



На правах рукописи

САФОНОВ Михаил Александрович

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ
НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ**

Специальность 23 00 02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

11 7 ДЕК 2009

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Мацнев Андрей Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Аствацатурова Майя Арташесовна

кандидат политических наук
Варсонофьев Владимир Васильевич

Ведущая организация: Ставропольский государственный университет

Защита состоится «24» декабря 2009 г в 14 30 часов на заседании диссертационного совета Д-502 006 14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606, г Москва, проспект Вернадского, 84,1-й учебный корпус, ауд № 3302

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус)

Автореферат разослан «24» ноября 2009г

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук, доцент



Пистрякова С А

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. События последних лет показали значительную опасность этнополитических и религиозных экстремистских течений в современном мире. Провоцируя конфликты, ненависть и недоверие между национальными и религиозными группами, экстремисты создают реальную угрозу миру и безопасности отдельных государств и всего мирового сообщества.

К настоящему времени написано немало монографий, статей и других исследований, посвященных проблеме экстремизма как таковой, политическому, этнонациональному, конфессиональному и другим его видам, однако применительно к нашей стране и Северному Кавказу, в частности, таких комплексных работ пока не очень много.

Для Российского государства, исторически сложившегося как многонациональное и многоконфессиональное, особую опасность представляет этноконфессиональный экстремизм, вносящий раскол в российское общество, нарушающий межнациональное согласие.

В условиях формирующегося нового федеративного государственного устройства, актуальным представляется сохранение и укрепление сложившихся стабильных межэтнических и межконфессиональных отношений, которые были нарушены в результате распада СССР, и, в первую очередь, по причине ослабления пропаганды, направленной на мирное сосуществование различных этносов и конфессий, толерантности и сотрудничества, прежде всего на Северном Кавказе.

Необходимость ведения контрпропаганды этноконфессионального экстремизма подчеркнул Президент РФ Д.А. Медведев на встрече с исламским духовенством Северного Кавказа, состоявшейся в г. Сочи 28 августа 2009 г., где обсуждались вопросы поддержки мусульманских религиозных организаций Северного Кавказа. Он призвал мусульман активнее пропагандировать свою религию в интернете, и тем самым осуществлять контрпропаганду религиозного экстремизма. По словам Медведева, «эту работу нужно усиливать, потому как мы никого не заставим отказаться от интернета и мы понимаем, что заблокировать такого рода экстремистские сайты мы не сможем, они перейдут на свои зеркальные сайты и оттуда будет осуществляться такое же вещание, будет

идти поток информации абсолютно экстремистского свойства с призывами»¹

Этнополитические процессы, развивающиеся в постсоветский период в националистическом направлении, принимают экстремистские формы религиозного шовинизма и национал-сепаратизма. Частым явлением стала открытая пропаганда религиозного и национального превосходства, дискриминация по этническому и национальному признаку, нагнетание нетерпимости и вражды на национальной почве. Региональный сепаратизм и этнополитические конфликты стали тормозом демократического развития общества, реальной угрозой целостности государства, его национальной безопасности.

На современном этапе Северный Кавказ в массовом сознании и научных исследованиях традиционно представляется как наиболее «горячая» зона на территории России. Общероссийская и международная значимость Северо-Кавказского региона определяется его высоким конфликтогенным потенциалом, вызывающим повышенный интерес органов государственной власти, научной общественности и формирующегося гражданского общества к происходящим в нем процессам.

В этой непростой ситуации существенно возрастает роль политической науки, задача которой – предложить обществу и государству адекватные внутри- и внешнеполитическим вызовам механизмы разрешения конфликтов такого типа. Руководство Российского государства в последнее время этому вопросу уделяет существенное внимание. Так, в Послании Федеральному Собранию РФ Президент России Д.А. Медведев отметил, что «Северный Кавказ – это регион, в котором исторически проживают люди многих национальностей. И сегодня особенно важна планомерная работа в семье и школе, на местном и региональном уровне по формированию добрых межнациональных отношений и зрелого гражданского общества»².

Несмотря на определенные позитивные изменения, произошедшие в регионе с начала 2000-х гг. (что в значительной степени связано с

¹ Дмитрий Медведев призвал укреплять в России традиционный ислам URL [http://www.kommersant.ru/doc.aspx? DocsID=1227617](http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1227617) (дата посещения 29 октября 2009г.)

² Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента РФ Д.А. Медведева, 12 ноября 2009г./Официальный сайт Президента РФ URL <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата посещения 12 ноября 2009г.)

повышением эффективности деятельности органов государственной безопасности, правоохранительных органов центрального и регионального подчинения и ростом доверия общества к антикризисным мероприятиям власти), в целом говорить о полной стабилизации еще преждевременно. Кроме того, приходится констатировать, что и в обозримой перспективе Северный Кавказ останется главной точкой напряженности в России. Те процессы, которые протекают в последние десятилетия в этом регионе, оказывают существенное влияние на общественно-политическую ситуацию в целом по стране, на состояние ее национальной безопасности.

Вооруженные конфликты, вызванные национальным сепаратизмом и подрывной деятельностью религиозно-экстремистского бандподполья, заставляют Российское государство постоянно акцентировать внимание на проблемах укрепления национальной обороноспособности и государственной безопасности, совершенствовать правовую базу.

В таких условиях, когда отчетливо просматривается тенденция к расширению масштабов этноконфессионального экстремизма, разработка и реализация эффективных политико-правовых мер противодействия этому явлению становится приоритетной государственной и международной задачей. В связи с этим злободневной является реализация принятого в 2002 году Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»¹, а также принятого в 2006 году Федерального закона «О противодействии терроризму»².

Актуальность темы исследования определяется тем, что проблема противодействия и профилактики этноконфессиональному экстремизму находится в фокусе внимания государственных органов, политических и общественных организаций, а задача разработки комплексных государственных программ, в этой области, обуславливает необходимость всестороннего и детального изучения истоков и природы этноконфессионального экстремизма, выработки действенных мер по предотвращению его распространения. При этом политико-правовое регулирование в данной сфере отношений не может не строиться в контексте национальной политики государства и является существенной ее составляющей. Сказанное определяет теоретическую и практическую актуальность изучения этноконфессионального экстремизма, подходы к его политико-правовому регулированию.

¹ ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ

² ФЗ «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. 27.07.2006)

Степень научной разработанности темы. В России сформировалась прочная традиция кавказоведения, в создании и развитии которой важная роль принадлежит также исследователям Юга России. Проблемы этнического и конфессионального экстремизма широко освещены в литературе последних лет, однако работ, в которых данные вопросы были бы рассмотрены в совокупности, пока мало¹

В большинстве публикаций уделено внимание отдельным аспектам исследуемой темы. Изучение этнического экстремизма, причин его появления нашло отражение в трудах этнополитологов, юристов, историков РГ Абдулатипова, ЛФ Болтенковой, ВВ Витюка, ВИ Власова, ЛМ Дробижевой, АВ Малашенко, АА Мацнева, ВА Михайлова, НП Медведева, ВК Медведевой, ВИ Мукомеля, ЭА Паина, А Попова, СА Пистряковой, ВА Тишкова, ЛЛ Хоперской, ВА Шнирельмана² и др

Проблематика религиозного экстремизма, его распространения на Северном Кавказе представлена в работах ВА Авксентьева, ЛВ Батиева, ГД Гриценко, АВ Дмитриева, ВХ Акаева, АК Алнева, ЗС Арухова, КМ Ханбабаева, ЮМ Антоняна, МА Аствацатуровой, ИП Добаева, ГГ Матишова, ВВ Черноуса, ВМ Юрченко и др

Тема диссертационного исследования потребовала более детального изучения конфликтогенного уровня каждой отдельной республики северокавказского региона, особенностей распространения в ней радикальных течений ислама. Данные вопросы рассмотрены в публикациях ВХ Акаева, НМ Емельяновой, ЭФ Кисриева и др

Проблемы реализации общепризнанных норм в области политико-правового обеспечения этнического и конфессионального развития в

¹ Добаев ИП Исламский фактор в этнополитических процессах на Северном Кавказе // Известия высших учебных заведений Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1998. №2. Предупреждение и борьба с терроризмом: российский и зарубежный опыт законодательного регулирования (этноконфессиональный аспект) - М., 2003

² Абдулатипов РГ. Этнополитология – СПб: Питер, 2004; Мацнев АА. Этнополитические конфликты и проблемы геополитики // Вопросы национальных и федеративных отношений - М., 1997; Михайлов ВА. Национальная политика России как фактор государственного строительства – М., 1995; Пистрякова СА. Проблемы иммиграции: толерантность против ксенофобий и дискриминации – М: Московское бюро по правам человека, "Академия", 2008; Хоперская ЛЛ, Харченко ВА. Локальные межэтнические конфликты на Юге России 2000-2005 гг. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2005; Политическая регионалистика и этнополитика / под ред. НП Медведева и ВК Медведевой. Вып. 6 – М: Издательский Дом МИСИС, 2009

Российской Федерации с целью эффективного противодействия этноконфессиональному экстремизму отражены в трудах Р Г Абдулатипова, М А Аствацатуровой, В О Бобровникова, А Ф Дашдамирова, К В Калининной, А А Машнева, В А Михайлова и др

Объектом исследования являются причины и характер проявлений этноконфессионального экстремизма на Северном Кавказе, выявление его сущности, видов и почитико-правовых основ противодействия ему

Предмет исследования – реализация политико-правовых основ противодействия этноконфессиональному экстремизму в многонациональном регионе Северного Кавказа и механизмов профилактики экстремизма

К вопросам этнополитической нестабильности и экстремизма обращались и зарубежные исследователи. Например, П Брасс, Д Гамбург, Э Геллнер, Д Горовиц, Дж Ротшильд, Ф де Пау, С Хантингтон, К Хаусхофер, М Эсман¹

Целью настоящего исследования является анализ политико-правовых основ профилактики этноконфессионального экстремизма в северокавказском регионе Российской Федерации и их реализации

В рамках поставленной цели решались следующие задачи

– определить теоретико-методологические подходы к изучению этноконфессионального экстремизма.

– выявить сущность понятия «этноконфессиональный экстремизм»,

– дать почитико-правовой анализ социально-политических истоков экстремизма на Северном Кавказе,

– раскрыть характер и формы проявления этноконфессионального экстремизма в российском обществе,

– показать роль государственной национальной политики как важнейшей основы противодействия этноконфессиональному экстремизму на Северном Кавказе,

– исследовать проблемы реализации политико-правовых основ противодействия этноконфессиональному экстремизму на Юге России и механизм их функционирования,

¹ Gellner E Nations and Nationalism Ithaca 1983, Oleott Martha Brill Central Asia s Catapult to Independence // Foreign Affairs Summer 1992, Rachel Bronson When Soldiers Become Cops Foreign Affairs Nov / Dec 2002

White M Cyberspace A New Medium for Communication, Command and Control by Extremists // Studies in Conflict and Terrorism, 5, May 1999, Yonah A Middle terrorism Current Threats and Future Prospects N Y , 1994

– выявить сущность и опыт профилактики этноконфессионального экстремизма,

– определить основные направления деятельности политических и общественных институтов по противодействию этноконфессиональному экстремизму

Гипотеза исследования. На основе исследованного пласта источников и литературы представляется возможным высказать следующие гипотетические предположения. С большой мерой уверенности можно предположить, что пространство этноконфессионального взаимодействия на Северном Кавказе переходит и перейдет в новое измерение. Проявления терроризма и экстремизма, свойственные современному обществу, еще острее будут сказываться на продолжающихся взаимопроникновениях этноконфессионального и социально-экономического пространств в данном регионе. В полный рост станет задача более умелого и искусного управления сотрудничеством в этноконфессиональной среде. Нельзя не видеть, что все более острой становится невралгика болезненных проявлений в межэтнической сфере взаимоотношений, а также общих процессах социально-экономического развития в регионе Северного Кавказа и в общенациональных пределах в целом. Этим не преминут воспользоваться силы, стремящиеся противодействовать благоприятным процессам, получившим развитие на Юге России. Отсюда возникает острая необходимость повышенного внимания к подготовке и продвижению во власть умелых, дальновидных кадров, способных работать в многоконфессиональной среде.

Теоретико-методологическая основа исследования. Достижение цели диссертационного исследования и разрешение поставленных задач предполагают принцип комплексности, системности, междисциплинарный подход. Применялись методы конкретно-исторического, правового и логического анализа. Использовались такие методологические приемы, как сравнение, синтез, индукция и дедукция. Практиковались общепринятые научные политико-правовые основы исследования, выработанные в отечественной и зарубежной науке.

Эмпирическую базу диссертации составили международные и российские политико-правовые документы, среди которых декларации и конвенции, принятые на международном уровне, Конституция Российской Федерации, Указы и Послания Президента РФ, Концепция государственной национальной политики РФ, федеральные и

региональные законы, материалы парламентских слушаний Госдумы ФС РФ, постановления Правительства РФ, труды российских и зарубежных ученых, общественных деятелей. Кроме того, были рассмотрены результаты социологических исследований, проводимых различными специалистами, в которых изучались причины этноконфессионального экстремизма, формы и методы противодействия ему. Многоаспектность изучаемой проблемы и междисциплинарный характер интересующего нас предмета исследования обусловили необходимость применения результатов диссертации в области политологии, правоведения, этносоциологии и этнополитологии.

Научная новизна диссертационного исследования определяется его целями и задачами и может быть изложена следующим образом

- на основе обобщения результатов исследования проблемы религиозного и национального экстремизма показано эвристическое значение системного подхода, позволившего наиболее адекватно обозначить предпосылки для формирования политико-правовых норм противодействия этноконфессиональному экстремизму,

- предложена новая модель осмысления особенностей теоретического и терминологического содержания понятия «этноконфессиональный экстремизм», позволяющая раскрыть его сущность и увидеть процесс формирования и развития,

- дан анализ специфики проявления религиозного шовинизма и национального сепаратизма на Северном Кавказе в их динамике с учетом взаимосвязи наблюдаемых экстремистских проявлений с целым рядом политических и социально-экономических процессов,

- выявлено и обосновано значение противодействия этноконфессиональному экстремизму на Северном Кавказе в общей системе мер безопасности в современных условиях национального развития,

- произведен детальный политико-правовой анализ регионального и федерального законодательства в сфере профилактики противодействия экстремизму и терроризму, на основе полученных результатов определены и обоснованы перспективные направления формирования политико-правовых основ противодействия этноконфессиональному экстремизму

На защиту выносятся следующие положения диссертации,
являющиеся новыми или обладающими признаками новизны

1 Наиболее эффективные результаты в ходе анализа проблемы этноконфессионального экстремизма обеспечиваются в первую очередь комплексным системным подходом, поскольку именно он в максимальной степени учитывает многофакторную природу данного феномена. Приоритетным должен стать политико-правовой и контрпропагандистский аспект противодействия этноконфессиональному экстремизму, поскольку меры запретительно-силового характера на данный период не позволяют органам власти в полном объеме контролировать этот вопрос.

2 Размытая понятийная база в законодательстве является причиной разночтений в ее толковании, и, как следствие, ошибок в исполнении федеральных и региональных законов, касающихся противодействия и профилактики экстремизма.

3 Несмотря на то, что в современном обществе религия официально отделена от государства, государственные институты Российской Федерации обязаны сотрудничать с традиционалистски ориентированным духовенством и активно противодействовать экстремизму и терроризму, использующему религиозную основу.

4 Ликвидация религиозной безграмотности в среде этнического населения республик Северного Кавказа, особенно молодежи, является основной превентивной мерой по предотвращению внедрения в Россию идей религиозного экстремизма из-за рубежа. Зачастую носители радикально-экстремистской идеологии намного лучше ориентируются в вопросах ислама и трактуют положения вероучения в зависимости от своих целей.

5 В настоящее время эффективным представляется взаимодействие Российской Федерации с зарубежными странами в вопросах противодействия мировому экстремизму, поскольку основная опасность распространения ваххабизма исходит от религиозных сообществ Арабского мира.

6 Ряд запретительных мер, принятых властями с целью профилактики распространения религиозного экстремизма, касающихся регистрации религиозных и общественных организаций, их финансирования из-за рубежа, нуждается в корректировке, так как имеет место нарушение федерального законодательства.

Теоретическая значимость диссертации состоит в возможности применения нового комплексного подхода к исследованию современного политического процесса, сочетающего в себе методы изучения как этнических, так и конфессиональных отношений, а также в возможности уточнения ряда понятий и категорий, относящихся к избранной проблематике

Изложенные в диссертации теоретические положения, полученные при анализе геополитической обстановки на Северном Кавказе, могут использоваться для разработки концептуальных основ внутренней политики России

Практическая значимость диссертации Материалы диссертации могут применяться в дальнейшем исследовании этноконфессионального экстремизма, формировании механизмов его профилактики, разработке практических мер по противодействию и предотвращению экстремистских проявлений в российском обществе

Результаты исследования могут использоваться в преподавании дисциплин политологического и социологического профиля в высшей школе, а также в подготовке руководящих кадров в РАГС при Президенте РФ

Апробация работы. Диссертационное исследование обсуждено на заседании кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и рекомендовано к защите Основные положения работы изложены в публикациях автора общим объемом 2,5 п.ч, а также апробированы в выступлениях на двух межвузовских научно-практических конференциях по проблемам экстремизма и терроризма на Северном Кавказе (в Пятигорском государственном лингвистическом университете и Пятигорском филиале Северокавказского технического университета в 2008 г)

Структура и объем работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех разделов, заключения и списка использованных источников и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, характеризуется степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи исследования, определяются теоретико-методологические основы диссертации, конкретизируется научная новизна работы, выделяются основные положения, выносимые на защиту, освещается теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования

В **первом разделе «Теоретико-методологические подходы к анализу проблемы этноконфессионального экстремизма»** рассматриваются различные подходы к определению экстремизма в религии, изучению его причин и форм проявления, очерчивается область явлений, относящихся к этноконфессиональному экстремизму, уточняется понятийный аппарат исследования

Для формирования более полного представления о проблеме этноконфессионального экстремизма раскрывается понятие «этноконфессиональная общность». Прослежена связь возникающих в ней конфликтов с экстремистской деятельностью

Итак, **этноконфессиональная общность** – это общность, возникающая при тесном сопряжении этнических и религиозных признаков. При формировании этноконфессиональной общности этническая и религиозная специфика тесно переплетаются этнические свойства становятся составляющими элементами религиозного культа и, напротив, отдельные элементы культа приобретают характер этнических явлений

Этноконфессиональная сфера представляет собой сегодня такое политическое поле, в котором содержится потенциал различной направленности – как позитивной, так и негативной. Обозначенная дихотомия достаточно остро стоит в каждом многонациональном и поликонфессиональном обществе, но проявляется по-разному

В России своя специфика, которая связана с двумя проблемами проблемой сохранения единого социально-политического пространства в прежних границах, недопущения сепаратизма, в том числе и под прикрытием исламистских лозунгов, и проблемой терроризма, который также нередко прикрывается религиозными и националистическими лозунгами. Сегодня Россия пребывает в поиске путей консолидации своего полиэтничного и

поликонфессионального общества, идеологии и политики, проводимых с точки зрения баланса интересов всех этносов и конфессий, что должно обеспечить безопасность как отдельных граждан и социальных групп, так и национальную безопасность всей Российской Федерации

Угрозой безопасности страны выступает экстремистская деятельность различных радикальных групп. Сам термин «экстремизм», означающий в общем виде приверженность к крайним взглядам и радикальным методам достижения своих целей, стал использоваться в политических науках с середины XIX века для обозначения политических течений, резко отличающихся от других, господствующих в данном обществе

Представляется целесообразным отличать этнический экстремизм, в котором конфессиональный компонент не является системообразующим, от формы экстремизма, в которой конфессиональные различия играют роль доминанты в конфликтном взаимодействии этнических групп

Этнорелигиозным политическим конфликтом является такой, в котором, по крайней мере, одна сторона, опирающаяся на этнорелигиозный фактор своей идентичности, рассматривает возможность или демонстрирует готовность применять силу для реализации своих политических интересов. Стремление тех или иных социальных групп, общностей к реализации своих политических интересов неизбежно наталкивается на интересы других групп и общностей, являет собой первооснову политики, приводит к появлению политических проблем и, как следствие, к политическому конфликту

Итак, феномен этноконфессионального конфликта используется экстремистами для достижения своих политических целей

В современной литературе в определениях экстремизма существует довольно широкий спектр мнений. Наиболее удачным автор считает следующее определение этноконфессионального экстремизма под **экстремизмом** в его политическом или этноконфессиональном выражении следует понимать политическую деятельность, направленную на подрыв основ государственного строя, разжигание межнациональной или религиозной розни. А понятие **«вооруженный экстремизм»** следует трактовать как вооруженную деятельность, направленную на достижение политических целей

С точки зрения политологии важнейшей характеристикой экстремизма является неприятие существующего политического порядка и

постановка политических целей изменения этого порядка. Но тогда любое политическое течение, вне зависимости от «справедливости», «оправданности» и т.п. его стремлений, следует определить как экстремистское, если его стремления направлены против существующего политического порядка. Поэтому очень важно различать экстремизм и радикализм. К радикализму относятся взгляды и высказывания, которые содержат самые крайние оценки тех или иных существующих реалий, самое крайнее их неодобрение, максимально острую их критику. При этом такие взгляды правомерны и могут вписываться в рамки права, предусмотренного законами демократического общества и государства, построенного на принципах политического и идеологического плюрализма, где существует законная оппозиция. Ю. И. Авдеев справедливо констатировал, что как для экстремизма, так и для радикализма характерны насильственные методы в политической борьбе. Различающими эти два явления будут критерии антиконституционности и общественной опасности, асоциальности деятельности экстремистских организаций, в отличие от радикальных.¹

В разделе анализируются и другие определения ключевого термина «экстремизм». Подробно обсуждаются различные определения «экстремизма» и «экстремистской деятельности» в законах и законопроектах. Прослежен процесс выработки приемлемого для правоприменительной практики и полного определения этих терминов вплоть до формулировки в Федеральном Законе «О противодействии экстремистской деятельности».

Автор останавливается на различных подходах к классификации форм экстремизма и определении изучаемой в диссертационном исследовании формы этноконфессионального экстремизма. Показывается, что в этой области применяется разнообразная терминология, которая не позволяет устойчиво ее трактовать. Подробно освещается религиозный экстремизм, опирающийся на исламское вероучение.

В разделе также анализируются социально-политические истоки этноконфессионального экстремизма. Обращение к аргументам национального или конфессионального характера происходит с целью привлечь на свою сторону «аргумент массы» соплеменников, пробуждая у

¹ Авдеев Ю. И. О понятии и типологии политического экстремизма и некоторых мерах противодействия ему // Политический экстремизм в Российской Федерации и конституционные меры борьбы с ним. Указ изд. - С 99-105

нее, дремлющие до поры, но всегда готовые выйти на поверхность этнические и религиозные инстинкты, взаимно подпитывающие и усиливающие друг друга. Благодаря этому и достигается религиозное доминирование, находящееся в тесной взаимосвязи с этнической компонентой, а воплощение националистической идеологии подпитано религиозным началом.

Сравнительный анализ факторных группировок, вовлеченных в этно-религиозный конфликт, позволяет говорить о том, что социальная основа конфликта многоплановая. Это позволяет сделать следующий вывод: не следует рассматривать интенсификацию этнического и религиозного антагонизма как неизбежное следствие полиэтнической и поликонфессиональной природы общества. Представляется, что этнические и конфессиональные проблемы искусственно нагнетаются различными группировками, озадаченными распределением сфер влияния в экономике и политике. Раздет сфер влияния и обуславливает возникновение этноконфессионального экстремизма. Экстремизм и терроризм «нельзя сравнить с вирусом, который человечество откуда-то подхватило. Это его внутренний недуг, порождаемый главным образом дисгармоничным развитием в социальной, политической и культурной областях. Однако сами по себе инерционные процессы способны лишь создать предпосылки для экстремизма. Превращение его в особую идеологию и политическую практику – это всегда дело рук конкретных людей и групп»¹

Следует помнить о том, что при соблюдении прав наций и религиозных общин должны учитываться интересы других наций и конфессий и общегосударственные интересы сохранения целостности территории страны.

Во втором разделе «Характер и формы проявления этноконфессионального экстремизма на Северном Кавказе» анализируются причины проявления этноконфессионального экстремизма на Северном Кавказе, его основные особенности.

Сегодня эндогенные и экзогенные религиозные, а также межэтнические противоречия существенно влияют на политическую ситуацию на Северном Кавказе. В этом регионе произошли наиболее серьезные конфликты в межэтнической сфере, здесь сохраняется реальная

¹ Пистрякова С.А. Проблемы иммиграции: толерантность против ксенофобий и дискриминации – М: Московское бюро по правам человека, "Асадепта", 2008 – С. 53

угроза целостности и безопасности России, так как по-прежнему не снято противоречие между процессами глобализации и регионализации в межэтнической и культурной сферах. Полиэтноконфессиональный состав населения субъектов обуславливает специфику применения органами государственной власти комплексных мер, направленных на стабилизацию ситуации в регионе.

Одну из основных угроз национальной безопасности Российской Федерации на Северном Кавказе на современном этапе представляют этноконфликтные процессы и конфессиональные противоречия среди верующего населения, и, в частности, среди лиц, исповедующих ислам. Так называемый «исламский фактор» традиционно относится к числу наиболее активных составляющих, оказывающих существенное влияние на общественно-политическую обстановку как на территории Северного Кавказа, так и в целом по России.

Большинство ученых считает, что сама по себе полиэтничность или поликонфессиональность не представляют угрозу безопасности государства. По их мнению, в основе конфликтов с национальной или религиозной окраской лежат не национальные и религиозные разногласия, а в первую очередь экономические и политические причины, следовательно, и те противоречия, которые они породили.

Так, например, практически все республики Северного Кавказа являются дотационными, при этом некоторые этноклановые элиты сосредотачивают в своих руках значительную часть теневого капитала, а Чеченская Республика, Республика Ингушетия и Республика Дагестан являются «лидерами» по процентным и абсолютным нормам дотаций, поступающим из центра. По многим социально-экономическим показателям Северный Кавказ – самый отсталый регион России, причем уровни доходности промышленности и сельского хозяйства, доходы на душу населения здесь являются наиболее низкими, а коррупция и преступность сохраняется высокой. Об изложенных проблемах говорит в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ Д.А. Медведев: «ситуация на Северном Кавказе не была бы настолько острой, если бы социально-экономическое развитие здесь было бы по-настоящему результативным. Очевидно, что истоки многих проблем, прежде всего в экономической отсталости и отсутствии у большинства живущих в этом регионе людей нормальных жизненных перспектив. Скажем откровенно, уровень коррупции, насилия, клановости в северокавказских республиках беспрецедентен. Поэтому решению

социально-экономических проблем граждан мы будем уделять первоочередное внимание»¹

В отличие от республик Северного Кавказа Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская и Волгоградская области имеют даже в нынешних условиях развитую промышленность и относительно доходное сельское хозяйство

Следует подчеркнуть, что сохранение нестабильной обстановки в Чечне, Дагестане и Ингушетии, в первую очередь обусловлено стремлением лидеров религиозно-экстремистского бандподполья при содействии международных террористических и экстремистских организаций исламской направленности поддержать очаг напряженности, расширить свое влияние на территории соседних республик (Кабардино-Балкарию, Карачаево-Черкесию, Адыгею), создать условия для отторжения у России стратегически важного «плацдарма» по аналогии с Косово

Как уже говорилось, одной из особенностей Северного Кавказа, накладывающей существенный отпечаток на все без исключения сферы его жизни, является многонациональный и многоконфессиональный характер населения. Однако кровавые конфликты происходят и в рамках единой религиозной группы – мусульман Северного Кавказа

Проблема заключается в том, что традиционный ислам в России в течение последних 15-20 лет активно подвергается влиянию религиозно-экстремистских сообществ и террористических организаций Арабского мира, в первую очередь, ваххабитов. Употребление понятия «ваххабиты» в широком смысле слова представляется не совсем корректным, так как на Северном Кавказе ваххабитами называют все группы мусульман, выступающих с критикой региональных особенностей ислама, обычно дополняемого местными обычаями и светскими ритуалами

Важно отметить, что религиозный экстремизм, проникший на Северный Кавказ в виде ваххабизма, преподносится его адептами (как правило, связанными с террористическим и религиозно-экстремистским бандподпольем) как чистый ислам, весьма далеко стоящий от саудовского оригинала. В исследовательской среде он обозначается как неоваххабизм (или псевдоваххабизм). Именно неоваххабиты, приверженцы

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента РФ Д. А. Медведева, 12 ноября 2009г. /Официальный сайт Президента РФ URL <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата посещения 12 ноября 2009г.)

нетрадиционных для Северного Кавказа версий ислама противостоят власти и официальному исламскому руководству (ДУМ), провоцируя наиболее острые конфликты. Стремясь обеспечить благоприятные условия для достижения политических, экономических, социальных целей ваххабиты дают свою интерпретацию аятам Корана, во многом зависящую от степени радикализма интерпретаторов.

Среди причин, порождающих религиозный экстремизм, можно назвать слабую религиозную осведомленность и даже просто невежество основной части населения республик Северного Кавказа. Пользуясь этим, новоявленные миссионеры по-своему трактуют каноны ислама, занимаясь религиозным образованием старшеклассников, студентов и незанятой трудом молодежи. Данная категория лиц пытается взять под свой контроль мечети. К сожалению, чаще всего, из-за недостатка знаний многим официально назначенным имамам нечего противопоставить своим оппонентам. На этой основе между новоиспеченными исламскими проповедниками зреют конфликты, которые подчас заходят в тупик.

Одной из наиболее сложных и болезненных проблем являются взаимоотношения государственной власти (будь-то федеральный центр или его органы и представители на местах) с исламским духовенством.

Анализ истории фундаменталистских течений, в частности ваххабизма, и устремлений чеченских сепаратистов, прикрывающих политические амбиции религиозными одеяниями ислама, показывает, что сегодняшние ваххабиты стремятся к созданию единого исламского государства, для чего с их точки зрения необходимо вытеснить с Кавказа русских. По этой причине так называемый «кавказский ваххабизм» в качестве одного из своих проявлений имеет русофобию.

Автор подчеркивает, что северокавказский неоваххабизм не исчерпывает собой всю сложность проявлений этноконфессионального экстремизма в регионе, хотя и является его, пожалуй, наиболее массовой и, наверняка, – самой известной разновидностью. Другую его разновидность составляют сугубо националистические направления в идеологии и политической практике региона, лишь в той или иной степени замешанные на религиозной доктрине. Тем самым на Северном Кавказе этноконфессиональный экстремизм имеет две разновидности: исламский экстремизм неоваххабитского толка и этнический национализм, зачастую замешанный на сепаратизме.

События последнего десятилетия свидетельствуют о том, что на Юге России происходит сращивание исламистского экстремизма с северокавказским национализмом. Общим для того и другого является ненависть к существующему политическому строю и русским в частности, неприятие чуждой культуры и идеологии, стремление создать независимое государство (здесь цели расходятся – одни выступают за создание национального государства (Аваристана, Лезгистана, Черкесии и др.) за счет соседей, другие – единого Кавказского исламского халифата), используя противоправные, вплоть до террористических, методы борьбы.

Сторонники современного этноконфессионального экстремизма объединяются в структуры различного характера как легальные – типа общественных движений, фронтов, политических партий, так и в организации с более жесткой дисциплиной, в их числе – незаконные вооруженные формирования, нелегальные общественно-политические группы, ячейки религиозно-экстремистской и террористической направленности, т.н. «джамааты». Для второй группы объединений характерны высокий уровень криминализации, скрытности и вооруженности, наличие предметов и средств совершения террористических актов и общеуголовных преступлений. Финансовые средства для противоправной деятельности данные группы, в основном, добывают преступным путем, или получают их из-за рубежа.

Отдельно автор касается так называемого информационного экстремизма как эффективного средства ведения пропагандистской войны. Сегодня органы государственной безопасности и другие правоохранительные структуры с привлечением частей и соединений российской армии прилагают огромные усилия с целью уничтожения цитаделей экстремизма и терроризма на территории Северного Кавказа, ведут активную работу в этом направлении с зарубежными партнерами. Автор отмечает, что во многом применяемые антитеррористические и иные антикризисные меры показали свою действенность.

В работе отмечается, что наиболее эффективным способом противодействия этноконфессиональному экстремизму является политико-правовой подход. Только глубоко продуманная правовая база демократического государства, выверенная и тщательно взвешенная религиозная и национальная политика и умелое их использование способны выработать эффективные механизмы по профилактике

этноконфессионального экстремизма в России, угрожающего основам многонационального государства

В третьем разделе «Федеральные и региональные политико-правовые основы противодействия этноконфессиональному экстремизму и их регулирование» раскрываются основные принципы национальной политики, в контексте которой должны разрабатываться политико-правовые механизмы противодействия этноконфессиональному экстремизму, анализируется действующее законодательство и формулируются основные направления комплексной программы профилактики изучаемого явления

В разделе дается оценка деятельности законодательной и исполнительной власти по созданию и реализации действенной правовой базы национальной политики по противодействию этноконфессиональному и политическому экстремизму, анализируются основные Законы и Указы Президента, принятые в этой области, и разрабатываемые сейчас законопроекты. Подробно рассмотрен Закон «О противодействии экстремистской деятельности». Раскрываются такие важные составляющие комплексной программы противодействия и профилактики этноконфессионального экстремизма, как контрпропаганда, правовая регуляция деятельности СМИ, согласованная работа государственных структур и общественных неправительственных организаций

Несмотря на очевидные, хотя с таким трудом достигнутые успехи в борьбе с этноконфессиональным экстремизмом, терроризмом и сепаратизмом, нельзя не признать, что процесс этот еще далек от завершения. Этноконфессиональный экстремизм на Северном Кавказе продолжает сохранять высокий конфликтогенный потенциал и в настоящее время. Приходится констатировать, что большинство причин, приведших к возникновению феномена этноконфессионального экстремизма, все еще не ликвидированы, а вопросы соответствия политико-правовой составляющей в урегулировании и профилактике конфликтов на Северном Кавказе на современном этапе глубоко не проанализированы. В частности, не изучены глубинные причины, обуславливающие хотя бы относительный успех экстремистской пропаганды, которые дают ответ на вопрос, насколько эффективно федеральное и региональное законодательство регулирует столь

деликатную сферу отношений, и способно ли оно позитивно влиять на данный процесс

Порождению религиозного экстремизма в России во многом способствует несовершенство законодательной базы, отсутствие в нормативных документах четких определений таким терминам и явлениям, как «религиозный экстремизм», «традиционная (нетрадиционная) религиозная организация», «прозелитизм». Совершенно отсутствует понятие «секта», квалификация и правовая оценка ее деятельности, хотя сектантство в стране широко распространено

Политико-правовые методы, направленные на стабилизацию обстановки и профилактику конфликтов, за некоторыми, хотя и важными исключениями, явно не отвечают требованиям сегодняшнего дня. В целом же возвращением к стабильности на Северном Кавказе за последнее десятилетие федеральная власть в большей степени обязана силовым структурам, чем гражданским общественно-политическим организациям и их чиновникам

В работе отмечается, что применяемые силовыми структурами меры в целом позволяют сохранять стабильность в северокавказском регионе, однако снизить уровень этноконфессиональных противоречий им и органам власти в ряде субъектов Юга России не удастся. Применение силы приводит к неутешительным выводам из-за доминирования в российской политике на Северном Кавказе силовой составляющей, религиозно-экстремистским и террористическим бандподпольем, которое комплектуется преимущественно из радикально настроенной молодежной среды, развязана беспрецедентная по своей массовости и периодичности «охота» на сотрудников правоохранительных органов

В решении проблем, связанных с противодействием этноконфессиональному экстремизму, важную роль играет правовой аспект и организационный фактор так, в верхних эшелонах религиозно-властной пирамиды страны существуют противоречия, что является благодатной почвой для разногласий на местах, возникновения течений экстремистского толка, споров и конфликтов

В современном обществе, в котором религия официально отделена от государства, государственные институты Российской Федерации обязаны сотрудничать с традиционалистски ориентированным исламским духовенством и активно противодействовать экстремизму и терроризму, использующему религиозную основу

В законодательных актах ваххабизм рассматривается как разновидность экстремистской деятельности, так как она направлена на насильственное изменение конституционного строя, подрыв безопасности государства. Отсюда следует ряд рекомендаций относительно запретительных мер, как-то

- запретить на территории РФ регистрацию религиозных организаций, центры которых находятся за рубежом,

- создать условия для прекращения финансирования действующих в России религиозных организаций из-за рубежа

Эти мероприятия вызвали много споров в экспертной среде и среди специалистов-практиков, исследующих ислам. Было обращено внимание на ряд нарушений федерального законодательства, в частности, в вопросе о свободе совести

Чтобы воспрепятствовать дальнейшему росту экстремистских настроений в исламе, необходимы объединенные усилия, как в рамках Российской Федерации, так и мирового сообщества в целом. В этих целях представляется целесообразным решение следующих стратегических задач

- в контексте борьбы с международным терроризмом совместно с зарубежными партнерами обеспечить принятие решений на международном уровне по противодействию религиозному экстремизму,

- активно сотрудничать с «умеренным» исламом как внутри страны, так в ближнем и дальнем мусульманском зарубежье,

- уважительно относиться к исламу как к мировой религии, ни в коем случае не идентифицировать его с экстремизмом и терроризмом

Тактические методы парирования угроз национальным интересам и безопасности России со стороны исламского фундаментализма и экстремизма должны основываться на конкретных политических или иных решениях, принимаемых на уровне руководства страны и субъектов Федерации. Подобные меры противодействия должны применяться строго дифференцировано и, в первую очередь, использоваться правовые, идеологические, политические, организационные, административные и только затем силовые формы и методы.

На основе детального анализа последних федеральных и региональных законов автор приходит к выводу о наметившихся улучшениях политико-правовой основы противодействия этноконфессиональному экстремизму. Силовая составляющая отходит на

второй или даже третий план, при этом предпочтение отдается «мирным», превентивным мерам, таким как контрпропаганда экстремизма и терроризма, формирование у населения толерантного образа мышления

Тем не менее, стабилизация ситуации на современном Северном Кавказе потребует еще больших усилий и значительного запаса времени. Мир и стабильность в регионе наступят только тогда, когда будет реализована комплексная система мер политико-правового и социально-экономического порядка, исходя из принципа территориальной целостности России и интересов населяющих страну народов

В заключении автором сделан ряд принципиальных выводов, подводятся краткие итоги исследования. В частности, этноконфессиональный экстремизм рассматривается в исследовании одновременно в двух качествах как идеология и социально-политическая практика. И в том, и другом случае речь идет о крайних, нетолерантных проявлениях политического мировоззрения и политического действия, носящих неправомерный, деструктивный характер.

Питательной средой для развития негативных тенденций в области межнациональных и межрелигиозных отношений служит ослабление государственных институтов, резкое и массовое обнищание населения, деиндустриализация и безработица. Особенно остро эти и другие негативные тенденции влияют на Северный Кавказ. Автор подчеркивает, что исследователь этнополитических процессов, не абсолютизируя значение «экономического базиса», должен всегда иметь в виду наличие прямой причинно-следственной и сложно-опосредованной связи между уровнем жизни населения республик Северного Кавказа и уровнем развития конфликтных тенденций в социальной и этнополитической сферах жизни общества.

В условиях Северного Кавказа этнические и конфессиональные (религиозные) проблемы неизменно будут находиться в тесном переплетении. Анализ этнополитической ситуации в регионе в 1990-е – 2000-е годы позволяет сделать вывод о том, что во многих, если не в большинстве, случаях сугубо этнический экстремизм развивается параллельно с радикальными взглядами в религиозной (точнее, псевдорелигиозной) идеологии.

Перед государственными структурами и экспертным сообществом стоит актуальная задача кодификации и совершенствования политико-правовых основ регулирования этноконфессионального вопроса и

пресечения действий экстремистски настроенных лиц и групп населения, имеющих, зачастую, международную поддержку. В последние два-три года наметились позитивные изменения в политико-правовой сфере национальной политики. Вступают в силу законодательные акты, утверждающие перечень мер, направленных на стабилизацию ситуации на Северном Кавказе, профилактику проявлений этноконфессионального экстремизма в регионе. Однако эффективность таких разработок пока сомнительна. Необходимы уточнения и разъяснения основной терминологии во избежание разночтений. При разработке целевых программ следует детально оговаривать функции каждого отдельного органа власти, описывать его ответственность в проведении того или иного мероприятия.

По мнению автора, основополагающим принципом меняющейся политики России на территории северокавказских республик могло бы стать такое направление работы региональных властей, которое позволило бы им вернуться к выполнению собственных функций и отказаться от порочного принципа невмешательства.

В большей мере, чем в экономических вопросах, влияние государства, на наш взгляд, необходимо в таких деликатных и потенциально взрывоопасных областях, как межэтнические и межрелигиозные отношения. Представляется целесообразным выстраивание мягких отношений с мусульманским духовенством, во взаимодействии с которым можно разработать адекватные меры по борьбе с исламским экстремизмом.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

Публикации в научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

- 1 Сафонов М А Политико-правовые основы противодействия этноконфессиональному экстремизму на Северном Кавказе (региональный аспект) // Известия высших учебных заведений Северокавказский регион – 2009 спец выпуск, – 0,6 п л
Публикации в других изданиях
- 2 Сафонов М А Особенности распространения ваххабизма в отдельных республиках Северного Кавказа // Материалы региональной научно-практической межвузовской конференции филиала Северокавказского государственного технического университета 19 февраля 2008 г. – Пятигорск, 2008 – 0,5 п л
- 3 Сафонов М А О некоторых особенностях современных этнополитических процессов в северокавказском регионе // Материалы региональной студенческой научно-практической конференции Московского гуманитарно-экономического института Северокавказского филиала МГЭИ 16 мая 2008 г – Минеральные Воды, 2008. – 0,8 п л
- 4 Сафонов М А Межэтнические противоречия и религиозный экстремизм на Северном Кавказе, как сфера первоочередных интересов международных террористических группировок и спецслужб иностранных государств // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета – 2008 – №2 – 0,3 п л
- 5 Сафонов М А Оптимизация этнополитических процессов на Северном Кавказе как фактор стабильности региона // Научный вестник Южного Федерального округа – 2008 -- № 4 (8) – 0,8 п л

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 2,5 п л

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Сафонов Михаил Александрович

Тема диссертационного исследования

**«Политико-правовые основы противодействия
этноконфессиональному экстремизму на Северном Кавказе»**

Научный руководитель
Мацнев Андрей Алексеевич

Изготовление оригинал-макета
Сафонов М А

Подписано в печать 02 11 2009 г Тираж 80 экз

Усл п л 1,5

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 510

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84