере противодействия религиозному экстремизму составляет совокупность актов, обеспечивающих свободу совести и вероисповедания, регламентирующих меры предупреждения преступности и обеспечения безопасности в регионе, вопросы духовно-нравственного воспитания, молодежной политики. Наиболее важной, по нашему мнению, является разработка специальных правовых актов по противодействию религиозному экстремизму, учитывающих специфику этноконфессиональной ситуации в субъекте.

Соответственно данное направление будет реализовываться лишь в регионах, где созданы различные экспертно-аналитические центры и осуществляется их государственная поддержка, ведется социологический и конфликтологический мониторинг рисков экстремизма.

Следует также обращаться к содержанию самих законов, способствующих эффективному правоприменению в обозначенной сфере, и их качественным характеристикам. Эффективность правоохранительной деятельности напрямую зависит от правильной оценки ситуации, влекущей обострение общественных отношений, от эффективности законов, направленных на ее урегулирование, и адекватного их исполнения. Поэтому обозначенные проблемы качества законов, регламентирующих противодействие религиозному экстремизму, требуют незамедлительного решения. Только это может способствовать реализации принципа законности в практике антиэкстремистской работы.

Литература

1. Гордеев Н.С., Маковский А.А. Региональная правовая политика в сфере противодействия религиозному экстремизму: проблемы и перспективы // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 22. – С. 82–85.
2. Абдуллаев М.Х. Правовой аспект борьбы с проявлениями религиозно-политического экстремизма в информационных материалах // Вестник ДГУ. Сер. Общественные науки. – 2015. – Вып. 2.
3. Нунуев С.-Х.М. Технологии политики Российской Федерации по противодействию религиозному экстремизму на Северном Кавказе // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 12.
4. О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 22 сентября 1999 года № 15-РЗ (в ред. Закона РД от 09.03.2007 № 10) // <http://docs.cntd.ru/document/802037545>.
5. О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 04.05.2000 г. № 6-РЗ // <http://docs.cntd.ru/document/459904482>.
6. 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.
7. Обзор нормотворчества Республики Дагестан в сфере профилактики экстремизма // https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fto05.minjust.ru%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fobzor_po_ekstrem_23.11.2015.doc&name=obzor_po_ekstrem_23.11.2015.doc&lang=ru&c=574e5fb0676e.

8. О профилактике экстремистской деятельности в Республике Дагестан: Закон Республики Дагестан от 04.04.2016 г. // Дагестанская правда. – № 75–76. – 06.04.2016.

9. Подоян Е.И. Решение задач противодействия экстремизму региональными органами власти Юга России // Регулирование социально-этнических процессов в условиях региональных рисков. – Ростов н/Д, 2010.

Literatura

1. Gordeev N.S., Makovskij A.A. Regional'naya pravovaya politika v sfere protivodejstviya religioznomu ehkstreizmu: problemy i perspektivy // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2015. № 22. S. 82–85.

2. Abdullaev M.H. Pravovoj aspekt bor'by s proyavleniyami religiozno-politicheskogo ehkstreizma v informacionnyh materialah // Vestnik DGU. Seriya 2: Obshchestvennye nauki. 2015. № 2.

3. Nunuev S.-H.M. Tekhnologii politiki Rossijskoj Federacii po protivodejstviyu religioznomu ehkstreizmu na Severnom Kavkaze // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2015. № 12.

4. О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 22 сентября 1999 года № 15-RZ (в ред. Закона RD от 09.03.2007 № 10) // Адрес в Интернете: <http://docs.cntd.ru/document/802037545>.

5. О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 04.05.2000 г. № 6 –RZ // <http://docs.cntd.ru/document/459904482>

6. Республиканская целевая программа по противодействию экстремистским проявлениям в Республике Северная Осетия-Алания на 2011–2013 гг. Утверждена постановлением Правительств Республики Северная Осетия – Алания от 27 декабря 2010 г. № 389.

7. Обзор нормотворчества Республики Дагестан в сфере профилактики экстремизма // https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fto05.minjust.ru%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fobzor_po_ekstrem_23.11.2015.doc&name=obzor_po_ekstrem_23.11.2015.doc&lang=ru&c=574e5fb0676e

8. О профилактике экстремистской деятельности в Республике Дагестан: Закон Республики Дагестан от 04.04.2016 г. // Дагестанская правда. № 75-76. 06.04.2016.

9. Подоян Е.И. Решение задач противодействия экстремизму региональными органами власти Юга России // Регулирование социально-этнических процессов в условиях региональных рисков. – Ростов-на-Дону, 2010.

Поступила в редакцию 7 июля 2016 г.

UDC 34.096

DOI: 10.21779/2500-1930-2016-31-2-84-90

Legislative regulation of counteraction to extremism in the republics of the North Caucasian Federal District

V.T. Azizova

Daгestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a; vik_aziz@mail.ru

The purpose of the article is to analyze the standard and legal regulation of counteraction questions to extremism in the republics of the North Caucasian Federal District. In this article the need for terminological unification of legislative definitions for the sphere is actualized. When carrying out a research the basic principles of legal regulation of counteraction to extremism, and also disputable aspects of standard fixing of separate aspects of counteraction to extremism in the republics of the North Caucasian Federal District were considered.

The author of the article comes to very important results: 1) work further on the current legislation improvement in this sphere; the law-enforcement practice of counteraction to extremism is necessary, at the same time the main attention needs to be paid to the measures directed at the response of extremism; 2) the standard and legal fundamentals of regional policy in the sphere of counteraction to religious extremism comprise a set of the acts providing liberty of conscience and religions, regulating measures of crime prevention and safety in the region, questions of spiritual and moral education, youth policy; 3) the most important is a development of the special legal acts on counteraction to religious extremism considering specifics of an ethnoconfessional situation in the subject.

The disputable moment of the article is declared as the following provision: this direction will be implemented only in regions where various expert analytical centers are created and their state support is carried out, sociological and conflictological monitoring of risks of extremism is conducted.

Keywords: *extremism, counteraction, legislation of subjects, North Caucasian Federal District, comparative analysis.*

Received 7 July, 2016