

УДК 323.285+351.85.001.25 (574)

**Формирование правовых основ противодействия терроризму
и религиозному экстремизму — залог обеспечения национальной
безопасности Республики Казахстан**

Амандыкова С.К., Испергенов С.К.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада «Терроризмен күрес туралы» ҚР Заңына осы саланы реттейтін құқықтық және ұйымдастырушы құқықтық акті ретінде талдау жасалынған. Сонымен қатар діни-саяси экстремизммен күресудің ұтымды механизмдерін қалыптастырудың сұрақтары қарастырылған. Діни қатынастарды реттейтін жаңа заңнамаға талдау жасалына отыра, діни экстремизммен күресудің жүйесі келтірілген. Жалпы құқықтық тұрғыда жоғарыда айтылған қатынастарды реттейтін кешенді мақсаттары көрсетілген.

In this article the author examines the law «On combating terrorism», which established the legal and institutional framework to combat terrorism in the country. The author examines the problem of finding effective mechanisms to neutralize the threat of religious-political extremism and the problems of development mechanisms for combating modern threats in Kazakhstan. An analysis of the new Kazakh Law «On the religious activities and religious associations», which provides a system of measures aimed at countering religious extremism.

Одной из главных задач современного государства является достижение гражданского мира и согласия в обществе в рамках обеспечения национальной безопасности, являющейся гарантией его нормального функционирования. Важным компонентом обеспечения национальной безопасности поликонфессионального государства выступают, прежде всего, система правового регулирования государственно-конфессиональных отношений, а также наличие адекватной государственно-правовой политики, направленной на противодействие религиозному экстремизму.

Крайняя либерализация казахстанской государственной религиозной политики в последнее десятилетие XXI в., приведшая на смену методичному «искоренению» религиозной традиции в советское время, привела к проникновению и распространению на территории современных государств, в том числе и Казахстана, многочисленных религиозных течений и идеологий экстремистского содержания.

Экстремизм во всех его проявлениях выступает одной из основных проблем, дестабилизирующих устойчивое развитие любого современного общества, в том числе и казахстанского. На практике экстремизм проявляется преимущественно в сфере политических, национальных, конфессиональных, общественных отношений. Как правило, выделяют три основные его формы: политическую, национальную и религиозную, которые переплетены между собой.

Национальный и политический экстремизм, на наш взгляд, является опаснейшим явлением, способствующим разложению государственной власти и системы государственного управления, разжиганию нетерпимости, игнорирующим общественные интересы, выражающим притязания на власть в обществе незаконными и противоречащими нормам морали и общественного поведения методами. Этнорелигиозный и политический экстремизм на современном этапе является самой серьезной уг-

розой для общественно-политической стабильности не только Республики Казахстан, но и всех стран мира в целом, вызовом со стороны деструктивных сил как внутри страны, так и из-за рубежа.

Важной объективной причиной возникновения этнонационального и политического экстремизма являются разнообразные межнациональные (этнополитические) конфликты. Конфликтам такого рода сопутствуют противоречия социально-экономического, территориального, демографического и иного характера.

Этнополитические конфликты начинаются, как правило, с изменения сложившейся социально-политической ситуации, затронувшего интересы различных слоев и групп населения, политических партий, общественных движений и объединений, выступающих с определенными требованиями в качестве субъектов политического процесса. Особенность таких конфликтов состоит в том, что степень их урегулированности слабо зависит от рациональных действий по использованию институтов власти и преобразованию характера их деятельности, а также использованию всевозможных техник примирения. Причина устойчивости подобных конфликтов кроется в эмоционально-чувственной сфере, в отношении к людям другой национальности.

Этнонациональный и политический экстремизм проявляется как на уровне политических институтов (национальных движений), так и на межличностном бытовом уровне. На данном уровне формируются разнообразные степени враждебности, недоброжелательства, провоцируются стихийные мятежи и выступления, совершаются террористические акты.

Национальные и политические движения представляют собой сложную структуру, куда входит ряд компонентов, от содержания которых зависит реализация национальной общностью своих задач и целей в области государственной власти. Особое значение имеет национальная идеология, в которой формулируются основные цели и задачи национального движения. Национальная идеология выступает идейной и духовной основой массовой национальной идентификации, т.е. осознания широкими слоями населения своей приобщенности к данной национальной группе, понимания людьми уникальности и непреходящего значения разделяемых ими групповых норм и ценностей для собственной жизнедеятельности. Характер идеологических целей национальных движений, как правило, зависит от уровня массового национального самосознания. На формирование национального самосознания большое влияние оказывают религиозные воззрения как фактор складывания народного менталитета, связанного с историей становления и развития данной общности.

С конца 1990-х годов в научной литературе Казахстана, всего постсоветского пространства внимание к проблематике религиозно-политического экстремизма заметно усилилось, что было обусловлено двумя главными взаимосвязанными обстоятельствами.

С момента обретения независимости и по настоящее время, благодаря проведению последовательной и сбалансированной политики в области религиозных, межэтнических отношений, взвешенной внешней политики, проблема религиозно-политического экстремизма не проявилась в той степени и в тех опасных масштабах, которые имеют сегодня место в ряде соседних стран региона. Казахстанские власти смогли избежать на начальном периоде независимости опасного заигрывания с различными религиозными организациями, с так называемым «оппозиционным» исламом, четко определив свои приоритеты и принципы построения светского государства. Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев справедливо отмечает: «Казахстан, в котором проживает свыше ста национальностей и народностей, представляет собой яркий пример межэтнического и межконфессионального согласия. Это наша принципиальная и последовательная политика. Она направлена на обеспечение внутренней стабильности. Без нее бессмысленно говорить об устойчивом развитии и экономических успехах» [1]. В целом высокий уровень сопротивляемости казахстанского общества любым формам проявления экстремизма, в том числе и религиозно-политического, обусловлен многими вполне объективными обстоятельствами, такими как специфика «казахского» ислама, полиэтническая структура населения, относительно устойчивое социально-экономическое развитие Казахстана, благополучное геополитическое расположение страны и т.д.

Вместе с тем представляется не просто некорректным, но и опасным преувеличение собственных возможностей и недооценка потенциала религиозно-политического экстремизма в Казахстане. Существуют объективные и субъективные предпосылки как внешнего, так и внутреннего характера для усиления потенциала радикальных настроений в казахстанском обществе, в том числе и в религиозной сфере. Прежде всего, не стоит забывать, что Казахстан является частью Центрально-Азиатского региона, считающегося одним из наиболее потенциально конфликтогенных зон в мире. В Центральной Азии за последние десять лет уже не раз вспыхивали конфликты различного вида,

характера и интенсивности. Кроме того, судя по богатому опыту мирового развития, очевидно, что международные экстремистские организации, зачастую, для достижения вполне конкретных политических целей действуют совершенно, на первый взгляд, иррационально, выбирая в качестве объекта далеко не самые «важные» для терроризма страны. Для Казахстана это обстоятельство означает, что, даже не являясь непосредственным объектом со стороны террористических группировок, наша страна, по тем или иным причинам, может оказаться в эпицентре их деятельности. События последних лет демонстрируют, что транснациональные экстремистские организации все чаще выбирают в качестве своих объектов именно страны, ранее не имевшие опыта террористических акций (это и теракты 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, взрывы в 2002 г. на острове Бали, в ноябре 2003 г. — в Стамбуле и т.д.). Произошедшие события в 1999–2000-х гг. в Баткентской области Кыргызстана, в г. Ташкенте, на территории Ферганской долины и Сурхандарьинской области Узбекистана, связанные с деятельностью радикальных исламских группировок, избравших террор в качестве основного средства достижения своих идеологических и политических целей, стали во многом неожиданными для всего мирового сообщества. Были наглядно продемонстрированы, с одной стороны, фактическая несостоятельность ряда выводов относительно роли влияния исламского фактора на общественно-политическую ситуацию в странах региона, прогнозы о низкой степени вероятности распространения радикальной идеологии, выступающей под религиозными лозунгами. Одновременно были оправданы утверждения о том, что в перспективе именно религиозно-политические экстремистские организации, выступающие от имени ислама, будут представлять реальную угрозу стабильности государствам Центральной Азии, Казахстану, в частности. Как подчеркивает Президент Республики Казахстан Н.Назарбаев, «религиозный экстремизм в Казахстане — явление, которое у нас масштабно не проявилось, но в то же время существует определенная опасность, что процесс конфессиональной дестабилизации, в конце концов, может проявиться и у нас. Если, конечно, вовремя не осознать и не предотвратить эту потенциальную угрозу» [2].

В целом в результате данных событий возникла объективная настоятельная необходимость для исламоведов, экспертов по безопасности и т.д. скорректировать прежние взгляды и попытаться по-новому определить степень угрозы в контексте обеспечения региональной и национальной безопасности стран Центральной Азии.

Одновременно понимание проблемы распространения радикальной идеологии, осознание потенциала исходящей от нее реальной угрозы безопасности странам региона обусловили активный поиск объяснения данного явления, выработки конкретных практических рекомендаций для правящих политических элит, государственных органов, специальных служб в решении угрозы религиозно-политического экстремизма в ряде стран Центральной Азии. Решение указанной проблемы невозможно без глубокого анализа причин, обусловивших появление исследуемого явления, знания эволюционных процессов распространения религиозно-политического экстремизма в регионе. Следует отметить, что религиозно-политический экстремизм в Центрально-Азиатском регионе переживает на данный момент качественно новый по своему содержанию этап развития. Новые тенденции обусловлены как влиянием внешних факторов, так и выходом из латентного состояния внутренних.

Общеизвестно, что в современных условиях реальную угрозу как для всего мирового сообщества, так и национальной безопасности того или иного государства, его территориальной целостности, конституционных прав и свобод граждан представляет экстремизм в различных формах его проявления. Особо опасен экстремизм, прикрывающийся религиозными лозунгами, ведущий к возникновению и эскалации межэтнических и межконфессиональных конфликтов.

Основная цель религиозного экстремизма — признание своей религии ведущей и подавление других религиозных конфессий через их принуждение к своей системе религиозной веры. Наиболее ярые экстремисты ставят своей задачей создание отдельного государства, правовые нормы которого будут заменены нормами общей для всего населения религии. Религиозный экстремизм часто смыкается с религиозным фундаментализмом, суть которого заключена в стремлении воссоздать фундаментальные основы «своей» цивилизации, очистив ее от чуждых новаций и заимствований, вернуть ей «истинный облик». Под экстремизмом зачастую понимают разнородные явления: от разнообразных форм классовой и освободительной борьбы, сопровождающейся применением насилия, до преступлений, совершаемых полууголовными элементами, наемными агентами и провокаторами. Экстремизм как специфическая линия в политике означает приверженность политических течений, находящихся на крайне левых или крайне правых политических позициях, радикальным взглядам и таким же крайним методам их реализации, отрицающим компромиссы, договоренности с политиче-

скими противниками и стремящимися добиться поставленных целей любыми средствами. Важной особенностью ряда неправительственных религиозно-политических организаций экстремистского толка является наличие в них фактически двух организаций — открытой и тайной, законспирированной, что облегчает им политическое маневрирование, помогает быстро менять методы деятельности при изменении обстановки. В качестве основных методов деятельности религиозно-экстремистских организаций можно назвать распространение литературы, видео-, аудиокассет экстремистского толка, в которых пропагандируются идеи экстремизма.

Многие страны сталкиваются с действиями экстремистских организаций религиозного толка, Казахстан не является исключением. Особое внимание борьбе с «тремя цветами зла» — терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом — уделяет Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Созданная на базе «Шанхайской пятерки», в которую вошли Россия, Казахстан, Кыргызстан, Китай и Таджикистан, она ставит своей целью борьбу с международным терроризмом, религиозным экстремизмом и национальным сепаратизмом.

Задача нахождения эффективных механизмов нейтрализации угрозы религиозно-политического экстремизма в регионе Центральной Азии является по многим причинам чрезвычайно сложной. С одной стороны, выработка механизмов противодействия современным угрозам, в том числе и экстремизму, представляется труднодостижимой и в глобальном контексте. Пока что, к сожалению, в мировом сообществе не существует единых рецептов решения исследуемой проблемы. Однако многие страны имеют значимый практический опыт эффективного противодействия данной угрозе и, прежде всего, страны Ближнего и Среднего Востока. Их опыт будет чрезвычайно полезен для стран Центральной Азии, учитывая, что между этими регионами существует целый ряд одинаковых черт и идентичных факторов, обусловивших появление радикальных движений, выступающих от имени ислама. Вместе с тем объективно существующие особенности развития и распространения религиозно-политического экстремизма в некоторых странах Центральной Азии диктуют необходимость нахождения собственного пути нейтрализации исследуемой проблемы.

На сегодняшний день на западе нашей страны и в некоторых других регионах актуализировались идеи исламского фундаментализма радикального содержания, которые представляют угрозу национальной безопасности государства и оказывают дестабилизирующее влияние на социально-политическую обстановку не только в нашей стране, но и за рубежом. Широкое распространение получили различные тоталитарные секты и деструктивные культы, которые в ходе осуществления своей деятельности нарушают права и законные интересы законопослушных граждан, совершая различного рода противоправные деяния. Особую общественную опасность представляют мусульманские, протестантские, миссионерские течения, осуществление которых связано с совершением особо тяжких преступлений: убийств и причинения тяжкого вреда здоровью.

Религиозный экстремизм как политико-правовой феномен отличается исповеданием религиозными группами или отдельными лицами идеологии нетерпимости к представителям других конфессий и атеистам или мировоззренческой конфликтности в рамках одной конфессии, способствующей противоправным деяниям, нарушающим права и законные интересы граждан, государства и общества в целом.

Деструктивность религиозного экстремизма обусловлена как радикальными трактовками того или иного традиционного вероучения с последующим использованием его для достижения некоторыми лидерами или элитами политических или коммерческих целей, так и изначальной оппозиционностью распространяемого вероучения, каноны и догматы которого прямо призывают к экстремистским действиям. В последние десятилетия экстремисты все чаще обращаются к использованию террористических актов как к средству достижения своих целей.

Законодательство Республики Казахстан о свободе вероисповедания и религиозных объединениях запрещает пропаганду религиозного экстремизма, а также совершение действий, направленных на использование межконфессиональных различий в политических целях. Законом РК «О противодействии экстремизму» [3] определяются правовые и организационные основы противодействия экстремизму в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения суверенитета Республики Казахстан, целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории, национальной безопасности.

В Казахстане выработалась и постепенно совершенствуется система мер обеспечения безопасности общества и государства от террористических угроз, что позволило накопить определенный опыт в выявлении и пресечении деятельности террористических организаций. В последние годы в нашей

стране проделана значительная работа по созданию и совершенствованию законодательной и организационной базы для выявления и пресечения предпосылок терроризма и экстремизма. В июле 1999 г. в Казахстане был принят Закон РК «О борьбе с терроризмом» [4], определивший правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в республике, порядок деятельности государственных органов и организаций, независимо от форм собственности, а также права, обязанности и гарантии граждан в связи с осуществлением борьбы с терроризмом.

Принят ряд других законодательных актов по линии борьбы с терроризмом и экстремизмом. Проводится работа по предупреждению и нейтрализации предпосылок к возникновению экстремистских проявлений, выявлению лиц, причастных к террористической деятельности и скрывающихся на территории Казахстана от преследования за совершенные преступления в других странах.

В последнее время одним из важнейших событий для Казахстана в борьбе с религиозным экстремизмом стало принятие нового Закона «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» [5], который регулирует деятельность религиозных объединений в Казахстане. Данный нормативно-правовой акт был разработан и принят практически молниеносно — всего за месяц. Во многом такая скорость принятия закона объясняется не только личным поручением Президента страны, но и обеспокоенностью общества ростом религиозно-экстремистских настроений в стране.

Всякий раз, представляя детище своего ведомства, председатель Агентства РК по делам религии Лама Шариф не устал подчеркивать, что Казахстан является светским государством, которое желает поставить заслон проникновению в страну экстремистских религиозных течений. На фоне событий минувшего лета, когда на западе Казахстана, а также в столице произошли первые в истории страны террористические акты, слова Лама Шарифа нашли понимание у депутатов. Достаточно жесткий, по мнению экспертов, закон был принят в парламенте единогласно и практически без обсуждения [6].

В соответствии с ним все действующие в стране религиозные объединения обязаны пройти перерегистрацию в Агентстве по делам религии. Кроме того, они должны доказать, что на местном уровне религиозный приход имеет не менее 50 верующих, в регионе — не менее 500, а по всей республике — как минимум, пять тысяч человек.

При этом все прихожане, чьи фамилии находятся в списках, должны быть гражданами Казахстана. Особые требования выдвигаются к миссионерам. Они ежегодно должны отмечаться в территориальных подразделениях Агентства по делам религии. Но предварительно их кандидатуры должны быть одобрены.

Стоит заметить, что казахстанский Закон «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» [5] существенно повлияет на развитие исламских религиозных объединений. Согласно новому закону запрещены богослужения, проведение религиозных обрядов, церемоний и собраний на территории и в зданиях государственных учреждений. Закрыты молельные комнаты, которые отныне фактически могут быть только на вокзалах. Решено контролировать обучение имамов. По данным Агентства по делам религии в действующих 2500 мечетях Казахстана лишь семь процентов представителей мусульманского духовенства способны правильно толковать ислам. С принятием закона обновилась правовая база для противодействия распространению экстремистской идеологии, а усиление деятельности правоохранительных органов способствовало снижению активности террористических групп.

Естественно, приняв новый закон и усилив работу правоохранительных органов, невозможно решить проблему распространения экстремистской идеологии, которая до сих пор имеет немало сторонников в нашей республике. Для решения данной проблемы необходим ряд мер в различных сферах деятельности общества и государства. Прежде всего, крайне важно решение следующих социально-экономических и политических задач: предоставление работы трудоспособному населению, особенно молодежи; рост доходов населения; социально-бытовые проблемы (жилье, инфраструктура); развитие культурных и образовательных программ; организация досуга; идеологическое и патриотическое воспитание подрастающего поколения; воспитание толерантности, особенно у молодежи; проведение реформ в различных сферах (создание правового государства, гражданского общества, усиление роли демократических институтов, создание независимых судов и т.д.); борьба с коррупцией, бюрократией, произволом правоохранительных органов, влиянием олигархических групп на руководителей всех рангов и т.д.

Конечно, работа предстоит масштабная. Для ее выполнения потребуются длительное время, огромные финансовые затраты, ломка старых устоев, решение сложных социально-экономических и политических задач и др., но данный процесс необходим, так как вопрос стоит вполне конкретный —

быть ли Казахстану суверенной и мощной державой с развитой основой конституционного строя страны.

Процесс регулирования деятельности религиозных объединений уже приносит свои первые плоды. В крупных городах Казахстана заметно уменьшилось число мужчин и женщин в мусульманских одеяниях, что в нынешних условиях выглядит весьма благоразумно, так как казахстанская полиция уже достаточно давно получила право задерживать всех «подозрительных людей» для установления их личности.

В настоящее время в отношении ограничения проникновения религиозного экстремизма на государственном уровне проводится комплекс мер, направленных на регулирование деятельности конфессий и сект, проведение профилактических мероприятий по выявлению незаконно действующих представителей тех или иных религиозных объединений, а также на выявление и локализацию источников распространения литературы религиозной направленности, в которой пропагандируется насильственное изменение конституционного строя. В то же время не учитывается ряд сдерживающих факторов, которые не позволяют прогнозировать появление через короткий промежуток времени на территории Республики Казахстан религиозных объединений, связанных с религиозным экстремизмом, и возникновение широко разветвленной сети организаций экстремистского толка.

Противодействие экстремизму осуществляется по следующим основным направлениям: принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремизма, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих его осуществлению; выявление и пресечение экстремизма; международное сотрудничество в области противодействия экстремизму.

В этой связи не вызывает сомнения необходимость выработки адекватной и действенной государственно-правовой политики в области регулирования религиозных процессов, которая обеспечивала бы эффективный контроль за деятельностью различных религиозных объединений и включала комплекс мер по противодействию религиозному экстремизму и обеспечению национальной безопасности страны, не противореча конституционно провозглашенным принципам светского государства и свободы совести и вероисповедания.

Система мер, направленных на противодействие религиозному экстремизму, является важнейшим элементом обеспечения национальной безопасности и представляет собой комплекс правовых, правоприменительных и профилактических механизмов, предотвращающих распространение экстремистских религиозных проектов и предусматривающих санкции за совершаемые экстремистскими религиозными объединениями правонарушения. Элементами данной системы являются: институты юридического предупреждения процессов создания и распространения экстремистских религиозных объединений; нормативно-правовые механизмы пресечения незаконной деятельности экстремистских религиозных объединений, в том числе путем ее запрещения, и механизмы привлечения к ответственности лидеров и членов религиозных объединений за уже совершенные противоправные деяния.

В противодействии религиозному экстремизму, как одной из угроз национальной безопасности современного Казахстана, приоритет принадлежит превентивным мерам, касающимся формирования толерантного сознания верующих на основе актуализации тех ценностей традиционных религий, которые направлены на терпимость и взаимопонимание, что предполагает развитие религиозно-просветительских программ в образовательных учреждениях и средствах массовой информации.

Список литературы

1. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новое десятилетие — новый экономический подъем — новые возможности Казахстана» от 29.01. 2010 г. // www.inform.kz/rus/article/2232947
2. Назарбаев Н.А. Критическое десятилетие. — Алматы: Атамұра, 2003. — С. 87.
3. Закон Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» от 18.02.2005 г. // www.e.gov.kz/wps/portal
4. Закон Республики Казахстан «О борьбе с терроризмом» от 13.07.1999 г. // www.e.gov.kz/wps/portal
5. Закон РК «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 13.10.2011 г. / Казахстанская правда
6. www.dw-world.de