

УДК 343.85

*Н.С. Гордеев***РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕЛИГИОЗНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

В статье презюмируется, что большинство проблем, возникающих в ходе противодействия экстремизму в России, являются следствием бессистемного и непродуманного правотворчества, в том числе на региональном уровне. В силу этого государственные органы и органы местного самоуправления недостаточно включены в процесс предупреждения экстремизма, а потенциал институтов гражданского общества в профилактической работе использован на довольно низком уровне. Соответственно, сегодня особое внимание уделяется повышению качества нормативной составляющей механизма противодействия экстремизму с учетом научных разработок и анализа криминологических реалий. Исходя из поставленной проблематики выбраны специально-научные методы исследования: формально-юридический и сравнительно-правовой. Для Республики Татарстан, в силу разнообразного этноконфессионального состава населения, культурно-исторических традиций и особенностей, любые проявления экстремизма представляют повышенную угрозу. Поэтому именно на примере указанного субъекта рассматриваются проблемы правовой политики в сфере противодействия одной из наиболее опасных разновидностей экстремизма, мотивированной религиозной экстремистской идеологией. Делается вывод, что в Республике Татарстан сегодня последовательно решается задача формирования криминологически обоснованного механизма правового регулирования противодействия экстремизму и его отдельным разновидностям. Уникальный региональный механизм правового регулирования включает в себя около 20 правовых актов (преимущественно подзаконных), которыми регламентированы все составляющие противодействия религиозному экстремизму, в том числе проведение комплексных профилактических мероприятий и меры реабилитации лиц, восприимчивых к экстремистской идеологии. На примере опыта Татарстана также рассмотрены перспективы научного обеспечения правовой политики в сфере противодействия религиозному экстремизму, ее концептуализации, выработки стратегии и тактики. Отмечается, что требуется дальнейшая детализация положений федерального законодательства, в частности, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. в процессе развития региональной системы безопасности и защиты от угрозы экстремизма.

*Ключевые слова:* региональная правовая политика, противодействие, религиозный экстремизм, региональная безопасность, правотворчество, предупреждение, пресечение.

Противодействие экстремизму и его отдельным разновидностям представляет собой одно из приоритетных направлений деятельности органов власти на федеральном и региональном уровне. Политические решения в этой сфере материализуются в структурно-нормативном компоненте, который опосредует все составляющие процесса противодействия экстремизму, включающего в себя выявление и устранение причин экстремистских проявлений, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений экстремистской направленности, минимизацию и (или) ликвидацию последствий экстремизма (согласно подп. «г» п. 4. Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. (Далее – Стратегия))<sup>1</sup>. Проблемы качества нормативной основы указанной деятельности относятся к числу наиболее злободневных. Несмотря на то что, по мнению ряда исследователей, в России формирование антиэкстремистского законодательства [1. С. 7] происходит уже в течение 15 лет, следует отметить бессистемность правотворчества, которое так и не привело к упорядочиванию антиэкстремистской работы правоохранительных и иных государственных органов. Мы согласны с С.С. Галаховым, который относит создание системы законов, межведомственных и внутриведомственных нормативных правовых документов, определяющих субъекты, средства, методы, цели и задачи к важнейшей части комплекса мер по противодействию экстремизму [2. С. 11]. Поэтому вопросы научного обеспечения правовой политики, ее концептуализации, выработки стратегии и тактики имеют приоритетное значение, особенно когда речь идет об обеспечении национальной безопасности. Важное место здесь принадлежит правовой политике субъектов Российской Федерации, в ходе которой детализируются многие положения федерального законодательства, в том числе в сфере противодействия различным угрозам.

<sup>1</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 г., Пр-2753) // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html> (дата обращения 15.01.2016).

В силу того факта, что большинство этноконфессиональных угроз для национальной безопасности сосредоточено в северокавказском регионе, в юридической литературе детально рассматривались правовые акты, разработанные и принятые в Дагестане, Ингушетии, Чеченской, Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской Республиках. Так, повышенный интерес, по-прежнему, вызывает Закон Республики Дагестан от 16 сентября 1999 г. № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан»<sup>2</sup> (далее Закон Республики Дагестан от 16.09.1999 № 15) в силу неоднозначности отдельных положений. Указанный правовой акт был принят как ответ на растущую угрозу терроризма, сепаратизма и других проявлений экстремизма, в основе которых лежали радикальные исламские течения. Безусловно, существенные трудности при его разработке создавало отсутствие специализированных законов на федеральном уровне. Именно поэтому Закон Республики Дагестан от 16.09.1999 № 15 содержал ряд неправовых формулировок, в том числе «ваххабитская деятельность». Фактически под термином «ваххабизм» здесь понималась радикальное течение ислама, на основании которого сформировался религиозный экстремизм и которое использовалось его приверженцами при совершении деяний экстремистской направленности [3]. Однако отсутствие однозначной юридической (и даже религиоведческой) интерпретации ваххабизма нередко приводило к необоснованному преследованию граждан. Так, примером нарушений прав граждан могут служить действия (решение) начальника отдела МВД Российской Федерации по г. Дербенту о постановке на профилактический учет приверженцев экстремистской идеологии «Религиозный экстремист» (ваххабизм). Суд признал данные действия незаконными и обязал снять с профилактического учета приверженцев экстремистской идеологии «Религиозный экстремист» и направить соответствующие сведения в МВД Республики Дагестан для исключения их из компьютерной базы данных МВД Республики Дагестан как приверженцев экстремистской идеологии. Заявителем было доказано, что именно постановка на учет в качестве приверженца экстремистской идеологии «Религиозный экстремист» привела к необоснованному задержанию и приводу в отдел полиции<sup>3</sup>.

Также исследователи обращали внимание на противоречие ряда положений Закона Республики Дагестан от 16.09.1999 № 15 Конституции РФ. Так, например, Д.Ш. Пирбудагова отметила неконституционность статьи, возлагающей на управленческий орган религиозной организации функции органов государственной власти, ведающих вопросами порядка выезда граждан за пределы Российской Федерации [4. С. 71]. Фактически, по мнению Н.М. Колосовой и Г.Р. Симоняна, данная норма ущемляет конституционное право на свободу совести и свободу вероисповедания и противоречит ст. 5 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях»<sup>4</sup>, согласно которой «каждый имеет право на получение религиозного образования по своему выбору индивидуально или совместно с другими» [5. С. 11]. Представляется, что подобные положения могут привести к необоснованной репрессии за экстремизм и, в свою очередь, провоцировать его возникновение.

Отсутствие научно и криминологически обоснованной политико-правовой стратегии противодействия экстремистской деятельности, в том числе на региональном уровне, во многом является следствием отсутствия самого понятия «экстремизм» в федеральном законодательстве [6. С. 149; 7. С. 3; 8. С. 31]. Это, в свою очередь, препятствует эффективной борьбе с отдельными проявлениями экстремизма. Е.П. Сергун указывает на то, что в науке деление экстремизма на виды (религиозный, националистический, политический, молодежный и т.д.) оправданно лишь в случае выработки конкретных практических мер против социально негативных явлений [9. С. 103]. Следует также согласиться с М.Е. Косяковой в том, что было бы целесообразно усилить возможности действующего антиэкстремистского законодательства, «...дополнив его нормами, направленными на преодоление проявлений политического и религиозного экстремизма» [10. С. 9]. В первую очередь это необходимо осуществить на региональном уровне в тех субъектах, где сложились условия для распространения экстремистской идеологии и других проявлений экстремизма. Ведь зачастую в силу отсутствия

<sup>2</sup> Закон Республики Дагестан от 22.09.1999 г. № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан» // «Консультант: Региональное законодательство» (по состоянию на декабрь 2015 г.).

<sup>3</sup> См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 30.10.2014 по делу № 33-3536/2014 г. // Росправосудие. URL: <https://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-respubliki-dagestan-respublika-dagestan-s/act-461989931/> (дата обращения 05.01.2016).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465; 2015. № 48 (часть I). Ст. 6707.

надлежащей нормативной базы конфликты на региональном и местном уровнях могут вырасти в радикальные религиозные и националистические движения [11. С. 73-74; 12. С. 40].

Любые факты проявлений религиозного экстремизма – серьезный вызов для Республики Татарстан, являющейся примером гармоничного многовекового сосуществования людей различных национальностей и вероисповеданий. В связи с этим в региональных правовых актах провозглашается, что любые попытки насильственного разрешения внутриконтрессиональных конфликтов недопустимы<sup>5</sup>. Поэтому в настоящий момент в указанном субъекте Российской Федерации осуществляется последовательное правовое регулирование противодействия одной из наиболее опасных разновидностей экстремизма.

Помимо вышеперечисленных, существует ряд других объективных проблем в сфере противодействия экстремизму, решение которых зависит, в том числе, от качества нормативной основы: во-первых, это недостаточная включенность государственных органов различного уровня и компетенции, а также органов местного самоуправления в процесс предупреждения экстремизма [13. С. 76], во-вторых, слабое использование в противодействии экстремизму, особенно в его профилактике, потенциала различных институтов формирующегося гражданского общества в стране (общественно-политические организации, национальные культурные центры, организации по изучению общественного мнения и т.п.) [13; С. 76]. На решение данных задач в первую очередь необходим запрос власти. Как справедливо отмечает А.В. Малько, «...реализация правовой политики связана ... с трансформацией политической воли в нормативную плоскость в целях дальнейшего регламентирования общественных отношений с помощью правового инструментария» [14. С. 73-74]. Так, после покушения на представителей исламского духовенства в июле 2012 г. в Республике Татарстан сформировался политический запрос на совершенствование мер противодействия религиозному экстремизму. В своем Послании Государственному Совету по итогам 2012 г. Р.Н. Минниханов обозначил возросшую значимость религиозной сферы, деятельности по пропаганде традиционных духовно-нравственных ценностей централизованных религиозных организаций Республики Татарстан (речь шла о Духовном управлении и Татарстанской митрополии РПЦ МП), формировании нетерпимости к любым проявлениям религиозного и национального экстремизма<sup>6</sup>.

Представляется, что категория «региональная правовая политика» придает определенную целостность концепции при рассмотрении правового регулирования различных сфер, осуществляемого в субъектах России, а также особенностей регионального законодательства [15. С. 97]. В юридической литературе указывается на двойственность региональной правовой политики, которая реализует, с одной стороны, приоритеты правовой политики федеративного государства, а с другой – учитывает внутренний интерес «провинциального социума» [16. С. 9]. Именно поэтому отличительной чертой данного вида правовой политики является отражение специфики региональных процессов. В результате этого, по словам А.В. Малько, происходит последовательная и системная «...деятельность органов государственной власти и управления субъектов РФ и институтов гражданского общества региона по оптимизации регионального механизма правового регулирования» [14. С. 272-278]. В частности, применительно к региональной правовой политике преодоления экстремизма в молодежной среде О.А. Андреева отмечает необходимость создания таких нормативных правовых актов, которые, «...будучи связанными со всей правовой системой Российского государства, учитывали бы особенности регионов» [17. С. 28-31].

Конституция РФ наделила входящие в состав России субъекты полномочиями в области обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72). В ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон о противодействии экстремистской деятельности) органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления названы в числе субъектов противодействия экстремистской деятельности. Исходя из вышеизложенного, правовая политика субъектов РФ, ориентированная в первую очередь на федеральное законодательство, призвана выражать региональные интересы и особен-

<sup>5</sup> Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 03.08.2012 № 2335-IV ГС «О состоянии и мерах по профилактике и противодействию религиозному экстремизму в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2012. № 8.

<sup>6</sup> Послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету 2012 г. «О внутреннем и внешнем положении Республики Татарстан» // Официальный сайт Президента Республики Татарстан. URL: <http://president.tatarstan.ru/pub/view/14322> (дата обращения: 15.01.2016).

ности [14. С. 273]. В противном случае при копировании общефедеральных нормативных актов и дублировании общероссийских юридических норм не появятся новые, оригинальные решения, отражающие в наиболее полной мере специфику региона [14. С. 273]. М.Х. Вахаев, анализируя сущность региональной безопасности, рассматривает такую организацию жизнедеятельности региона, при которой он стабильно функционирует, развивается и противодействует угрозам различного рода [18. С. 64]. В.И. Мельников считает, что региональная система безопасности должна включать в себя «... всю совокупность условий и факторов выявления, анализа и локализации опасностей и угроз, препятствующих поступательному, устойчивому развитию регионов» [19. С. 176]. Не случайно в Государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014–2020 годы» упоминается необходимость укрепления гражданского согласия, сохранения духовно-нравственных ценностей и национальной идентичности, а также предусмотрены мероприятия по воспитанию толерантности и профилактике экстремизма, популяризации деятельности национальных общественных объединений, развитию межкультурного диалога ресурсами НКО<sup>7</sup>. Исходя из положений федерального законодательства, можно констатировать создание в России правовых предпосылок для формирования уникальных региональных систем безопасности и противодействия угрозам экстремизма.

Полагаем, что учет криминологических реалий должен быть ключевым пунктом при разработке и применении регионального антиэкстремистского законодательства. В частности, в п. 27 Стратегии среди основных направлений государственной политики по противодействию экстремизму обозначена разработка проектов нормативных правовых актов и программных документов в сфере противодействия экстремизму с учетом национальных, конфессиональных и региональных факторов. Об осознании опасности проявлений религиозного экстремизма говорится в преамбуле Закона Республики Татарстан от 14.07.1999 № 2279 «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>8</sup>. В Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2014–2018 гг. отмечено, что по ряду причин внутреннего и внешнего характера в последние годы имели место случаи религиозного экстремизма, в том числе информационное усиление проблемы распространения исламского радикализма<sup>9</sup>. В ряде программных документов, принятых в Республике Татарстан, перечислены проблемы, возникающие в сфере противодействия экстремизму. Так, в подп. «е» п. 18 Концепции государственной национальной политики в Республике Татарстан указывается на недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере профилактики экстремизма и раннего предупреждения межнациональных конфликтов<sup>10</sup>. Более детальная характеристика особенностей экстремизма и других криминальных угроз в регионе содержится в подпрограмме «Профилактика терроризма и экстремизма в Республике Татарстан на 2014–2016 годы»<sup>11</sup>. Однако следует заметить, что совершенствование регионального законодательства Республики Татарстан возможно лишь при условии концептуализации его основы и научного обеспечения, что во многом поможет оптимизировать правотворческий процесс.

<sup>7</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.10.2013 № 823 (ред. от 01.10.2014) «Об утверждении Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014–2020 годы»» // СПС «Консультант: Региональное законодательство» (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>8</sup> Закон Республики Татарстан от 14.07.1999 № 2279 (ред. от 08.10.2015) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1999. № 8 (II часть).

<sup>9</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 02.08.2014 № 569 «Об утверждении Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2014–2018 годы» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 22.08.2014. № 62-63.

<sup>10</sup> Указ Президента Республики Татарстан от 26.07.2013 № УП-695 «О Концепции государственной национальной политики в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 09.08.2013. № 58-59. Ст. 1868.

<sup>11</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.10.2013 № 764 (ред. от 25.09.2014) «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014–2020 годы»» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 22.10.2013. № 78. Ст. 2624.

В первую очередь, большое внимание в Республике Татарстан уделяется регламентации осуществления профилактических, в том числе воспитательных, пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности. Главным образом, это связано с выявлением и последующим устранением причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности (ст. 3 Закона о противодействии экстремистской деятельности)<sup>12</sup>, а также с формированием системы предупреждения межнациональных конфликтов (п. 27 Стратегии)<sup>13</sup>.

Меры, направленные на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия системно изложены в Концепции государственной национальной политики в Республике Татарстан, в п. 17 которой отмечается, что только опираясь на традиции мирного сосуществования и добрососедства, можно успешно нейтрализовывать влияние негативных национально-радикальных политических тенденций, противостоять проявлениям экстремизма, сохраняя в республике межнациональный и межконфессиональный мир и взаимопонимание<sup>14</sup>. Профилактика этнополитического и религиозно-политического экстремизма осуществляется в рамках I этапа (2014–2016 годы) Государственной программы «Реализация государственной национальной политики в Республике Татарстан на 2014–2020 годы»<sup>15</sup>.

По справедливому утверждению А.И. Долговой, в рамках общего предупреждения преступности решаются проблемы оптимального физического, духовного, нравственного развития подрастающего поколения и ряд других мер [20. С. 443]. В ст. 2 Закона Республики Татарстан от 19.10.1993 № 1983-ХП «О молодежи и государственной молодежной политике в Республике Татарстан» среди задач государственной молодежной политики закреплено повышение уровня межэтнической и межконфессиональной толерантности в молодежной среде, предотвращение формирования экстремистских молодежных объединений на почве этнической и (или) конфессиональной вражды. В ст. 6 данного правового акта предусмотрено оказание содействия молодежи в области реализации мер по профилактике социально-негативных явлений в молодежной среде, в том числе проявлений дискриминации, насилия, расизма и экстремизма на национальной и конфессиональной почве<sup>16</sup>. Указанные положения были апробированы, в частности, в рамках тематической площадки «Безопасность» Республиканского молодежного форума – 2013, где были представлены проекты молодых людей, направленные на профилактику религиозного экстремизма и социально-психологических угроз<sup>17</sup>.

Своевременной и инновационной мерой в целях предупреждения религиозного экстремизма, содействия внутриконфессиональному и межконфессиональному согласию явилось внесение изменений в Закон Республики Татарстан от 14 июля 1999 г. № 2279 «О свободе совести и о религиозных объединениях», которые закрепили приоритет религиозных организаций, зарегистрированных на территории Республики Татарстан, в установлении требований для кандидатов на должности духовных лиц и определении порядка «...обеспечения канонического единства вероучения, указанного в уставе религиозной организации»<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 48 (часть I). Ст. 6680.

<sup>13</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 г., Пр-2753) // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html> (дата обращения: 15.01.2016).

<sup>14</sup> Указ Президента Республики Татарстан от 26.07.2013 № УП-695 «О Концепции государственной национальной политики в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 09.08.2013. № 58-59. Ст. 1868.

<sup>15</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2013 № 1006 (ред. от 07.10.2014) «Об утверждении Государственной программы «Реализация государственной национальной политики в Республике Татарстан на 2014–2020 годы»» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 14.02.2014. № 12. Ст. 0316.

<sup>16</sup> Закон Республики Татарстан от 19.10.1993 № 1983-ХП (ред. от 20.01.2014) «О молодежи и государственной молодежной политике в Республике Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1993. № 10. Ст. 215.

<sup>17</sup> <Письмо> Минобрнауки Республики Татарстан от 13.11.2013 № 15865/13 «О Республиканском молодежном Форуме – 2013» // СПС «Консультант: Региональное законодательство» (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>18</sup> Закон Республики Татарстан от 04.08.2012 № 64-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях»» (принят Государственным Советом Республики Татарстан 03.08.2012) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2012. № 8.

Зачастую в рамках региональных комплексных программ противодействия правонарушениям отсутствуют определение перечня проблем правоохранительной деятельности, требующих решения с позиций программного подхода, а также критерии оценки целей программ и эффективности их выполнения в целом [21. С. 143]. В рамках участия в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции органами государственной власти Республики Татарстан еще до принятия Стратегии были урегулированы многие вопросы, касающиеся противодействия распространению экстремистской идеологии и другим проявлениям религиозного экстремизма.

Весьма своевременным ответом на террористическую атаку против религиозных лидеров Татарстана стало Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 03.08.2012 № 2335-IV ГС «О состоянии и мерах по профилактике и противодействию религиозному экстремизму в Республике Татарстан», которое предусматривает межведомственную координацию в целях обмена информацией, свидетельствующей об угрозах экстремистского характера, а также комплекс дополнительных мер, направленных на пресечение фактов распространения экстремистской идеологии среди населения и недопущение действий, разжигающих межнациональную и межконфессиональную вражду<sup>19</sup>. Среди мер было указано проведение постоянного мониторинга этноконфессиональной обстановки в Республике Татарстан, на основе комплексного анализа которой выявляются негативные тенденции, прогнозируется их развитие, разрабатываются предложения по совершенствованию федерального и республиканского законодательства, направленного на устранение угроз возможных террористических и экстремистских проявлений<sup>20</sup>.

В рамках плана реализации Закона Республики Татарстан от 14 июля 1999 г. № 2279 «О свободе совести и о религиозных объединениях» и Постановления Государственного Совета Республики Татарстан от 3 августа 2012 г. № 2335-IV ГС «О состоянии и мерах по профилактике и противодействию религиозному экстремизму в Республике Татарстан» предусмотрено проведение мониторинга уставов, учредительных и иных документов религиозных организаций, обеспечение безопасности и законности при проведении публичных религиозных обрядов и осуществление контроля за недопущением издания, продажи и использования запрещенной религиозной литературы экстремистского толка<sup>21</sup>.

Комплексно меры противодействия экстремизму также изложены в упоминавшейся выше подпрограмме «Профилактика терроризма и экстремизма в Республике Татарстан на 2014–2016 годы»<sup>22</sup>.

В Татарстане создана правовая основа для поддержки граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка и противодействии экстремизму, что обусловлено повышением роли институтов гражданского общества в этой сфере. В п. 22 Концепции государственной национальной политики в Республике Татарстан ставится задача вовлечения общественных объединений, в том числе этнокультурной направленности, религиозных организаций в деятельность по развитию межнационального и межконфессионального диалога, возрождению семейных ценностей, противодействию экстремизму, национальной и религиозной нетерпимости<sup>23</sup>. Среди таких организаций следует отметить «Общественный учебно-методический центр толерантности и профилактики экстремиз-

<sup>19</sup> Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 03.08.2012 № 2335-IV ГС «О состоянии и мерах по профилактике и противодействию религиозному экстремизму в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2012. № 8.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.08.2012 № 749 «О мерах по профилактике и противодействию религиозному экстремизму в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2012. № 68. 15 сент. Ст. 2301.

<sup>22</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.10.2013 № 764 (ред. от 25.09.2014) «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014–2020 годы»» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 22.10.2013. № 78. Ст. 2624.

<sup>23</sup> Указ Президента Республики Татарстан от 26.07.2013 № УП-695 «О Концепции государственной национальной политики в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 09.08.2013. № 58-59. Ст. 1868.

ма»<sup>24</sup> и Всероссийское детско-юношеское общественное движение «Школа безопасности», которые содействуют в проведении мероприятий, направленных на противодействие проявлениям политического, национального и религиозного экстремизма в молодежной среде<sup>25</sup>. Также осуществляется грантовая поддержка деятельности Ассамблеи народов Татарстана, Всемирного конгресса татар, Домов дружбы народов<sup>26</sup>.

Уникален опыт Республики Татарстан в создании правовой основы для реабилитации лиц, подверженных влиянию экстремистских идей. Законом Республики Татарстан от 13.10.2008 № 105-ЗРТ «О профилактике правонарушений в Республике Татарстан» специально предусмотрены меры социальной реабилитации граждан, подвергшихся влиянию религиозных сект и организаций экстремистской направленности (ч. 2 ст. 14)<sup>27</sup>. Учитывая понятие радикализма как глубокой приверженности идеологии экстремизма, способствующей совершению действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ (подп. «д» п. 4 Стратегии), можно констатировать формирование в Татарстане условий по недопущению радикализации как процесса усвоения экстремистской идеологии. Так, Постановлением Республиканской комиссии по делам несовершеннолетних от 27 мая 2014 г. № 05-14 предусмотрены меры против нарастающего процесса радикализации молодежи, исповедующей ислам и являющейся объектом воздействия запрещенных на территории Российской Федерации религиозных организаций и объединений, например, таких как «Хизб ут-Тахрир Аль Ислами»<sup>28</sup>.

Таким образом, в настоящий момент в Республике Татарстан сложилась уникальная региональная система безопасности и защиты от угроз экстремизма и терроризма. Последовательно регламентированы общественные отношения в рассматриваемой сфере путем принятия соответствующих нормативных правовых актов, а предоставленные федеральным центром полномочия реализуются в полном объеме. Механизм правового регулирования в Республике Татарстан, включающий в себя около 20 правовых актов (преимущественно подзаконных), охватывает все составляющие противодействия религиозному экстремизму, в том числе проведение комплексных профилактических мероприятий и меры реабилитации лиц, восприимчивых к экстремистской идеологии.

Как уже отмечалось выше, существенное влияние на региональную правовую политику оказывает федеральное законодательство. Подтверждением этому служат отдельные дублирующие формулировки в правовых актах Республики Татарстан (например, запрет быть учредителем религиозной организации для лица, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности (ч. 3 ст. 11 Закона Республики Татарстан от 14.07.1999 № 2279 «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>29</sup>)). Между тем в законодательстве Республики Татарстан с учетом конфессиональной специфики региона приоритет в противодействии религиозному экстремизму явно отдается традиционным религиозным конфессиям, а при регулировании внутри – и межконфессиональных процессов используется ряд не совсем корректных с точки зрения права формулировок (каноническое единство вероучения,

<sup>24</sup> Доклад Общественной палаты Республики Татарстан от 23.12.2013 «Об итогах работы Общественной палаты Республики Татарстан за 2013 год» // Республика Татарстан. 08.02.2014. № 19.

<sup>25</sup> Приказ Главного управления МЧС России по Республике Татарстан № 218, МЧС Республики Татарстан № 143, Минобрнауки Республики Татарстан № 1336/13 от 09.04.2013 «О подготовке и проведении в общеобразовательных учреждениях Республики Татарстан открытого урока по курсу «Основы безопасности жизнедеятельности»» // СПС «Консультант: Региональное законодательство» (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>26</sup> Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 21.04.2014 № 3480-IV ГС «Об отчете о деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан за 2013 год» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2014. № 4.

<sup>27</sup> Закон Республики Татарстан от 13.10.2008 № 105-ЗРТ (ред. от 24.07.2014) «О профилактике правонарушений в Республике Татарстан» (принят ГС РТ 10.09.2008) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2008. № 10 (I часть). Ст. 1241.

<sup>28</sup> Постановление Республиканской комиссии по делам несовершеннолетних от 27 мая 2014 г. № 05-14 «О мерах, принимаемых органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, направленных на пресечение деятельности радикально настроенных группировок с участием несовершеннолетних, предупреждение экстремизма и радикализации мировоззрения в молодежной среде» // СПС «Консультант: Региональное законодательство» (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>29</sup> Закон Республики Татарстан от 14.07.1999 № 2279 (ред. от 08.10.2015) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1999. № 8 (II часть).

секты). Поэтому важным направлением совершенствования правового регулирования противодействия экстремизму в рассматриваемом субъекте является приведение понятийно-категориального аппарата нормативных актов в соответствие со Стратегией<sup>30</sup>.

На основе антиэкстремистского законодательства Республики Татарстан происходит институционализация противодействия экстремизму. В регионе сегодня сложилась система консультативных и совещательных органов, среди которых ведущим остается Совет при Президенте Республики Татарстан по межнациональным и межконфессиональным отношениям. В этом смысле региональная правовая политика выступает по отношению к противодействию религиозному экстремизму в качестве идейно-организационной основы, объединяющего и направляющего фактора. Остаются проблемы, связанные с формированием кадров, межведомственной и межрегиональной координации деятельности в сфере противодействия экстремизму. В связи с этим в Республике Татарстан в рамках реализации Концепции государственной национальной политики уделяется особое внимание обучению государственных и муниципальных служащих для предупреждения распространения религиозного экстремизма<sup>31</sup>.

Очевидно, что региональная правовая политика должна играть роль связующего звена между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления, по утверждению А.В. Дунаева, «...быть координатором разнонаправленных интересов, отбирая наиболее удачные юридические конструкции для динамичного правового развития региона» [22. С. 289]. Положения правовых актов Республики Татарстан в сфере противодействия религиозному экстремизму детализируются на местном уровне с учетом специфики каждого района. Практически в каждом муниципальном образовании приняты решения «О состоянии и мерах по профилактике и противодействию религиозному экстремизму». В соответствии с Поручением Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова (исх. 43506-МР от 21.08.2014), в целях своевременного выявления и предупреждения межэтнических конфликтных ситуаций и иных экстремистских и сепаратистских проявлений в каждом муниципальном образовании Республики Татарстан необходимо предусмотреть создание консультативного органа с участием представителей социально ориентированных некоммерческих организаций, национальных и духовных лидеров<sup>32</sup>. В результате принятых мер в муниципалитетах также создаются соответствующие юридические механизмы по консолидации усилий органов местного самоуправления и гражданского общества, направленные на противодействие религиозному экстремизму.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Влияние украинского кризиса на экстремистские движения в России: экспертный доклад. Вып. II. М.: ФРИГО «Народная дипломатия», 2015. 224 с.
2. Галахов С.С. К вопросу о субъектах противодействия экстремистской деятельности и их функциях // Вестн. Казан. юрид. ин-та МВД России. 2014. № 3 (17). С. 11-18.
3. Фридинский С.Н. Религиозный экстремизм как идеология, используемая при совершении преступлений экстремистской направленности // Российский следователь. 2008. № 12. С. 25-28.
4. Пирбудагова Д.Ш. К вопросу о совершенствовании антиэкстремистского законодательства в Российской Федерации и Республике Дагестан // Юрид. вестн. Дагестан. гос. ун-та. 2014. № 3. С. 68-74.
5. Колосова Н.М., Симонян Г.Р. О состоянии и развитии права, регулирующего вопросы, связанные с противодействием экстремизму в Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10 (16). С. 132-147.
6. Серкерев С.Э. Особенности законодательного регулирования противодействия экстремизму в России и ее субъектах (на примере Республик Северного Кавказа) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 1. С. 148-150.

<sup>30</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 15.04.2015 № 139-СФ // СЗ РФ. 20.04.2015. № 16. Ст. 2322.

<sup>31</sup> Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 21.04.2014 № 3480-IV ГС «Об отчете о деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан за 2013 год» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2014. № 4.

<sup>32</sup> <Письмо> Минобрнауки Республики Татарстан от 05.09.2014 № 17396/14 «О консультативном органе» // СПС «Консультант: Региональное законодательство» (по состоянию на январь 2016 г.).



7. Петрянин А.В. Концептуальные основы противодействия преступлениям экстремистской направленности: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2015. 54 с.
8. Лунеев В.В. Российский экстремизм: политика и реалии // Криминологический журнал БГУЭП. 2009. № 2. С. 29-38.
9. Сергун Е.П. Соотношение понятий «вид экстремизма» и «форма экстремизма» // Правовая культура. 2013. № 1 (14). С. 99-105.
10. Косякова М.Е. Меры юридического противодействия политическому экстремизму: механизм, система, уровни // Юристъ-Правоведь. 2007. № 5. С. 61-65.
11. Карпов А.В., Ломакин В.В. Органы местного самоуправления как фактор противодействия религиозному и политическому экстремизму // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 9 (42). С. 73-80.
12. Карпов А.В., Ломакин В.В. Роль органов государственной власти в противодействии религиозному экстремизму и национализму в субъектах Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 26 (167). С. 39-44.
13. Авдеев Ю.И., Арсеньев В.В., Найденко В.Н. Концептуальные и правовые вопросы совершенствования противодействия экстремизму в Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2010. № 4. С. 70-84.
14. Малько А.В. Теория правовой политики. М.: Юрлитинформ, 2012. 328 с.
15. Малько А.В. Правовая политика в сфере децентрализации государственной власти // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. 2012. Т. 12. Сер. Экономика. Управление. Право. Вып. 4. С. 96-101.
16. Свиридкина Е.В., Стародубцев С.В. Региональная правовая политика в условиях российской федерализации: социально-философские основания // Юристъ-Правоведь. 2012. № 3 (52). С. 9-12.
17. Андреева О.А. Региональная правовая политика преодоления экстремизма в молодежной среде: реалии и прогнозы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 28-31.
18. Вахаев М.Х. Правовая политика российского государства в сфере региональной безопасности // Право и безопасность. 2009. № 2 (31). С. 63-65.
19. Мельников В.И. Региональная безопасность как неотъемлемая составляющая национальной безопасности Российской Федерации // Социология власти. 2010. № 2. С. 172-181.
20. Долгова А.И. Глава 13: Предупреждение преступности // Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. С. 435-455.
21. Малько А.В., Игнатенкова К.Е., Нырков В.В. Концепция правоохранительной политики в современной России: изменение вектора развития от федерального к региональному уровню // Правовая политики и правовая жизнь. 2011. № 4 (45). С. 141-145.
22. Дунаев А.В. Правовая политика субъектов РФ и развитие российского законодательства // Вестн. Тамбов. ун-та. Сер. Гуманитарные науки. 2006. Т. 43, вып. 3 (43). С. 286-289.

Поступила в редакцию 16.03.16

*N.S. Gordeev*

**REGIONAL LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF COUNTERACTION TO RELIGIOUS EXTREMISM:  
THE CURRENT STATE AND PROSPECTS OF IMPROVEMENT  
(ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF TATARSTAN)**

It is presumed in the article that the majority of the problems arising during counteraction to extremism in Russia are a consequence of unsystematic and unreasoned law-making, including at the regional level. Owing to this fact, still, government bodies and local governments are insufficiently included in the process of the extremism prevention, and the capacity of institutes of civil society in scheduled maintenance is used at quite low level. Respectively, today special value has to be allocated for the improvement of quality of a standard component of the mechanism of counteraction to extremism taking into account scientific development and the analysis of criminological realities. According to this, special and scientific methods of research are chosen: legallistic and comparative. For the Republic of Tatarstan, owing to various ethnoconfessional structure of the population, cultural and historical traditions and features, any manifestations of extremism pose the increased threat. Therefore on the example of the specified constituent of the Russian Federation, the problems of legal policy in the sphere of counteraction to one of the most dangerous kinds of extremism are considered, i.e. motivated religious extremist ideology. The conclusion is drawn that in the Republic of Tatarstan the problem of formation of criminological reasonable mechanism of legal regulation of counteraction to extremism and its separate versions is consistently solved today. The unique regional mechanism of legal regulation includes about 20 legal acts (mainly subordinate) by which all making counteractions to religious extremism, including carrying out complex preventive actions and a measure of rehabilitation of the persons susceptible to extremist ideology are regulated. On the example of experience of Tatarstan the prospects of scientific provision of legal policy in the sphere of counteraction to religious extremism, its conceptualization, elaboration of strategy and tactics are also considered. It is noted that there is a need for further specification of provisions of the federal legislation, in particular, Strategy of counterac-

tion to extremism in the Russian Federation until 2025 in the development of a regional security system and protection against threat of extremism.

*Keywords:* regional legal policy, opposition to religious extremism, regional security, law-making, prevention, suppression.

Гордеев Никита Сергеевич, аспирант кафедры  
уголовного и уголовно-исполнительного права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная  
юридическая академия»  
410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1  
E-mail: nikita-rus73@mail.ru

Gordeev N.S., postgraduate student  
at Department of the criminal and executive law  
Saratov State Legal Academy  
Volskaya st., 1, Saratov, Russia, 410056/  
E-mail: nikita-rus73@mail.ru