

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ

© М.А. Мушинский*, Д.А. Степаненко*

*Иркутский национальный исследовательский технический университет,
664074, Россия, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83.

В статье рассмотрены проблемы источников права политико-идеологического характера в сфере противодействия экстремизму, их соотношения с формально-юридическими источниками права. Установлено, что источники права политико-идеологического характера стратегии и акты законодательства, составляющие нормативную основу противодействия экстремизму, имеют на сегодня существенные изъяны, препятствующие эффективному противодействию экстремизму. Выдвинут и доказан тезис о том, что эти дефекты являются частным проявлением системного недостатка, имеющего место в структуре источников права в современной России. Сделаны предложения по совершенствованию системы стратегического планирования и законодательства о противодействии экстремистской деятельности.

Ключевые слова: экстремизм, противодействие экстремистской деятельности, стратегическое планирование, источники права, законодательство.

STRATEGIC PLANNING OF COUNTERING EXTREMISM

M. A. Mushinskiy*, D. A. Stepanenko*

*Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov Str., Irkutsk, Russia, 664074.

The article discusses the issues of legal sources of the political-ideological character in the sphere of countering extremism, and their relations with formal-legal ones. It is stated that the legal sources of the political-ideological character ("strategies") and the legal acts constituting the legal basis of countering extremism have today significant flaws that prevent effective counteraction to extremism. The authors propound and prove the thesis that these shortcomings are a particular manifestation of a system fault occurring in the structure of legal sources in modern Russia. They make proposals to improve the system of strategic planning and legislation on countermeasures to extremist activities.

Keywords: extremism, countermeasures to extremist activities, strategic planning, legal sources, legislation

В последний день 2015 года Президент РФ утвердил новую Стратегию национальной безопасности РФ. В статье 43 Стратегии экстремизм называется среди основных угроз государственной и общественной безопасности. Соответственно, в целях обеспечения и защиты государственной и общественной безопасности, в числе прочего, должна развиваться система выявления, предупреждения и пресечения проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма (ст. 46) [7]. До этого действовала Стратегия национальной безопасности 2009 года, в которой явление экстремизма характеризовалось примерно так же. В соответствии с этим главным документом стратегического планирования в сфере безопасности была издана Стратегия противодействия экстремизму в РФ до 2025 года (далее – Стратегия противодействия экстремизму) [6].

Успех в деле противодействия экстремизму во многом зависит от создания соответствующей нормативно-правовой базы, пакета законов и подзаконных нормативных правовых актов, образующих юридическую основу противодействия (в том числе в его не юридических направлениях и формах), предлагающих государству и обществу эффективные юридические инструменты и создающие благоприятные условия для позитивной активности институтов гражданского общества, для диалога власти и общества, для конструктивных социальных практик. Такое законодательство должно создаваться на строго научной основе, юридическое сопровождение противодействия различным формам экстремизма требует комплексного правового, экономического, культурологического, религиозного, социологического, психологического и политологического анализа этого непростого политико-социального

феномена. Научные разработки должны на завершающем этапе быть доведены до состояния официальной доктрины, воплощены в элементы правовой политики и зафиксированы в документах политико-правового характера. Эти документы, в свою очередь, являются отправным началом для конструирования конкретных механизмов правового регулирования, создания институтов, введения юридических и организационных средств противодействия экстремизму, зафиксированных в актах законодательства.

Как представляется, названные источники права политико-идеологического характера стратегии и акты законодательства, составляющие нормативную основу противодействия экстремизму, имеют на сегодня существенные изъяны, препятствующие эффективному противодействию.

Уже самое первое целеустановительное положение Стратегии противодействия экстремизму вызывает возражения. В нем указано, что Стратегия разработана в целях конкретизации положений Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" (далее так же – Закон о противодействии экстремистской деятельности) [3]. Как представляется, соотношение политико-правового документа, имеющего статус "стратегия", и нормативного правового акта со статусом федерального закона определено в данном случае концептуально не правильно. Стратегия, являющаяся документом планирования и не относящаяся к нормативным правовым актам, никак не может конкретизировать положения закона. Впрочем, это лишь частное проявление системного недостатка, проявляющегося в структуре источников права в современной России.

Дело в том, что в последние годы было издано несколько десятков правовых актов типа "стратегия", "национальный план", "основы государственной политики", "концепция", "доктрина", которые имеют не "чисто" юридическое, но политико-правовое содержание и являются средством выражения (формулирования) правовой политики. Хотя по большому счету эти документы используются для выражения общей политики государства в той или иной области общественных отношений и (или) государственного управления, их невозможно рас-

сматривать исключительно в политическом аспекте, отдельно от юридической составляющей. Ведь основным средством реализации политики государства, вне зависимости от сферы ее "приложения", является правовое регулирование. Поэтому в актах стратегического планирования политические аспекты всегда излагаются в юридическом преломлении, в них сугубо политические тезисы сопровождаются изложением элементов правовой политики. Значит, вполне правомерно говорить о них как о документах не политического, но политико-правового характера, как об источниках права политико-идеологического характера, имеющих доктринальные основы. Тем более, что в большинстве случаев юридическая форма им придается посредством введения в действие (утверждения) правовым актом органа государственной власти (например, указом Президента РФ, распоряжением Правительства РФ и т. п.). Эти документы, будучи включенными в правовую систему в качестве источников права политико-идеологического характера, самым существенным образом влияют на формирование практически всех остальных элементов правовой системы России. В частности, во исполнение и в соответствии с ними разрабатываются и принимаются федеральные и региональные законы, подзаконные правовые акты и целевые государственные программы.

Упомянутый системный недостаток заключается в том, что сегодня в России этой категории документов с очевидностью не хватает единообразия в практике их создания и использования, а также должного уровня определенности в соотношении формы и содержания. Причем сказанное зачастую относится даже к документам, изданным одним и тем же субъектом, например, Президентом РФ. Большой разницей наблюдается также в вопросах технико-юридических приемов введения рассматриваемых документов в действие. Эти документы и их недостатки были нами подробно рассмотрены в одной из публикаций [17].

До недавнего времени отечественная система политико-правового конструирования строилась на базе положений Федерального закона "О государственном прогнозировании и программах социаль-

но-экономического развития Российской Федерации" [1] и документа под названием "Основы стратегического планирования в РФ", утвержденного Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 (эти «Основы» опубликованы не были и в базах СПС "Консультант Плюс", "Гарант" не размещены, вероятно, потому, что имели гриф "ДСП").

Закон 1995 г. определял цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок их разработки. В нем не упоминались такие документы политико-правового характера как стратегия, концепция или доктрина, хотя первые подобные документы стали создаваться вскоре после принятия названного закона, например, Национальный план действий в интересах детей – в 1995 г., Доктрина развития российской науки – в 1996 г., Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации – в 1997 г., и другие – несколько десятков доктрин, национальных планов, стратегий и концепций с совершенно невнятным юридическим статусом, значительно отличающихся друг от друга по форме и по смыслу (задачам, мотивам издания). Утвержденных разными способами Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными министерствами и другими ведомствами, органами государственной власти субъектов Федерации. Среди ведомственных актов из этого ряда есть и достаточно экзотические, например, Стратегия сохранения дальневосточного леопарда [14].

В июне 2014 г. был принят Федеральный закон "О стратегическом планировании в РФ" (далее так же – Закон о стратегическом планировании), который устанавливает правовые основы стратегического планирования, соответствующие полномочия органов публичной власти и статус документов [4]. В ст. 3 дана общая дефиниция: "Документ стратегического планирования – документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирова-

ния". Можно бы было надеяться, что цитируемый законодательный акт упорядочит практику издания документов типа стратегия, концепция и доктрина. Однако этого не произошло: форма "концепция" в законе даже не упоминается, "доктрина" упомянута один раз и вскользь, только в контексте документов о национальной безопасности. Также неконкретно и в том же контексте упомянуты "основы государственной политики", а категория "стратегия" трактуется в значении, отличающемся от большинства фактически действующих в России стратегий.

С одной стороны, принятый Закон о стратегическом планировании в той или иной степени создал эффект упорядоченности в деле стратегического планирования и является важным шагом вперед с точки зрения модернизации государственного управления. С другой стороны, установив новые "правила игры", введя новеллы в части терминологии и процедуры, авторы закона не "вписали" во вновь созданную систему ранее изданные и действующие документы типа стратегия, концепция и доктрина. В принципе, Закон не исключает возможности принятия Президентом или (и) Правительством РФ решения об издании "иных документов стратегического планирования", однако данная норма содержит в себе скорее элемент дезорганизации системы стратегического планирования, нежели чем создает возможности для ее конструктивного развития. Такой важный вопрос, как форма стратегического планирования, требует, как представляется, максимальной конкретики. Излишняя диспозитивность в регулировании в данном случае может привести если не к хаосу, то к путанности и "невнятности" планирования, которыми нынешняя система управления в России и без того, увы, отличается.

Остаются вопросы: 1) являются ли изданные до июня 2014 г. документы типа стратегия, концепция, доктрина (несколько десятков важнейших документов, исходящих от Президента и Правительства РФ, а также федеральных министерств, органов государственной власти субъектов Федерации и др.) документами стратегического планирования в смысле Закона о стратегическом планировании; 2) если "нет" – следует ли их немедленно отменить, заменить

новыми документами, созданными с соблюдением требований данного Закона; 3) если "да" – почему законодатель не дал им надлежащей характеристики, не обеспечил соблюдение принципа преемственности в формировании и реализации правовой политики.

К сожалению, занимающиеся стратегическим планированием лица и инстанции этими вопросами, по-видимому, не "озадачиваются", поскольку количество самых разнообразных по форме и по содержанию концепций, доктрин и стратегий продолжает расти. Например, в мае 2015 г. утверждена Стратегия развития воспитания в РФ на период до 2025 г. [9]. В августе 2015 г. – Концепция государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий [11]. В феврале 2016 г. утверждена Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в РФ до 2025 г. [12]. Ни в одном из этих документов не указано, что они являются документами стратегического планирования (хотя и изданы после принятия Закона о стратегическом планировании, а Правительство РФ является субъектом стратегического планирования). Опять возникают вопросы: чем же они в таком случае являются, на каком основании изданы, какое место занимают в системе официальных документов? Вместе с тем, в Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения зафиксированы правовые механизмы ее реализации, которые включают в себя ни много ни мало: развитие и совершенствование федеральной, региональной и муниципальной нормативных правовых баз для реализации приоритетных направлений Стратегии; обеспечение обоснованности принимаемых решений, федеральных и региональных целевых программ, направленных на поддержку граждан старшего поколения; нормотворческую деятельность по совершенствованию системы правовых гарантий благосостояния граждан старшего поколения. Таким образом, предусмотрено развитие положений Стратегии в законодательстве, что позволяет все же идентифицировать ее как документ стратегического планирования. Но созданный "вне" общей системы, установленной Законом о стратегическом планировании!

В 2016 г. была издана Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года [13], в которой указано, что она разработана во исполнение Основ государственной культурной политики – документа стратегического планирования, изданного в 2014 г., и основывается, помимо прочего, на положениях Стратегии национальной безопасности, Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. и других документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания. В Стратегии прямо указано, что она является "документом стратегического планирования, разработанным в рамках целеполагания по межотраслевому принципу". Вместе с тем, Законом о стратегическом планировании предусмотрено, что лишь "Для **совокупности** (выделено нами – М. М., Д. С.) отраслей социально-экономического развития или сфер государственного управления разрабатываются межотраслевые стратегии" (ч. 5 ст. 19). Возникает вопрос – насколько это соответствует культурной политике. Как представляется, сфера культуры – это одна вполне определенная сфера социальной жизни и соответствующая ей отрасль государственного управления. Соответственно, в Реестре документов стратегического планирования данная Стратегия зарегистрирована в разряде "Отраслевые документы стратегического планирования РФ", что противоречит прямому указанию о межотраслевом ее характере, данному в тексте самой Стратегии. Вообще, приходится констатировать, что несмотря на достаточно удобный пользовательский интерфейс и систему фильтров, позволяющих отсортировать класс документов и быстро найти конкретный документ, в целом данный ресурс (реестр) в его сегодняшнем состоянии малополезен, поскольку в нем собраны "подряд" все документы – от общенациональных до муниципальных [19]. В итоге первая запись датирована 17 декабря 2015 г., а на момент написания настоящей статьи, то есть всего лишь ровно за год, в реестр внесена уже информация о 1663 (!) документах. При этом сведений о созданных до декабря 2015 г. документах стратегического планирования в реестре до сих пор (по состоянию на 17 декабря 2016 г.) нет, хотя Правительством

РФ было предписано федеральным органам государственной власти до 1 июля 2016 г. обеспечить представление в Минэкономразвития РФ сведений об этих документах, очевидно, с целью их регистрации [10]. Попытки открыть по ссылке "план-график внесения данных" о документах, датированных до декабря 2015 г., наталкиваются на уведомление о том, что данный ресурс не работает. Таким образом, обращение к реестру ответа на поставленные выше вопросы не дает.

С учетом сказанного, полагаем возможным утверждать, что провозглашенные в ст. 7 Закона о стратегическом планировании принципы единства и целостности, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования пока что далеки от их реализации. Отметим также, что установленный "принцип результативности и эффективности стратегического планирования" требует, на наш взгляд, дополнительных уточнений и обоснования, поскольку, во-первых, понятия "эффективность" и "результативность" зачастую воспринимаются как синонимы, во-вторых, эффективность вообще вряд ли можно рассматривать как принцип. Эффективность – это не "основополагающая идея, руководящее начало", а результирующая характеристика той или иной деятельности, процесса и т. д. То есть применительно к нашей теме эффективность – это характеристика результата стратегического планирования как направления управленческой деятельности. Эффективность как степень достижения ожидаемого результата в числе прочих факторов зависит и от последовательной реализации принципов планирования. Но она не может рассматриваться, по нашему убеждению, в качестве одного из принципов.

Все эти дефекты и претензии в равной мере относятся и к документам стратегического планирования, касающимся вопросов обеспечения безопасности.

Согласно дефинитивной норме Закона о стратегическом планировании, "документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, утверждаемые (одобряемые) Президентом РФ, документы стратегического планирования, определяющие стратегические приоритеты, цели и меры внутренней и внешней политики, ха-

рактеризующие состояние национальной безопасности РФ". В соответствии с пп. "в" п. 1 ч. 3 ст. 11 к документам стратегического планирования относятся "стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ". С учетом факта признания экстремизма одной из основных угроз национальной безопасности России, Стратегия противодействия экстремизму, вслед за Стратегией национальной безопасности, безусловно, является документом стратегического планирования в сфере безопасности.

Как уже указывалось, в Законе о стратегическом планировании из всех документов стратегического планирования подробно регламентировано содержание лишь Стратегии национальной безопасности. Помимо прочего установлено, что она "определяет организационные, **нормативные правовые** (выделено нами – М. М., Д. С.) и информационные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации".

На наш взгляд, из анализа всех упомянутых документов с очевидностью усматривается следующий алгоритм: политическое руководство государства во главе с Президентом РФ, выражающее согласованную волю законодательной и исполнительной ветвей власти, на основе выработанных ответственными за стратегическое планирование коллегиальными органами проектов издает документы стратегического планирования, охватывающие, как правило, период в 5–10–15 лет. В сфере безопасности органом, ответственным за разработку, является Совет Безопасности РФ, а сами документы утверждаются указом Президента РФ. Как установлено в Федеральном законе "О противодействии экстремистской деятельности", Президент "определяет основные направления государственной политики в области противодействия экстремистской деятельности". При необходимости, в случае резкого изменения международной обстановки, появления новых либо актуализации, трансформации прежних угроз безопасности, Президент вносит необходимые коррективы в стратегические планы с помощью ежегодных посланий Федеральному Собранию

(с чего, собственно, и начинается, например, послание за 2016 г.) [15]. Затем на основе (во исполнение) этих стратегических установок разрабатываются нормативные правовые акты, в том числе и законы, изменения и дополнения в них, создаются государственные программы, а также формируется правоприменительная практика.

Таким образом, не стратегия должна создаваться "в целях конкретизации положений федерального закона", а наоборот, федеральные законы и иные акты законодательства должны создаваться и изменяться с учетом направлений правовой политики и стратегических задач, определенных в документах стратегического планирования.

В результате проведенного нами ранее анализа стратегий, концепций и доктрин в правовой системе РФ, проблем их статуса, юридической техники и соотношения друг с другом [17], представляется правильным утверждать, что логически оправданна последовательность: доктрина – концепция – стратегия. На основании доктрины может быть выработана концепция, которая, в свою очередь, должна быть реализована в стратегиях. При этом в той же последовательности уменьшается уровень абстрактности и возрастает степень нормативности документов.

Полагаем возможным предложить следующие характеристики, которые после их тщательной доработки могут быть, на наш взгляд, использованы при последующем законодательном закреплении юридического статуса соответствующих групп документов.

Доктрина – это документ стратегического планирования, в котором изложены: 1) научно обоснованная система взглядов на магистральные направления общественного развития и на угрозы этому развитию, на систему выработки социальных стандартов, на роль и значение государства в той или иной области, принципы его взаимодействия с гражданским обществом; 2) официальная позиция политического руководства государства по тому или иному вопросу и ее мотивировка, научное обоснование принципов осуществления государственной политики и законодательного регулирования конкретной сферы общественной жизни и соответствующей

ей системы государственного управления. Доктрина является научно-политическим руководством к действию и лежит в основе фиксируемых в концепциях, стратегиях и в законодательстве политических и правовых решений. Принятие таких решений, противоречащих ранее принятой доктрине, означает смену мировоззренческих позиций, политического курса государства и должно быть предварительно научно-обоснованными коррективами самой доктрины.

Концепция – это разрабатываемый в рамках целеполагания документ стратегического планирования, в котором закреплены: 1) базирующиеся на доктрине актуальные взгляды политического руководства государства на современное состояние дел в какой-либо сфере социальной жизни и (или) публично-властного управления; 2) принципы правовой политики в данной сфере; 3) сформулированные в самом общем виде социальные стандарты, основные направления развития социума и власти в данной сфере, каналы взаимодействия государства и гражданского общества, оценка имеющихся проблем, направления противодействия угрозам и деструктивным явлениям, **цели общественного развития**; 4) сформулированные в самом общем виде приоритеты политико-правового регулирования в данной сфере. В необходимых случаях в концепции выражается также связь указанных основных направлений, целей и приоритетов с положениями Конституции РФ, принципами и нормами международного права и международными обязательствами России.

Стратегия – это разрабатываемый в рамках целеполагания документ стратегического планирования, в котором установлены: 1) сформулированные политическим руководством государства (в соответствии с определенными в концепциях целями) **долгосрочные задачи общественного развития** и законодательного регулирования, в том числе с указанием конкретных подлежащих принятию законодательных актов и целевых программ, с указанием планируемых сроков (периодов) их достижения; 2) обязательства политического руководства государства перед гражданами; 3) вытекающие из ранее изданных концепций с учетом определенных в них приоритетов основные (долгосрочные) направления и

параметры устойчивого общественного развития и публично-властного регулирования, противодействия угрозам и деструктивным явлениям, разрешения социальных проблем, достижения высоких социальных стандартов; 4) общие (не детализированные) перечни соответствующих этим направлениям мероприятий и средств, порядок действий, описание механизмов и сроков реализации; 5) общие (не детализированные) механизмы, формы и способы взаимодействия конкретных государственных органов и учреждений с конкретными институтами гражданского общества, общественного контроля; 6) оценка имеющихся для выполнения поставленных задач ресурсов и перспективы (мероприятия) их пополнения; 7) система ответственных за реализацию стратегии государственных органов и организаций, координация взаимодействия между ними; 8) оценка рисков и меры по их минимизации, общие (не детализированные) антиконфликтные и антикоррупционные механизмы; 9) система оценки текущего состояния дел по периодам и система (критерии, показатели, индикаторы, маркеры) итоговой оценки эффективности реализации стратегии.

Перечисленные элементы стратегии наполняются конкретным содержанием, развиваются, детализируются и реализуются в актах законодательства, государственных и целевых программах.

К сожалению, фактически имеющее место сегодня в России соотношение доктрин, концепций и стратегий далеко от предложенной нами выше схемы. Конфигурации в разных сферах государственного управления здесь наблюдаются самые разные. Например, в декабре 2016 г. Президент РФ утвердил новую Доктрину информационной безопасности РФ [8]. В ее тексте указано, что она является документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, в котором развиваются положения Стратегии национальной безопасности РФ, а также других документов стратегического планирования в указанной сфере. Таким образом, доктрина признана документом, всего лишь развивающим положение стратегии. И это при том, что, в соответствии с ч. 1 ст. 18 Закона о стратегическом планировании,

Стратегия национальной безопасности должна корректироваться каждые 6 лет. По логике, значит, должна меняться и доктрина. На наш взгляд, это не правильно. Доктрина, представляющая собой официально выраженную, научно обоснованную позицию политического руководства государства по вопросам информационной безопасности, обоснование фундаментальных начал осуществления государственной политики и законодательного регулирования в сфере безопасности, должна иметь определяющее значение и долгосрочный характер. Частая смена властью доктринальных взглядов свидетельствует о ее слабости и нестабильности, слабой и ненадежной научной обеспеченности осуществляемой политики и принимаемых решений.

Систему документов стратегического планирования в области противодействия экстремизму необходимо, по нашему убеждению, привести в соответствие с предложенной схемой. Причем концептуальная часть может быть описана в более широком контексте национальной безопасности, а стратегии противодействия разработаны отдельно по каждому направлению (по числу угроз безопасности), в том числе в отношении экстремизма и терроризма. Чрезвычайно важна в данном случае и доктринальная часть (которая на сегодня фактически отсутствует, либо "разбросана" по стратегиям): постольку поскольку экстремизм сам по себе является "антидоктриной", построенной на отвергаемых большинством идеологиях. Поэтому важно четко и убедительно сформулировать доктринальные основы противодействия экстремизму, в числе прочего, и прежде всего, используя аксиологический потенциал Конституции РФ. В настоящее же время эти основы не всегда понятны, что позволяет представителям экстремистских организаций успешно продолжать свою деятельность, обвиняя власть и конструктивные силы гражданского общества в предвзятости, борьбе с инакомыслием, в использовании цензуры, нарушении принципа идеологического и политического плюрализма как основы конституционного строя РФ.

Сказанное относится, прежде всего, к политическому экстремизму, хотя в связи

с этническим и религиозным экстремизмом на сегодня доктринальные основы противодействия также не всегда четко сформулированы и объяснены.

Например, в Закон о противодействии экстремистской деятельности в ноябре 2015 г. была введена ст. 3.1. "Особенности применения законодательства РФ о противодействии экстремистской деятельности в отношении религиозных текстов" следующего содержания: "Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами" [5].

С одной стороны, логика новеллы вроде бы понятна: перечислены основные религиозные тексты четырех "мировых религий", охватывающих большую часть верующих россиян. Однако при внимательном рассмотрении в этой норме антиэкстремистского законодательства можно увидеть значительный конфликтный потенциал и даже обстоятельства, могущие, наоборот, спровоцировать экстремистские настроения.

Во-первых, выделение в качестве "основных" каких-либо религий (и в качестве привилегированных – их текстов) в условиях светского государства не корректно и даже опасно. В этом отношении показательно содержание пояснительной записки к проекту Федерального закона, которым была введена рассматриваемая статья. В записке приводится следующий довод: исходя из преамбулы Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", "именно христианство, ислам, иудаизм и буддизм составляют неотъемлемую часть исторического наследия народов России". Поэтому "Библия, Коран, Танах и Ганджур, составляющие духовную основу упомянутых религий, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами" [18]. На самом деле в преамбуле к Федеральному закону "О свободе совести и о религиозных объединениях" указано дословно следующее: Федеральное Собрание РФ принимает данный закон "признавая особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, уважая христианство, ислам, буддизм, иудаизм и **другие религии** (выделено нами – М.М., Д.С.), составляющие неотъемлемую часть

исторического наследия народов России" [2]. Таким образом, многочисленные "другие" религии, составляющие наряду с "мировыми" религиями неотъемлемую часть исторического наследия народов России, произвольно "выкинуты" из истории и сегодняшнего дня народов России. Налицо социально-правовой правотворческий дефект, который может повлечь весьма серьезные последствия. Жаль, что авторы данной новеллы не обратили внимание на следующую фразу преамбулы: закон был принят для того, чтобы "содействовать достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания". Некорректное искажение смысла законодательного текста, которое может затронуть не только религиозные чувства, но и права и законные интересы представителей иных верований, вряд ли поспособствует достижению указанной цели. Например, шаманистов, которые представлены в России сотнями тысяч, а возможно и, миллионами граждан. По некоторым данным в Республике Алтай, Республике Саха (Якутия), Республике Тыва поклоняются духам предков и пантеону местных богов не менее 10 % населения, а всего шаманистов, представителей древних традиционных верований в России около 1,5 млн человек. Или чувства, права и интересы, например, индуистов, или староверов. А также деноминаций и сект, "вышедших" их традиционных религий или (и) синкретических. В результате этого неосторожного законодательского решения могут быть признаны экстремистскими материалами священные для миллионов человек во всем мире религиозные и философские тексты (их части) – Веды, Араньяки и Упанишады, Авеста, Дашавайкаликасутра, Дао Дэ цзин, Лунь Юй, Мэн-цзы, Кодзики и Нихонги и другие.

Официально субъектом права законодательной инициативы, внесшим данную новеллу в парламент, явился Президент РФ. То есть подготовка совсем не большого по объему нормативного текста курировалась Администрацией Президента. Поэтому вдвойне жаль, что в него "проникло" упомянутое несоответствие законодательству о свободе вероисповедания и религиозных организациях. Вероятно, в данном случае сказался пресловутый "общественный ре-

зонанс", с которым связаны поспешные (в течение 3-х месяцев!) инициация и принятие рассматриваемой поправки. Этот резонанс спровоцировало вызвавшее возмущения в мусульманском сообществе России (в том числе у Р. Кадырова) судебное решение, которое было принято в августе 2015 г. судьей Южно-Сахалинского горсуда Н. Перченко. Она признала экстремистским материалом книгу "Мольба (дуа) к Богу: ее значение и место в исламе", выпущенную тиражом 10 тысяч экземпляров по заказу Духовного управления мусульман азиатской части России. Обоснованием такого решения послужили, в частности, комментарии процитированных в данной книге некоторых сур Корана, в том числе первой суры "Аль-Фатиха", которой мусульмане придают значение "матери Писания". На сегодня это решение отменено вышестоящей судебной инстанцией. Таким образом, непродуманное и недостаточно обоснованное решение представителя судебного корпуса "включило" цепную реакцию, одним из эффектов которой стало принятие законодательного решения, опять же не до конца продуманного, корректного и согласованного с конституционной максимой "Россия – светское государство".

Во-вторых, с религиозно-ведческих позиций, имея в виду источники основы того или иного вероучения, предложенный перечень также не корректен, поскольку не полон и не точен. Например, почему здесь указан только лишь Коран и не указаны другие источники ислама? Получается, что цитаты из Корана не могут быть признаны экстремистскими материалами, а, например, хадисы из Сунны – могут? Для мусульман на это точно так же не приемлемо. Далее – о каком переводе Корана идет речь? Ведь их несколько, в том числе имеются альтернативные (по смыслу) переводы. В России живут приверженцы каждого из них. Что касается Ганджура, то это вообще собрание общим количеством около ста книг (в разных изданиях и переводах – разное количество, от 92-х до 108-и), часть из них на русский язык не переводилась, а некоторые издания вообще существуют только в рукописном варианте. Поэтому упрощенный перечень ст. 3.1. Закона о противодействии экстремистской деятельности может вызвать разночтения, правоприменительные

ошибки и конфликты, и даже спровоцировать всплески религиозного экстремизма, если, например, верующие, представители какой-то религиозной организации сочтут поправками свои права и законные интересы.

В-третьих, создана и противоположная опасность: возможность камуфляжа, "маскировки" действительно экстремистских учений и материалов, попыток обойти закон с помощью цитат и ссылок на священные писания традиционных религий. Собственно, такие попытки уже предпринимаются. Так, через несколько месяцев после внесения в Закон о противодействии экстремистской деятельности рассматриваемой поправки представители религиозной организации "Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России" обратились в суд с заявлением о пересмотре по новым обстоятельствам принятого в 2013 г. решения Советского районного суда г. Красноярска, признавшего книгу данной религиозной организации "Чему на самом деле учит Библия?" экстремистским материалом. В обосновании своего заявления "Свидетели Иеговы" указали, что эта признанная экстремистской в 2013 г. (до принятия закона) книга содержит 400 прямых цитат из Библии и 1472 ссылки на Библию, в силу чего в соответствии со ст. 3.1. Закона она не может быть признана экстремистским материалом. Суд отказал в удовлетворении данного заявления, указав, что экстремистским материалом признаны не цитаты из Библии, а сама книга, в которой помимо цитат содержатся комментарии, пояснения и выводы авторов издания [16]. Тем не менее, тенденция на лицо.

Таким образом, по нашему убеждению, необходима разработка доктрины национальной безопасности РФ, составной частью которой должны стать доктринальные основания противодействия разным видам экстремизма как одной из угроз национальной безопасности. Особо тщательно, скрупулезно и максимально деликатно в доктрине должна быть изложена научно-обоснованная официальная позиция в отношении вопросов веры и религий, а также основания противодействия религиозному экстремизму, официально признанные общие научные подходы к квалификации той или иной организации как

экстремистской, того или иного текста как материала экстремистского содержания. Здесь же обязательно должны быть проработаны вопросы научного обоснования согласованности антиэкстремистских мер с доктриной светского государства, с принципом идеологического плюрализма и т. д.: с тем, чтобы доктрина могла стать затем надежной научно-правовой основой четкого согласования антиэкстремистского законодательства с законодательством о свободе вероисповедания и религиозных организациях. Понятно, что такая доктрина может быть выработана властными структурами только с привлечением представителей научного сообщества, соответствующих институтов гражданского общества и конфессий. Следующий шаг – создание на

доктринальной базе концепции обеспечения национальной безопасности с соответствующим "антиэкстремистским" разделом как его составной частью. И только после этого – разработка стратегий по отдельным направлениям, в соответствии с которыми должно быть приведено законодательство и "под" которые должна быть структурирована соответствующая часть государственного аппарата. Такая структура источников, помимо прочего, позволит выработать общие подходы к пониманию экстремизма и устранению главного, пожалуй, на сегодня недостатка законодательства о противодействии экстремизму, которым является отсутствие в Законе о противодействии экстремизму четкой дефиниции понятия "экстремизм".

Библиографический список

1. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871. (В настоящее время не действует).
2. О свободе совести и о религиозных объединениях: федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.
3. О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.
4. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч. I. Ст. 3378.
5. О внесении изменения в Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности": федер. закон от 23 ноября 2015 г. № 314-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 48. Ч. I. Ст. 6680.
6. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753 [Электронный ресурс]. Сайт Совета Безопасности РФ/ URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html> (15.12.2016).
7. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации : утверждена указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1. Ч. II. Ст. 212.
8. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утверждена Указом Президента РФ от 05 декабря 2016 г. № 646 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.
9. Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года : утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 мая 2015 г. № 996-р // Собрание законодательства РФ. 2015. № 23. Ст. 3357.
10. О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования: постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 631 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 4067.
11. Концепция государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий : утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2015 г. № 1561-р // Собрание законодательства РФ. 2015. № 34. Ст. 4930.
12. Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г.: утверждена распоряжением Правительства РФ от 5 февраля 2016 г. № 164-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 7. Ст. 1017.
13. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года : утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 11. Ст. 1552.
14. Стратегия сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации : утверждена распоряжением Минприроды России от 19

ноября 2013 г. № 29-р [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru> (15.12.2016).

15. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71265528/#ixzz4RkTdYVzF> (15.12.2016).

16. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 09 ноября 2016 г. по делу № 33-15236/2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (15.12.2016).

17. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридиче-

ская техника. 2015. № 9. С. 488–499.

18. Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменения в Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" [Электронный ресурс]. Государственная Дума ФС РФ. Официальный сайт. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://asozd.duma.gov.ru> по состоянию на 14.10.2015 (15.12.2016).

19. Реестр документов стратегического планирования [Электронный ресурс]. Государственная автоматизированная информационная система "УПРАВЛЕНИЕ" URL: <http://gasu.gov.ru/040> (15.12.2016).

Мушинский Михаил Адеилович, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент, e-mail: mushinskiy@mail.ru

Степаненко Диана Аркадьевна, заведующая кафедрой уголовно-правовых дисциплин, доктор юридических наук, профессор, e-mail: diana-stepanenko@mail.ru

Mushinskiy Mikhail A., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of State Law Sciences Department, e-mail: mushinskiy@mail.ru

Stepanenko Diana A., Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of Criminal Law Sciences Department, e-mail: diana-stepanenko@mail.ru