На правах рукописи

Бердалиев Кайрат Чолпонкулович

Организация деятельности органов внутренних дел

Кыргызской Республики в сфере противодействия

религиозному экстремизму

Специальность 12.00.11 - судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия управления МВД России»

**Научный руководитель** доктор юридических наук, профессор

**Кильмашкина Татьяна Николаевна**

**Официальные оппоненты: Залужный Александр Гаврилович,** доктор юридических наук, профессор,

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», профессор кафедры национальной безопасности

**Магомедов Магомед Рамазанович**

кандидат юридических наук, ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», Северо-Кавказский филиал, преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин

**Ведущая организация** Федеральное государственное казенное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Защита состоится 31 октября 2013 года в 14.30 часов на заседании диссертационного совета Д 203.002.08, созданном на базе Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8, в зале Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления

МВД России.

Автореферат разослан «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2013 года.

Ученый секретарь диссертационного совета

доктор юридических наук, профессор А.Г. Елагин

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов совершенствования организационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму.

В Указе Президента Кыргызской Республики «О неотложных мерах по укреплению общественной безопасности в Кыргызской Республике» от 1 февраля 2012 г. констатируется, что «одной из главных угроз стабильности, общественному порядку и национальной безопасности страны является активизация деятельности организованных преступных групп и экстремистских организаций. Экстремистские элементы, объединившись с организованной преступностью, бросили вызов всему обществу и государству»[[1]](#footnote-1).

Особая озабоченность государственной власти, вызванная ростом религиозного экстремизма, нашла отражение в «Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 г. №120, где наряду с главными внешними угрозами национальной безопасности Кыргызской Республики указывается «расширение масштабов международного терроризма и религиозного экстремизма»[[2]](#footnote-2). Упоминание в данной Концепции религиозного экстремизма в качестве фактора, ослабляющего и подрывающего основы государственного строя и национальной безопасности страны, ставит перед исследователями новые конкретные задачи, связанные с необходимостью рассмотрения различных теоретико-прикладных аспектов проблемы противодействия религиозному экстремизму, конкретизацией и устранением ряда недоработок законодателя, не учитывающего всей специфичности противодействия данному социальному явлению.

Учитывая такие важные качественные и количественные параметры как масштаб, степень воздействия, из всех разновидностей экстремизма именно религиозный стал одной из основных угроз международной безопасности. Процессы либерализации кыргызской общегосударственной политики в религиозной сфере после обретения суверенитета, пришедшие на смену методичному «искоренению» религиозной традиции в советское время, привели к проникновению и распространению на территории Кыргызской Республики многочисленных религиозных течений и идеологий экстремистского содержания.

В настоящее время, предупреждение преступлений экстремистской направленности не основывается на методах и принципах системности, не обеспечивается разработка ее ведущих направлений с учетом особенностей регионов Кыргызской Республики. В частности, не определены роль и место органов внутренних дел в системе государственного противодействия религиозному экстремизму.

Четкое определение стратегии, принципов и методов правоохранительной деятельности органов внутренних дел в противодействии религиозному экстремизму предполагает совершенствование организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в указанной сфере.

В этом плане безусловный интерес для исследования представляет изучение позитивного опыта противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации, практическая деятельность органов внутренних дел, развитие системы предупреждения преступлений экстремистского характера и т.д.

МВД России во взаимодействии с другими правоохранительными и надзорными органами реализует комплекс предупредительных, профилактических мер в Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации.

Указанная комиссия  является межведомственным органом, образованным в целях обеспечения реализации государственной политики в области противодействия экстремизму, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в противодействии экстремизму, а также организационно-методического руководства этой деятельностью.

Актуализируется необходимость в выработке мер, направленных на повышение результативности правоохранительной деятельности в данной сфере, вследствие чего одну из ведущих ролей в профилактике и предупреждении религиозному экстремизму должны играть органы внутренних дел.

Таким образом, научная проблема диссертационного исследования кроется в разработке теоретических, методологических и практических вопросов организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Социальные, политические, философские аспекты различных видов экстремизма рассматривались В.И. Арестовым, Г.И. Деминым, К.К. Демировым, Т.Н. Кильмашкиной, С.Г. Москаленко, И.Л. Морозовым, А.Г. Никитиным, Д.В. Новиковым, В.Б. Козловым, В.Б. Коробовым, Е.В. Кругловой, Е.В. Сергун, М.И. Телякавовым, Е.В. Тукумовым, Р.М. Узденовым, А.Р. Хлебушкиным, А.А. Хоровинниковым, В.В. Черноусовым.

Проблемы религиозного экстремизма рассматривали в своих работах Ю.И. Авдеев, А.Б. Агапов, М.Д. Давитадзе, Ю.А. Дмитриев, Ю.Н. Демидов, С.В. Дьяков, А.М. Кадиев, А.И. Муминов, Д. Назиров, Е.В. Плужников, С.П. Познышев, Л.Р. Сюкияйнен, Р.С. Тамаев, А.В. Тонконогов, Е.М. Шевкопляс.

Некоторые проблемы организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел по противодействию религиозному экстремизму освещались в работах российских ученых: А.Г. Залужного, А.В. Зимина, Т.Н. Кильмашкиной, А.В. Кузьмина, Ю.В. Латова, М.Р. Магомедова, А.Ф. Майдыкова, Р.Г. Миронова, С.Н. Поминова, Г.В. Самойлова, С.Н. Фридинского. В работах исследователей Кыргызской Республики: О.Н. Гуронова, Э.Т. Жээнбекова, А.М. Тагаевой.

В современной юридической литературе главным образом рассматриваются криминологические и уголовно-правовые стороны противодействия религиозному экстремизму.

Актуальность данной проблемы диктуется отсутствием комплексных научных работ в организационно-правовом аспекте. В Кыргызской Республике противодействие данному социальному явлению в исследуемом контексте не было предметом специального рассмотрения. Общетеоретическое и практическое значение указанной проблемы, а также, недостаточное ее освещение в Кыргызской Республике предопределили выбор темы диссертационного исследования.

**Объектом** диссертационного исследования выступают урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся в процессе противодействия религиозному экстремизму в Кыргызской Республике.

**Предмет** диссертационного исследования составляют правовые формы и организационные средства организации деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму.

**Цель** **и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является получение новых знаний о формах и методах организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в противодействии религиозному экстремизму, а также выработка предложений и научно-практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности этой деятельности.

Реализация цели предусматривает решения следующих задач:

1) конкретизировать и дополнить понятия: «экстремизм», «экстремистская деятельность», «религиозный экстремизм», «противодействие религиозному экстремизму», «правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел», «организация деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму»;

2) выявить причины и условия, способствующие возникновению и развитию религиозного экстремизма, определить особенности развития указанного социального явления в Кыргызской Республике;

3) показать основные пути распространения, формы и методы развития религиозного экстремизма в Кыргызской Республике;

4) проанализировать имеющийся положительный российский опыт совершенствования организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в исследуемой сфере, основные направления и содержание деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму;

5) выработать и сформулировать предложения и рекомендации для соответствующих правотворческих и правоприменительных органов с целью принятия законодательных, организационных и правовых мер по совершенствованию организации деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму.

**Методологическая база и методы исследования.** Методологическую основу исследования составили обще- и частно-научные методы познания объективной действительности в сфере противодействия религиозному экстремизму, а именно: формально-юридический метод, исследовавший правовой статус органов внутренних дел, призванный выполнять функции по противодействию религиозному экстремизму, выявлять проблемы и недостатки в отечественном правовом регулировании в данной сфере правоотношений; сравнительно-правовой метод, позволивший с юридических позиций исследовать процесс экстремистской деятельности, обозначить наиболее характерные тенденции и закономерности в развитии проявлений религиозного экстремизма, выявить и обосновать возможность использования позитивного опыта противодействия им; системно-структурный метод, позволивший выявить и проанализировать особенности организационного строения и внутреннего механизма функционирования системы нормотворческих и правоприменительных структур, принимающих меры по противодействию религиозному экстремизму; исторический метод, давший возможность исследовать генезис и тенденции религиозного экстремизма; социологические методы, обеспечившие выявление совокупности факторов и обстоятельств, влияющих на правовое и организационное обеспечение деятельности органов внутренних дел в противодействии религиозному экстремизму.

Данные методы были реализованы в контексте системного, исторического и деятельностного подходов.

**Эмпирическую базу исследования** составили данные, полученные в процессе реализации плановых процедур на двух этапах.

Первый этап включает в себя первичные источники, полученные в ходе целевого разведывательно-диагностического исследования, проведенного по инициативе диссертанта в 2009-2010 гг. в пяти ареалах действия органов внутренних дел: во-первых, МВД Кыргызской Республики, во-вторых ГУВД г. Бишкек, в-третьих, УВД Чуйской области, в-четвертых, УВД Ошской области, и в-пятых, УВД Жалалабатской области.

Экспертному опросу подверглись 980 сотрудников органов внутренних дел Кыргызской Республики, непосредственно участвовавших в деятельности по противодействию религиозному экстремизму и составивших три основные группы по занимаемой иерархии в системе управления органов внутренних дел: первая - высоко-статусная (руководители служб и структурных подразделений Министерства внутренних дел КР – 29 чел.), вторая - средне-статусная (руководители служб и структурных подразделений Главного управления внутренних дел г. Бишкек и УВД областей – 49 чел.) и третья – низко-статусная (рядовые сотрудники служб и подразделений по противодействию экстремизму и терроризму – 902 чел.).

Второй этап представлен вторичными эмпирическими данными – результатами исследований, проведенными ранее другими авторами (В.А. Бурковская, 2006 г.; С.Н. Поминов, 2007 г., Р.М. Узденов. 2008; А.М. Тагаева, 2010 г.; Э.Т. Жээнбеков, 2011 г. и др.), выводы которых были использованы в целях разработки организационного и правового обеспечения органов внутренних дел в указанной сфере; результатами исследований общественных объединений, центров и фондов, осуществляющих свою деятельность в Кыргызской Республике: «Политический экстремизм, терроризм и СМИ в Центральной Азии» - исследование, проведенное в 2011 г. International Media Support (Копенгаген) и общественным объединением «Журналисты» (Бишкек); «Социальная активность мусульманского сообщества Кыргызстана на современном этапе» - исследование, проведенное Центром социальных исследований Американского университета в Центральной Азии (Бишкек) и Независимым аналитическим центром «Религия, право и политика» (Бишкек) в 2010 г.; «Мусульманская община Кыргызстана и политический процесс в стране: подходы к гармонизации отношений между государством и религией» - исследование, проведенное в 2010 г. фондом им. Фридриха Эберта в Кыргызстане; «Исламское политическое движение на современном этапе: мусульманская община Ферганской долины Кыргызстана в условиях светского государства» - исследование, проведенное независимым аналитическим центром «Религия, право и политика» в 2011 г.; «Киргизия и Россия: безопасность, сотрудничество и перспективы развития в центральноазиатском контексте» - исследование, проведенное в 2012 г. фондом «Наследие Евразии». Указанные выше исследования позволили скорректировать полученные диссертантом выводы и рекомендации практическим работникам.

Кроме того, были проанализированы: данные государственного статистического наблюдения, осуществляемого Национальным статистическим комитетом КР относительно социально-экономического состояния республики за 2009-2013 гг., с целью определения взаимосвязи между уровнем социально-экономического развития страны и ростом численности преступлений экстремистского характера; более тридцати ведомственных актов органов внутренних дел в сфере противодействия экстремизму за 2000-2013 гг. (положения, приказы, инструкции и др.); более двухсот нормативно-правовых актов, регулирующих правоохранительную деятельность силовых структур в указанной сфере за 2000-2013 гг. (законы, концепции, программы и др.); более пятидесяти справочно-информационных материалов МВД КР (бюллетени, справки, обзоры и др.) за 2000-2013гг.; информационные и статистические бюллетени ИАУ ГШ МВД КР, а также статистические данные о состоянии преступности по фактам экстремизма за период с 1999 по июнь 2013 года; более ста обзорных и отчетных документов служб и подразделений органов внутренних дел по противодействию религиозному экстремизму за 2005- 2013 гг. (справки, отчеты, обзоры и др.).

**Научная новизна исследования** заключается в том, что впервые на диссертационном уровне разработана авторская модель организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму, включающая в себя совокупность следующих взаимосвязанных элементов: принципы правоохранительной деятельности органов внутренних дел, ее цели и задачи, формы и методы данной деятельности, нормативное правовое обеспечение в указанной сфере, а также ее ресурсное обеспечение (информационное, кадровое, финансовое и материально-техническое).

Достижение основных целей исследования и связанных с ней задач нашло отражение в следующих результатах, имеющих характер научной новизны:

- конкретизированы и дополнены понятия: «экстремизм», «экстремистская деятельность», «религиозный экстремизм», «противодействие религиозному экстремизму», «правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел», «организация деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму» ;

- выявлены причины и условия, способствующие возникновению и развитию религиозного экстремизма, определены особенности развития указанного социального явления в Кыргызской Республике;

- показаны основные пути распространения, формы и методы развития религиозного экстремизма в Кыргызской Республике;

- на основе российского опыта определены вопросы совершенствования организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в исследуемой сфере, основные направления и содержание деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму;

- выработаны и сформулированы предложения и рекомендации, адресованные соответствующим правотворческим и правоприменительным органам с целью принятия законодательных, организационных и правовых методических мер по совершенствованию организации деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Авторская модель организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму, представляющая собой комплекс правового, организационного и ресурсного (информационное, кадровое, финансовое и материально-техническое) обеспечения деятельности органов внутренних дел, включающая в себя совокупность следующих взаимосвязанных элементов: принципы правоохранительной деятельности органов внутренних дел, ее цели и задачи, формы и методы данной деятельности, организационные формы взаимодействия с общественными объединениями и религиозными организациями, нормативное правовое обеспечение указанной деятельности.

2. Под религиозным экстремизмом понимается социальное явление, характеризующееся приверженностью к крайним, нетрадиционно интерпретированным религиозным или псевдо-религиозным взглядам, идеям, концепциям физических или юридических лиц, направленных на радикальное изменение общепринятых политических, социальных основ государства и духовно-нравственных основ человека и общества, реализующих свои цели и задачи противоправными способами и средствами, обладающими высокой степенью общественной опасности и масштабными негативными последствиями для человека, общества и государства.

3. Организация деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму представляет собой функцию управления, которая выражается в выработке и формировании целей и задач в сфере противодействия религиозному экстремизму, выборе адекватных форм и методов правоохранительной деятельности (уголовно-процессуальная, оперативно-разыскная, административная), определении процедур этой деятельности, и в обеспечении ее соответствующими ресурсами (информационными, кадровыми, материально-техническими, финансовыми).

4. Совершенствование организационных основ деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму включает в себя:

- создание управления в структуре Десятого Главного управления МВД Кыргызской Республики с функцией противодействия киберпреступности экстремистского характера, а также отдела судебно-религиоведческой экспертизы в структуре Экспертно-криминалистического центра МВД КР с функцией производства судебно-религиоведческой экспертизы;

- формирование межведомственного интегрированного банка данных по учету методов, средств и форм экстремистской деятельности всех религиозно-экстремистских организаций, действующих как на территории Кыргызстана, так и за пределами республики;

- разработку и реализацию программы обучения практических работников по изучению организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму;

- обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями и религиозными организациями в разработке научно обоснованных методик по выявлению экстремистских организаций и тоталитарных сект; проведение совместных просветительских, информационных, общественных мероприятий по неприятию идей религиозного экстремизма и повышению уровня доверия граждан и верующих органам внутренних дел; подготовку предложений и рекомендаций о внесении изменений и дополнений в законодательные акты;

- решение вопроса о раздельном содержании лиц, задержанных и арестованных за совершение преступлений экстремистского характера, в целях недопущения вербовки остального спецконтингента.

5. Совершенствование правовых основ организации деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму, включает в себя внесение следующих изменений и дополнений в законодательные акты Кыргызской Республики:

1) в Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 г.:

- статью 8 Закона «Обязанности органов внутренних дел» дополнить пунктом следующего содержания: «принимать в соответствии с законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан»;

2) в Закон Кыргызской Республики «О противодействии экстремизму» от 17 августа 2005 г.:

- статью 9 Закона после слов «…либо иной организации» дополнить словами следующего содержания: «…перечень религиозных и общественных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным настоящим Законом, подлежит размещению в международной компьютерной сети «Интернет» на сайтах органов исполнительной власти, осуществляющих функции в сфере юстиции. Указанный перечень также подлежит опубликованию в официальных периодических изданиях, определенных Правительством Кыргызской Республики;

3) в Уголовный Кодекс Кыргызской Республики:

- статью 55 УК КР - «Обстоятельства, отягчающие ответственность», дополнить «обстоятельство, отягчающее вину», следующего содержания: «совершенное по мотивам религиозной, национальной, расовой, политической или идеологической ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы»;

в Главу 16 УК КР - «Преступления против жизни и здоровья»:

- статью 104 часть 2 УК КР - «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью» дополнить квалифицирующим признаком следующего содержания: «умышленное причинение тяжкого вреда здоровью по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды»;

- статью 105 часть 2 УК КР - «Умышленное причинение менее тяжкого вреда здоровью» дополнить квалифицирующим признаком следующего содержания: «умышленное причинение менее тяжкого вреда здоровью по мотивам национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды»;

в Главу 24 УК Кыргызской Республики - «Преступления против общественной безопасности»:

- статью 234 часть 2 УК КР - «Хулиганство» дополнить квалифицирующим признаком следующего содержания: «по мотивам религиозной, национальной, расовой, политической или идеологической ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой либо социальной группы»;

4) в Закон КР «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 г.:

- статью 21 «Социальная и правовая защита граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность» Закона КР «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 г. изложить в следующей редакции: слова «…суд учитывает данные обстоятельства как обстоятельства, смягчающие ответственность в соответствии с уголовным законодательством КР» удалить, после слов «…возместивших нанесенный ущерб или иным образом загладивших причиненный вред…», дополнить словами: «…освобождается от уголовной ответственности в соответствии с законодательством КР».

6. Авторский проект «Инструкции об организации деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений экстремистского характера», включающий в себя общие положения, основные понятия, используемые в Инструкции, принципы деятельности служб и подразделений по предупреждению преступлений экстремистского характера, организация деятельности по предупреждению преступлений экстремистского характера, обязанности сотрудников органов внутренних дел по предупреждению преступлений экстремистского характера.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертационного исследования заключается, прежде всего, в выводах и предложениях диссертанта, направленных на повышение эффективности деятельности органов внутренних дел в противодействии религиозному экстремизму. В целом работа вносит определенный вклад в развитие теоретических знаний по исследуемой проблеме, что позволяет использовать ее для дальнейших теоретических разработок, направленных на совершенствование организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в противодействии религиозному экстремизму.

Основные положения исследования могут использоваться:

- в правотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства по вопросам противодействия религиозному экстремизму;

- в правоприменительной деятельности сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих противодействие религиозному экстремизму;

- в научно-исследовательской работе при проведении дальнейшей разработки проблем организации деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму;

- в преподавании теории управления органами внутренних дел, в процессе обучения и профессиональной подготовки руководящих кадров правоохранительных органов.

**Обоснованность и достоверность полученных результатов исследования** подтверждаются применением методологий системного, исторического, деятельностного подхода; использованием юридического и социологического инструментария в исследовании проблем организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму.

**Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.** Основные теоретические положения и практические рекомендации отражены автором в семи опубликованных научных статьях, три из которых – в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. Результаты исследования докладывались на Всероссийском методологическом семинаре «Теоретические и практические проблемы организации связей органов внутренних дел с общественностью» (18 ноября 2011 г. Москва). Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе кафедры информатики и теории управления Академии МВД Кыргызской Республики, внедрены в практическую деятельность Первомайского РУВД г.Бишкек; Октябрьского РУВД г.Бишкек; Ленинского РУВД г.Бишкек; ГУВД г.Бишкек и Десятого Главного управления МВД Кыргызской Республики.

Диссертация обсуждена на заседании кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел Академии управления МВД России.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из четырех параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

**ОБЩЕЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, степень ее разработанности, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, теоретическая и практическая значимость, научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации и внедрении полученных результатов.

**Г л а в а I «Теоретико-правовые основы противодействия органов внутренних дел религиозному экстремизму» -** состоитиз двух параграфов.

В первом параграфе «Понятие религиозного экстремизма, особенности его развития в Кыргызской Республике» показаны различные подходы авторов к определению понятий «экстремизм», «религиозный экстремизм», а также причины и условия возникновения и развития религиозного экстремизма в Кыргызской Республике.

Необходимость выработки определения понятия «религиозный экстремизм», конкретизация основополагающих его признаков и сущностных сторон, в контексте нашего диссертационного исследования, необходимы как методологический и методический инструментарий для достижения целей и решения поставленных задач в совершенствовании организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в противодействии религиозному экстремизму.

Для конкретизации понятия «религиозный экстремизм», необходимо определить базовое понятие «экстремизм». Автором дано следующее его определение: «экстремизм» как социальное явление характеризуется приверженностью к крайним взглядам, идеям, концепциям физических или юридических лиц, реализующих свои цели и задачи противоправными способами и средствами, обладающих высокой степенью общественной опасности и масштабными негативными последствиями для человека, общества и государства».

Экстремизм представляет собой понятие уровня социального явления, в то время как, «экстремистская деятельность» характеризуется определенной деятельностью любых субъектов, а потому смешивать их недопустимо не только из-за существенного понятийного различия, но и в силу трудности последующего разделения их в организационно-правовом, уголовно-правовом, криминологическом и иных прикладных аспектах противодействия экстремизму. Следовательно, экстремистская деятельность – это организация и (или) совершение физическими и юридическими лицами противоправных деяний, посягающих на права и свободы человека и гражданина, духовно-нравственные устои общества и на основы конституционного строя, целостность и безопасность государства, квалифицированные и доказанные судом, как деяния экстремистского характера.

Без практической реализации - экстремистские идеи, взгляды, намерения, убеждения не должны подвергаться какой-либо правовой оценке со стороны органов государственной власти.

В современной научной литературе различают четыре вида экстремизма: 1) политический, 2) национальный, 3) религиозный, 4) экологический.

По степени воздействия, масштабу, качественным и количественным параметрам, из всего многообразия именно религиозный вид экстремизма стал одной из основных угроз международной безопасности. Во второй половине ХХ в. список экстремистских организаций именно конфессионального происхождения стал увеличиваться в геометрической прогрессии.

Для конкретизации сущности религиозного экстремизма дифференцирована логически связанная цепь социальных явлений: наступательный фундаментализм ведет к радикализму, обострение радикализма приводит к экстремизму, а терроризм является крайним проявлением экстремизма. Грань между ними условная и каждый из этих социальных явлений имеет свой независимый объект исследования.

Невозможно однозначно определить наличие одной или нескольких детерминант в качестве наиболее влиятельных в развитии религиозного экстремизма. Несмотря на схожие характеристики развития данного социального явления в мировом сообществе, сценарий развертывания религиозного экстремизма для каждой страны уникален в силу особенностей внутренних и внешних условий развития этих стран. Следовательно, у каждого государства есть свои причины и условия, детерминирующие религиозный экстремизм, а также свои специфические факторы, влияющие на возникновение и развитие религиозного экстремизма. О чем свидетельствует результаты социологического исследования (анкетирования).

Анализ процессов, связанных с политизацией религии в Центральной Азии, позволяет обособить три основных сценария развития религиозного экстремизма: *-* политически-оппозиционный; - кланово-региональный; - внешнее вовлечение в конфликт.

При политически-оппозиционном сценарии ислам выступил как форма оппозиционной борьбы. Указанный сценарий явственно вырисовывается в исключительно оппозиционной деятельности Исламского Движения Туркестана, конечная цель которого – свержение официальной власти в Республике Узбекистан и установление «Халифата» в Ферганской долине. После обретения суверенитета оппозиция Узбекистана в качестве инструмента политической борьбы выдвинули исламские лозунги, но, встретив крепкий натиск со стороны государства, ретировались в подполье. Из-за отсутствия какой-либо альтернативы, Исламское Движение Туркестана наметило крайнюю меру политической борьбы – террор.

Кланово-региональный сценарий был развернут в Таджикистане. После получения республикой независимости, отдельные кланово-региональные элиты не были достаточно включены во властные структуры государства. Для продвижения своих основных интересов одна из борющихся сторон по аналогии с Афганистаном использовала исламскую пропаганду.

Сценарий «внешнего вовлечения в конфликт» характерен Кыргызстану. После обретения суверенитета в 1991 г. в Кыргызстане не имелись достаточно веских, как в «соседних» государствах, внутренних условий политизации ислама. Тем не менее, в силу близости к той или иной «горячей точке» территории Кыргызстана «зарубежными» экстремистами были широко использованы формы и методы экстремистской деятельности для своих сугубо политических целей. Сценарий «вовлечения» в Кыргызстане фактически был осуществлен в 1999, 2000 гг. в Жалалабатской и Баткенской областях Кыргызстана во время вторжения в страну вооруженных бандформирований.

Каждая из религий переживает свои специфические периоды расцвета и упадка, процесс деления на отдельные направления (протестантство, католичество, православие в христианстве, суннизм и шиизм в исламе). Именно в эти периоды нестабильности, сопровождающиеся политическими, экономическими потрясениями в обществе, происходит эскалация религиозного экстремизма.

В современных условиях, помимо основных тенденций религиозного экстремизма, которые достаточно освещены в научной литературе, необходимо выделить активное использование религиозно-экстремистских организаций киберпространства, как средства достижения своих экстремистских целей. Основным каналом распространения экстремистской идеологии в настоящее время является Интернет. Особенность телекоммуникационной инфраструктуры состоит в том, что существенный ущерб можно нанести быстро с минимальными средствами и пребывая вне зоны досягаемости. Поэтому в эпоху «информационных технологий» одним из важных направлений в противодействии религиозному экстремизму является выработка системных и адекватных методов и средств борьбы с киберпреступлениями экстремистского характера.

Таким образом, под религиозным экстремизмом понимается социальное явление, характеризующееся приверженностью к крайним, нетрадиционно интерпретированным религиозным или псевдо-религиозным взглядам, идеям, концепциям физических или юридических лиц, направленных на радикальное изменение общепринятых социальных, политических основ государства и духовно-нравственных основ человека и общества, реализующих свои цели и задачи противоправными способами и средствами, обладающими высокой степенью общественной опасности и масштабными негативными последствиями для человека, общества и государства.

Во втором параграфе **-** «Противодействие религиозному экстремизму как одно из направлений деятельности государственных органов»исследуются сущностные стороны понятия противодействия, его принципы, методы и формы противодействия религиозному экстремизму.

Элементами системы противодействия религиозного экстремизма являются органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а также общественные объединения и организации, принимающие участие в обеспечении безопасности республики в соответствии с законом.

Эффективность противодействия религиозному экстремизму зависит от скоординированной и комплексной деятельности всех государственных и общественных институтов, рассчитанной на длительный период и учитывающей одновременное решение важнейших социально-экономических и общественно-политических задач по повышению уровня жизни всех слоев населения и формированию гражданского общества. Только системный подход может решить поставленную перед государством задачу, связанную с минимизацией влияния религиозного экстремизма на человека и общество и снижением негативных последствий данного социального явления.

В данном контексте, без определения четких приоритетов, целей и задач служб и подразделений органов внутренних дел по противодействию религиозному экстремизму деятельность последних будет похожа на работу спасателей, которые разбирают завалы после очередного социального землетрясения.

В этом плане безусловный интерес для исследования представляет изучение позитивного опыта противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации, развитие системы предупреждения преступлений экстремистского характера и т.д.

МВД России во взаимодействии с другими правоохранительными и надзорными органами реализует комплекс предупредительных, профилактических мер в Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации. Указанная комиссия  является межведомственным органом, образованным в целях обеспечения реализации государственной политики в области противодействия экстремизму.

В странах Европы и Северной Америки стратегическое управление широко используется правоохранительными органами и зарекомендовало себя как очень действенная система управления именно в тех условиях, в которых находится современная Россия и Кыргызская Республика.

В этой связи фундаментальным условием повышения эффективности противодействия религиозному экстремизму является постановка и решение стратегических задач, обеспечиваемых стратегическим управлением в исследуемой сфере, так как противодействие религиозному экстремизму как социальному явлению происходит в контексте общественно-политических, социально-экономических, духовно-нравственных, организационных и правовых сфер общественной жизни.

Проведенное сравнительное исследование нормативных правовых актов России и Кыргызской Республики в сфере противодействия экстремизму показало, что термин «борьба» является более узким понятием по отношению к понятию «противодействие» и входит в его содержание в качестве составной части. Приоритетность противодействия отдельным проявлениям религиозного экстремизма связана, прежде всего, с тем, что данный социальный феномен, изменяет количественные и качественные показатели социальной среды в унисон развитию общественных отношений. Религиозный экстремизм - не просто статистическая совокупность преступлений, а именно — явление. Интенсивность и характер развития данного социального явления обусловливаются противоречиями взаимодействующих социальных процессов как криминогенного, так и антикриминогенного характера. Цель государства, чтобы явление антикриминогенного превалировало над криминогенным путем эффективного и планомерного противодействия криминогенному.

На основании вышеизложенного, под противодействием религиозному экстремизму диссертант предлагает понимать одно из направлений обеспечения правопорядка, включающего в себя комплекс скоординированных государственных мер правового, функционального и институционального характера по минимизации, нейтрализации и устранению причин и условий возникновения и развития религиозного экстремизма.

**Г л а в а II - «Основные направления совершенствования организационного и правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму» -** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе«Правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму и его совершенствование в результате сравнительного анализа с законодательством Российской Федерации»автор доказывает, что постоянное изменение общественно-политической, социально-экономической обстановки в республике, объективно детерминирует процесс совершенствования правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в исследуемой сфере.

Четкое определение правового положения органов внутренних дел и специализированных подразделений по противодействию религиозному экстремизму, закрепление границ «вмешательства» вышестоящих органов и должностных лиц в компетенцию нижестоящих, позволит исключить дублирование, упростить сложные структуры, модернизировать разделение управленческого труда в целях наиболее эффективного и оперативного выполнения своих функций каждым органом в противодействии религиозному экстремизму.

В результате сравнительного анализа законодательств Российской Федерации и Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму, в целях совершенствования правовой основы деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики диссертант предлагает внести следующие изменения и дополнения в следующие законодательные акты Кыргызской Республики: 1) Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 г.; 2) Закон Кыргызской Республики «О противодействии экстремизму» от 17 августа 2005 г.; 3) Уголовный кодекс Кыргызской Республики; 4) Закон Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 года.

Содержание правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму включает в себя:

- качественное нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму (обеспечение системности и внутренней согласованности нормативных актов регламентирующих деятельность органов внутренних дел в указанной сфере);

- развитие и укрепление международно-правовых отношений с иностранными государствами (развитие модельного законодательства по противодействию религиозному экстремизму; расширение сотрудничества по оказанию правовой помощи в рамках уголовных дел по преступлениям экстремисткой направленности; создание централизованного фонда нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организационных средств и правовых форм совместной деятельности компетентных органов, осуществляющих противодействие религиозному экстремизму).

- информационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел по противодействию религиозному экстремизму (внедрение и использование автоматизированной информационно-справочной системы, включающей в себя как массив ведомственных нормативных актов, обеспечивающих деятельность служб и подразделений по противодействию религиозному экстремизму, так и нормативные правовые акты, регулирующие религиозную сферу общества;

- обеспечение организационно-правовой деятельности органов внутренних дел по противодействию религиозному экстремизму (проведение совместно с научно-исследовательскими центрами МВД КР прогнозных исследований и разработка целевых программ, направленных на совершенствование правовой и организационной деятельности служб и подразделений органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму; внедрение новых технологий управления, основанных на электронных и телекоммуникационных каналах связи; создание системы профессиональной юридической подготовки и повышения квалификации сотрудников системы МВД КР, обеспечивающих формирование и поддержание их правовых знаний на уровне, необходимом для качественного выполнения возложенных на них задач по противодействию религиозному экстремизму).

Совершенствование правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в исследуемой сфере должно одновременно и согласованно проводится в сфере нормотворческой, правоприменительной, правоохранительной деятельности и правового воспитания.

В этой связи автор солидарен с А.Г. Залужным, который утверждает, что «обеспечение законности в сфере противодействия религиозному экстремизму требует усилий всего общества. Это продиктовано не только несовершенством законодательства, но и различным толкованием в зависимости от масштабности целей, преследуемыми теми или иными организациями и общества в целом. Поэтому государство соответствующими правовыми механизмами реализации принимаемых законов и поддержки гражданского общества должно обеспечить единообразное исполнение законодательства в указанной сфере». Следовательно, несмотря на значительный объем действующих нормативных актов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия религиозному экстремизму, нормы права не могут охватить всего многообразия общественных отношений. Это приводит к решению поставленных задач на основе аналогии закона и аналогии права. Поэтому полноценное функционирование органов внутренних дел в рассматриваемой сфере может быть достигнуто при взаимодействии правовых и морально-нравственных регуляторов, содействующих искоренению фактов коррупции и нарушений законности в рамках организации деятельности органов внутренних дел в области противодействия религиозному экстремизму.

Таким образом, правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму представляет собой комплекс юридических мер, средств, и способов деятельности, направленных на эффективное функционирование органов внутренних дел в указанной области.

Во втором параграфе«Организация деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму»исследуются цель и задачи органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму, формы и методы данной деятельности, организационные формы взаимодействия с общественными объединениями и религиозными организациями.

Сущность организации, как специфической функции управления, состоит в создании необходимой, логически стройной системы организационных отношений, обеспечивающих целостность управляемой системы; органическое, наиболее эффективное взаимоотношение ее отдельных компонентов; целесообразные отношения координации и субординации между ними и пр.

Вместе с тем осуществление организационной работы предполагает также оптимизацию каналов информационных связей между всеми структурными подразделениями и отдельными сотрудниками. Если, например, специализированные подразделения по противодействию экстремизму и подразделения по обеспечению общественного порядка органов внутренних дел будут работать автономно, исходя из узко понимаемых «собственных задач», то органы внутренних дел в целом будут функционировать недостаточно эффективно не только в вопросах противодействия религиозному экстремизму, но и в обеспечении общественного порядка и безопасности.

Деятельность отдельных служб и подразделений по противодействию религиозному экстремизму должна оказывать воздействие на функционирование других служб системы, а вышестоящий руководитель органа внутренних дел обязан поддерживать эту взаимозависимость и устранять недостатки в ее осуществлении.

Совершенствование организационной структуры сводится не только к оптимизации информационных потоков внутри системы, но и системы с внешней средой, так как, во-первых, отмечается невысокий уровень авторитета органов внутренних дел Кыргызской Республики среди населения, в частности, среди верующих, во-вторых, ограниченные возможности в предупредительно-профилактической деятельности органов внутренних дел в рамках действующего законодательства предполагают активное взаимодействие с общественными объединениями.

Организация деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму обусловливается четкостью и правильностью определения целей, связанных с основной деятельностью каждого государственного органа. Если цель определена неправильно, то это может привести к появлению несвойственных функций или к невыполнению тех, которые должны выполняться.

Цель предполагает постановку более частных задач (целей второго порядка) и их последующий «переход» в функции, которые применительно к деятельности отдельных сотрудников трансформируются в функциональные обязанности.

Диссертант полагает, что целью правоохранительной деятельности органов внутренних дел в контексте противодействия религиозному экстремизму является устранение, нейтрализация или минимизация причин и условий его возникновения и развития, а также негативных последствий религиозного экстремизма, имеющимися у органов внутренних дел силами и средствами в рамках установленных законодательством. В этой связи для определения целей и задач органов внутренних дел, функций специализированных подразделений по противодействию религиозному экстремизму, функциональных обязанностей сотрудников органов внутренних дел по предупреждению преступлений экстремистской направленности автором разработан проект «Инструкции об организации деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений экстремистской направленности».

Нельзя забывать, что цели и задачи органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму будут видоизменяться в зависимости от условно внешних факторов: социально-экономического, общественно-политического, духовно-нравственного состояния общества и государства; внутренних факторов: структуры, задач, функций служб и подразделений органов внутренних дел. Указанные факторы имеют как положительные, так и отрицательные воздействия на органы внутренних дел. Происходящие изменения в среде функционирования органов внутренних дел должны своевременно фиксироваться субъектом управления с последующим адекватным реагированием в соответствии с возникшими новыми задачами и направлениями работ. Следовательно, оптимизация организационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму предполагает:

- четкое определение и разграничение функций, задач и ответственности служб и подразделений органов внутренних дел по противодействию религиозному экстремизму;

- совершенствование организационно-штатной расстановки и распределения сил и средств;

- оптимизацию каналов информационных связей между всеми структурными подразделениями и отдельными сотрудниками, а также между системой органов внутренних дел и внешней средой. Это позволит: нейтрализовать отрицательные действия объективно существующих барьеров на пути информационных потоков; исключить дублированные каналы связи, которые препятствуют принятию управленческих решений, направленных на организацию деятельности органов внутренних дел по противодействию религиозному экстремизму.

Таким образом, организация деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму представляет собой функцию управления, выражающуюся в выработке и формировании целей и задач в сфере противодействия религиозному экстремизму, в выборе адекватных форм и методов правоохранительной деятельности (уголовно-процессуальная, оперативно-разыскная, административная), определении процедур этой деятельности, и в обеспечении соответствующими ресурсами (информационными, кадровыми, материально-техническими).

В **заключение** в сконцентрированном виде содержатся основные и наиболее важные результаты диссертационного исследования, включающие теоретические и практические рекомендации, определения и выводы по исследуемой проблеме, суть которых сводится к необходимости совершенствования правового и организационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму.

Усилия как органов государственной власти, так и органов внутренних дел должны быть направлены на создание благоприятных организационно-правовых условий эффективного противодействия религиозному экстремизму в Кыргызской Республике и Российской Федерации по таким направлениям, как:

- создание условий для роста общественного сознания,формирования твердого убеждения в необходимости противодействия религиозному экстремизму и неприятие религиозно-экстремистских идей;

- оптимизация нормативно-правовой базы в указанной сфере;

- выработка эффективного механизма сотрудничества государственных органов и институтов гражданского общества по противодействию религиозному экстремизму;

- разработка организационно-правовой модели, построенной на координации деятельности всех правоохранительных органов, обладающих общностью целей, и имеющих самостоятельное направление, исключающих дублирование при выполнении задач по противодействию религиозному экстремизму.

**Основные положения диссертационного исследования** опубликованы в семи работах автора, общим объемом 2,61 п.л.

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК России:

1. Бердалиев К.Ч. Детерминанты религиозного экстремизма в государствах Центральной Азии // Международное публичное и частное право. – 2011. – № 2. – 0,37 п.л.

2. Бердалиев К.Ч. Основные направления противодействия киберпреступности с экстремистской установкой в Киргизии // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 3. – 0,48 п.л.

3. Бердалиев К.Ч. Анализ оперативной обстановки как условие организации противодействия религиозному экстремизму // Ученые записки гуманитарные науки. – 2012. – № 3. – 0,45 п.л.

Публикации в журналах рекомендованных ВАК Кыргызстана:

4. Бердалиев К.Ч. К вопросу о причинах и условиях возникновения религиозного экстремизма // Право и политика. – 2011. – № 3. – 0,38 п.л.

5. Бердалиев К.Ч. О существующих подходах в определении понятия

экстремизма // Вестник Академии МВД КР. – 2011. – № 3. – 0,48 п.л.

6. Бердалиев К.Ч. К вопросу о противодействии религиозному экстремизму // Вестник Академии МВД КР. – 2011. – № 3. – 0,25 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

7. Бердалиев К.Ч. Актуальность взаимодействия органов внутренних дел с духовным управлением мусульман Кыргызской Республики в сфере противодействия религиозному экстремизму // Материалы научно-практической конференции слушателей и адъюнктов. М., 2011. – 0,2 п.л.

БЕРДАЛИЕВ Кайрат Чолпонкулович

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

РЕЛИГИОЗНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ

Подписано в печать \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Формат \_\_\_\_\_\_\_\_

Усл. печ. Л.\_\_\_\_ Уч.-изд.л. \_\_\_ Тираж 100 экз. Заказ \_\_\_\_\_\_

Издательство РГАУ – МСХА имени К.А.Тимирязева

127550, Москва, ул.Тимирязевская, 44

1. О неотложных мерах по укреплению общественной безопасности в Кыргызской Республике: Указ Президента Кыргызской Республики от 01 февраля 2012 г. №9 // Эркин – Тоо. 2012. №1. С. 24. [↑](#footnote-ref-1)
2. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики: Утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 г. №120 // Эркин – Тоо. 2012. №6. С. 22 – 23. [↑](#footnote-ref-2)