

Н. Рыжичкин

**КАЗАХСТАНСКАЯ МОДЕЛЬ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
РЕЛИГИОЗНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ И ТЕРРОРИЗМУ**

DOI:10.20542/2073-4786-2018-1-134-149

Исламистский экстремизм в Казахстане

На протяжении почти двух десятилетий независимого развития Республика Казахстан не сталкивалась с открытыми проявлениями терроризма и религиозного экстремизма и считалась «оазисом спокойствия и благополучия» в беспокойном Центрально-Азиатском регионе. Государство предпочитало не вмешиваться в сферу религии, мотивируя это приверженностью идеалам светскости. Дистанцирование от религии имело также и практическую цель – сохранение общественного согласия и единства в формирующемся многонациональном обществе. Вплоть до терактов 2011 года руководство страны не верило в возможность распространения на казахстанской земле идей религиозного экстремизма и возникновения в республике «своих» террористов.

По мнению российского историка К.Полякова, процесс зарождения и развития исламского экстремизма в Казахстане прошел три этапа. На первом (1991–1998 гг.) происходило формирование предпосылок для возникновения в стране террористического подполья.¹ Почти полное отсутствие государственного контроля за деятельностью религиозных объединений, беспрепятственный въезд в страну иностранных миссионеров, общий рост религиозности населения при низкой религиозной грамотности, близость очагов распространения радикальных форм ислама, деградация Духовного управления мусульман Казахстана как организации – это лишь часть комплекса причин, которые создавали благоприятную обстановку для успешного внедрения среди местного населения джихадистской идеологии и формирования структуры экстремистского подполья.

На втором этапе (1999–2010 гг.) руководством республики стали предприниматься меры по противодействию распространению деструктивных идеологий. Был усилен контроль над религиозными образовательными учреждениями и объединениями, положено начало формированию законо-

¹ Поляков К.И. Исламский экстремизм в Центральной Азии. – М.: Институт востоковедения РАН, 2014. С. 13–19.

дательной базы в сфере противодействия религиозному экстремизму и терроризму. В частности, приняты Закон РК от 13 июля 1999 г. № 416-І «О борьбе с терроризмом» и Закон РК от 18 февраля 2005 г. № 31-ІІІ «О противодействии экстремизму», сформирован список запрещенных на территории республики террористических организаций.²

Третий этап (с 2011 г.) связан с переходом экстремистов к насильственным методам борьбы. Однако в действительности это произошло еще раньше – в 2008–2009 гг., когда национальные службы безопасности сообщали о предотвращенных на территории Казахстана террористических акциях.

В 2011–2012 гг. по стране прокатилась серия громких терактов. Крупнейшие из них произошли в городах Актобе, Атырау, Тараз и в Алма-тинской области. В общей сложности в этот период в Казахстане было совершено 14 терактов, результатом которых стала гибель 70 человек, в том числе 51 террориста, 13 представителей силовых структур и 6 гражданских лиц. Новые атаки произошли в 2016 году – 5 июня в г. Актобе и 18 июля в Алматы. Теракт в Актобе, унесший жизни 17 человек, стал самым крупным за всю историю независимого Казахстана.

В 2011 г. неподготовленность и несогласованность действий правоохранительных органов, отсутствие механизмов для эффективного противодействия террористам продемонстрировали слабость государства перед лицом новой угрозы. Те же проблемы, несмотря на серьезную озабоченность властей террористической угрозой, проявились и спустя пять лет.

Всплески террористической активности приходились на периоды обострения социально-экономической ситуации в стране. Так, теракты 2011 года проходили на фоне забастовок работников казахстанской нефтедобывающей компании «КазМунайГаз» в г. Жанаозен Мангистауской области. Атаки 2016 года отчасти стали следствием кризисных явлений в национальной экономике, связанных со снижением доходов от продажи энергоносителей и понижением курса национальной валюты, роста цен и сокращения государственной помощи наиболее уязвимым группам населения, которые привели к массовым выступлениям на западе страны в Атырауской и Актюбинской областях в апреле–мае и совпали с протестами против принятия нового земельного кодекса. Социальный протест, как таковой, нельзя считать фактором распространения религиозного радикализма, однако беспорядки могут быть использованы террористами для дестабилизации внутриполитической ситуации.

² Там же. С.22.

Основные очаги распространения фундаменталистской идеологии в Казахстане находятся на юге, где влияние ислама в силу исторических причин сильнее, чем в других регионах страны, и на западе, где ситуация более неоднозначна. Предпосылки развития здесь экстремизма можно разделить на три составляющие: религиозно-идеологические (распространенность среди местного населения идеи салафизма – фундаменталистского течения в исламе – в отличие от остального Казахстана, где мусульманское население придерживается ханафитского мазхаба), социально-экономические (высокая концентрация в регионе социально маргинализированных слоев, в том числе казахов-оралманов,³ приезжающих для работы на нефте- и газодобывающих заводах); политические (ущемленные амбиции местных элит, «выдавленных» из власти представителями старшего и среднего жузов, при определенном стечении обстоятельств способные подтолкнуть к сотрудничеству с экстремистскими организациями).

За пределами Казахстана основными источниками террористической угрозы являются война на территории Сирии и Ирака против запрещенного в РФ «Исламского государства», нестабильная обстановка в Афганистане и незаконная миграция в южные районы страны радикальных элементов из Синьцзян-Уйгурского автономного района. Изначально основными местами рекрутирования в ряды экстремистских и террористических организаций были в основном частные мечети и местные религиозные объединения. В последнее время все большее значение в этом плане приобретает Интернет, через который, по мнению некоторых экспертов, было завербовано порядка 80% казахстанских террористов.

Озабоченность вызывает вовлечение в деятельность нетрадиционных религиозных течений молодежи, и особенно – несовершеннолетних. Например, в Южно-Казахстанской области распространение идей салафизма ведется в медресе «Убай ибн Кааб», которая, несмотря на судебное решение о прекращении деятельности еще в 2004 году, продолжала функционировать при попустительстве местных правоохранительных органов.⁴ В Сайрамском районе той же области действует мечеть «Холниёзота», имамом которой является приверженец салафитского учения, получивший образование в Сау-

³ Оралманы (казах.) – «возвращенцы»; этнические казахи, иммигрировавшие в Казахстан после распада СССР.

⁴ Шаукенбаев Б. Религиозный экстремизм распространяется в стране / <http://maxala.org/kazakhstan/4826-religioznyy-ekstremizm-rasprostranyaetsya-v-strane.html#.WnvzlkxuI2w> (дата обращения 16.02.2018).

довской Аравии. Мечеть посещает в основном местная молодежь в возрасте до 16 лет.⁵

Продолжается отток казахстанских граждан для участия в конфликтах на территории Сирии и Ирака на стороне радикалов. В 2014 году их численность составила более 150, в 2015 году – около 400, в том числе – 150 женщин и 50 детей. По данным Комитета национальной безопасности Казахстана, за период с 2013 по 2017 г. не допущен выезд в зоны террористической активности 608 казахстанцев (2013 г. – 168, 2014 г. – 136, 2015 г. – 151, 2016 г. – 91, 2017 г. – 62).

Развитие институциональной и нормативно-правовой базы до 2016 года

Несмотря на то что отдельные меры по противодействию терроризму и религиозному экстремизму на законодательном и организационно-институциональном уровнях начали осуществляться в конце 1990-х гг., системный характер политика государства в данной сфере стала приобретать сравнительно недавно.

Вплоть до 1999 г. в Казахстане отсутствовало антитеррористическое законодательство, а религиозная жизнь страны регулировалась Законом РК от 15 января 1992 г. «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», который фактически никак не препятствовал деятельности в стране субъектов религиозной экстремистской пропаганды.

Серия терактов в соседнем Узбекистане в феврале 1999 г. побудила казахстанские власти к принятию сначала Закона «О борьбе с терроризмом» (1999 г.), а затем – «О противодействии экстремизму» (2005 г.). В 2003 г. был создан Антитеррористический центр при Комитете национальной безопасности Республики Казахстан. В состав Центра вошли руководители всех силовых структур, в том числе министры внутренних дел и обороны, начальник Службы государственной охраны и председатель КНБ в качестве его руководителя. В 2005 г. в составе Министерства юстиции был образован Комитет по делам религий, на который были возложены функции по регистрации религиозных объединений и проведению религиоведческой экспертизы. Для научно-аналитического обеспечения деятельности Комитета созданы Научно-исследовательский и аналитический центр по вопросам религии (2007 г.) и Международный центр культур и религий (2008 г.).

⁵ Отабеков К. Несовершеннолетние становятся радикалами / <http://procella.ru/5042-nesovershennoletnie-stanovyatsya-radikalami-kuanysh-otabekov.html> (дата обращения 16.02.2018).

Первые значимые поправки в нормативно-правовую базу были внесены в 2010 году, когда в рамках гармонизации законодательства стран СНГ в Закон «О борьбе с терроризмом» (в новой редакции: «О противодействии терроризму») был введен ряд новых терминов, изменены определения некоторых понятий, а также определены компетенции президента и правительства в сфере противодействия терроризму. В том же году Комитет с подведомственными ему НИИ был передан в ведение Министерства культуры.

Если характерной чертой развития казахстанской модели антитеррора до 2011 г. была ее ориентированность на отражение в первую очередь угрозы извне, то после терактов, совершенных казахстанскими гражданами против своего государства, на повестку дня встала проблема формирования эффективной системы предупреждения и пресечения проявлений религиозного радикализма внутри страны.

Уже на следующий день после актюбинского теракта – 18 мая 2011 г. – президент Назарбаев подписал указ о создании Агентства по делам религий, на которое были возложены задачи по регулированию данной сферы. Последовало существенное расширение институциональной структуры – в течение одного года при Международном центре культур и религий созданы: Научно-методический совет, Методический совет по освещению религиозной тематики в СМИ и Конгресс религиоведов Казахстана. В нормативно-правовом поле важной вехой стало принятие Закона Республики Казахстан от 11 октября 2011 года № 483-IV «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», заменившего закон 1992 года.

Очередной этап развития рассматриваемой нами модели антитеррора начался в 2013 г. и связан со следующими принципиальными изменениями:

- в Закон «О противодействии терроризму» были внесены поправки, направленные на совершенствование общегосударственной системы противодействия терроризму, в частности, расширены и конкретизированы полномочия президента и правительства, а также определены компетенции в сфере противодействия терроризму в общей сложности 21 государственного органа;

- утверждено новое Положение об Антитеррористическом Центре (далее – АТЦ), а также Типовое положение об антитеррористических комиссиях (далее – АТК) и Положение об оперативных штабах по борьбе с терроризмом (далее – ОШ). Таким образом, сложилась интегрированная разноразрядная система координации, предупреждения и ликвидации террористических угроз, которая состоит из консультативно-совещательных (АТЦ в центре и АТК на региональном и местном уровнях) и постоянно действующих органов оперативного управления и координации (Штаб АТЦ, региональные и районные ОШ соответственно).

Руководство АТЦ по должности осуществляет Начальник КНБ. Также в состав данного органа входят руководители силового блока и министерств; АТК каждого из двух уровней в свою очередь возглавляется акимом, заместителем которого является начальник территориального органа КНБ. В состав АТК входят руководители территориальных подразделений центральных государственных органов, исполнительных органов, представители органов местного самоуправления и другие должностные лица. Штаб АТЦ осуществляет организационную и информационно-аналитическую поддержку ОШ.

В случае возникновения террористической угрозы может вводиться один из трех уровней опасности: желтый, оранжевый и красный; вводится режим антитеррористической операции, руководство которой осуществляет в зависимости от масштабов Начальник Штаба АТЦ или ОШ. При этом в случае угрозы личности президента страны руководство антитеррористической операцией берет на себя Начальник Службы государственной охраны;

- утверждены Правила организации и функционирования государственной системы мониторинга информации и оповещения населения о возникновении угрозы акта терроризма и Перечень объектов, уязвимых в террористическом отношении;

- принята Государственная программа противодействия религиозно-экстремизму и терроризму на 2013–2017 гг., которая предусматривала целый комплекс различных мер по профилактике распространения религиозного экстремизма и радикализма.

Реакция государства на теракты 2016 года

Теракты в Актобе (5 июня) и Алматы (18 июля) продемонстрировали несостоятельность государственной политики по борьбе с религиозным экстремизмом. В г. Актобе в течение одного дня группе боевиков удалось ограбить два оружейных магазина, захватить автобус и совершить вооруженное нападение на воинскую часть. В результате перестрелок погибло 17 человек, 22 получили ранения. В городе был введен режим антитеррористической операции.

Другой теракт произошел в г. Алматы, когда 26-летний Руслан Куликбаев совершил вооруженное нападение на здание РУВД Алматинского района, а затем на здание ДКНБ. В результате теракта погибли девять человек. Террорист задержан в тот же день. Решением суда Р.Куликбаев был приговорен к высшей мере наказания, которая затем была заменена заключением в колонии особого режима «Черный беркут» для приговоренных к пожизненному сроку (Костанайская область).

После терактов в городах Актобе и Алматы в июне–июле 2016 года начался следующий этап совершенствования государственной системы по противодействию радикализации общества и распространению среди населения деструктивных религиозных учений. 13 сентября 2016 г. Назарбаев подписал указ о создании Министерства по делам религий и гражданского общества, которому были переданы функции и полномочия Министерства культуры и спорта в сферах взаимодействия с религиозными объединениями и взаимодействия государства с гражданским сектором, а также Министерства образования и науки – в сфере молодежной политики. Летом 2017 г. была принята Концепция государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017–2020 гг., а также разработана Государственная программа противодействия религиозному экстремизму и терроризму на 2017–2020 гг. (впоследствии заменена новой программой – на 2018–2022 гг.)

Формирование государственной политики в сфере противодействия терроризму и религиозному экстремизму после терактов 2016 г. происходило по следующим направлениям.

Изменения в уголовном законодательстве. С 2017 г. началось ужесточение уголовной ответственности за терроризм. Первоначально в уголовном законодательстве Казахстана для террористов были предусмотрены в качестве наиболее суровых наказаний пожизненное заключение и смертная казнь, мораторий на которую действует с 2003 г. С начала 2017 г. были увеличены сроки лишения свободы по 11 уголовным статьям, подпадающим под определение террористических преступлений. А в соответствии с конституционными поправками от 10 марта 2017 г., в статье 10 Конституции была принята оговорка о возможности лишения гражданства «по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам республики». ⁶ В июле того же года данное положение было введено в качестве альтернативного наказания в 10 статей Уголовного Кодекса по 14 составам особо тяжких террористических преступлений.

Контроль за внутренней миграцией. В целях усиления контроля за внутренней миграцией с 2017 г. в Кодекс об административных правонарушениях внесены поправки, обязывающие владельцев жилья регистрировать проживающих у них лиц в течение 10-дневного срока после их прибытия; за невыполнение данного требования предусмотрен административный штраф. Данное требование не распространяется на родственников, приезжающих на

⁶ О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан / https://tengrinews.kz/zakon/parlament_respubliki_kazahstan/konstitutsionnyiy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-Z1700000051 (дата обращения 16.02.2018).

срок не более 30 дней.⁷ Максимальный срок проживания без регистрации был сокращен в три раза (с 90 до 30 дней). Некоторые эксперты отзывались о данной мере как малоэффективной и трудноосуществимой, поскольку, во-первых, у сил правопорядка нет достаточных ресурсов и возможностей, чтобы контролировать все перемещения граждан внутри государства, во-вторых, обученным террористам достаточно снять квартиру на несколько часов, чтобы подготовиться к теракту.⁸

Регламентация деятельности религиозных объединений. Согласно действовавшему до 2011 года законодательству, религиозное объединение могло быть образовано по инициативе всего лишь 10 совершеннолетних граждан республики, что делало практически невозможным контроль над ними со стороны государства. Законом Республики Казахстан от 11 октября 2011 года № 483-IV «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» была введена градация на местные, региональные и государственные религиозные объединения, а регистрационный порог для них был увеличен до 50, 500 и 5 тыс. человек соответственно. В результате проведенной государственной перерегистрации число религиозных объединений сократилось с 4551 (2011 год) до 3088 (25 октября 2012 года), а число официально признанных конфессий и деноминаций – с 46 до 17 (по данным за 2017 г., в Казахстане действует 18 конфессий).

В текущем году планируется усилить контроль над религиозными объединениями и конкретизировать требования к созданию местных религиозных объединений. Так, будет введено положение, согласно которому местное религиозное объединение может быть создано только гражданами, «придерживающимися единого вероучения, постоянно проживающими и зарегистрированными по месту жительства в пределах территории деятельности данного местного религиозного объединения».⁹ Данная мера стала следствием нарушений, связанных с включением в списки инициаторов сторонников разных вероучений, атеистов, а также жителей других регионов.

Если попытки контроля религиозных воззрений граждан выглядят весьма сомнительной мерой, то требование о постоянном проживании и наличии регистрации позволит государственным органам лучше контролировать деятельность местных религиозных объединений и их отдельных

⁷ <http://www.zakon.kz/s/vremennaja-registracija-v-kazakhstan>.

⁸ Казахстан: «Двойное дно» антитеррористических поправок / <http://www.fergananews.com/articles/9210> (дата обращения 16.02.2018).

⁹ О проекте Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам религиозной деятельности и религиозных объединений» / <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000907> (дата обращения 16.02.2018).

членов в рамках одного административно-территориального субъекта; также это станет дополнительной мерой для отслеживания внутренней миграции.

В то же время будут упрощены условия регистрации региональных религиозных объединений. Если, согласно действующему законодательству, таковым признается «религиозное объединение, созданное по инициативе не менее пятисот граждан РК, являющихся членами двух и более местных религиозных объединений, численностью не менее двухсот пятидесяти граждан Республики Казахстан от каждого из них, которые представляют не менее двух областей, городов республиканского значения и столицу»,¹⁰ то с учетом поправок создание региональных религиозных объединений станет возможным в рамках одной области.

В соответствии с действующим законодательством, регистрация республиканских и региональных религиозных объединений производится Министерством юстиции, а местных – территориальными органами министерства. Упрощение регистрационных требований позволит поставить под контроль центрального государственного органа наиболее влиятельные и крупные объединения, действующие в рамках одной области, которые ранее числились как местные.

В целях *борьбы с финансированием терроризма и экстремизма* ведется мониторинг финансовых операций, производится заморозка счетов, на которых замечена подозрительная активность; начиная с 2017 года на сайте Комитета по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан опубликован единый Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма. В текущем году планируется также обязать все религиозные объединения вести финансовую отчетность и публиковать ее в СМИ, что, по мнению властей, позволит исключить возможность их связи с террористическими организациями.

Установление контроля за паломничеством. Одним из каналов оттока граждан Казахстана в места базирования экстремистских организаций является неконтролируемое паломничество, в связи с чем в Закон «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» планируется, во-первых, ввести определение данного понятия, а во-вторых, установить режим, при котором осуществление паломничества станет возможно только через зарегистрированные религиозные объединения и организации.

В целях *совершенствования системы мониторинга религиозной ситуации*, главам районных акиматов планируется передать функции по изу-

¹⁰ В закон о религии РК внесут 8 важных поправок / <http://www.diapazon.kz/kazakhstan/kaz-othernews/98660-v-zakon-o-religii-rk-vnesut-8-vazhnyh-popravok.html> (дата обращения 16.02.2018).

чению и анализу религиозной ситуации, деятельности местных религиозных объединений, духовных образовательных учреждений и миссионеров, действующих в регионе. Также планируется наделить органы внутренних дел полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, связанных с незаконной миссионерской деятельностью, «что позволит максимально привлечь местные органы полиции к профилактике правонарушений в сфере религиозной деятельности».¹¹ В то же время, в административное законодательство планируется ввести в качестве альтернативного государственного взыскания (помимо штрафа и приостановления деятельности) предупреждение за некоторые правонарушения в религиозной сфере.

Недопущение проникновения экстремистской идеологии в вооруженные силы и государственные органы. Законом «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 2011 года запрещается проведение религиозных обрядов на территории государственных органов и учреждений, в зданиях вооруженных сил, воинских формирований, судебных и правоохранительных органов, служб, связанных с обеспечением общественной безопасности, защитой жизни и здоровья физических лиц, а также образовательных учреждений, за исключением духовных. Согласно Этическому кодексу государственных служащих Республики Казахстан, последним запрещается использовать служебное положение и связанные с ним возможности в интересах религиозных объединений, принуждать иных лиц к участию в деятельности религиозных объединений, а также инициировать создание или быть участником религиозного объединения.

Данные положения планируется также закрепить в Законе Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан». Для профилактики проникновения в ряды вооруженных сил сторонников деструктивных религиозных течений при отборе кандидатов на военную службу введен институт психологов, а для работы с личным составом введена должность офицера по идеологической работе и спецпропаганде.

Ужесточение мер по регулированию оборота оружия. С 2017 г. введен особый порядок государственного контроля за компаниями-производителями гражданского и служебного оружия. Правоохранительными органами стали проводиться регулярные проверки мест хранения и продажи оружия на соответствие правилам безопасности. Для приобретения оружия юридическими и гражданскими лицами необходимо получить разрешение МВД или его территориального отделения. Введены дополнитель-

¹¹ Там же.

ные требования при оформлении права на вывоз и ввоз оружия на территорию республики. Также увеличены штрафы за нарушение правил приобретения, хранения, использования и перевозки оружия и патронов к нему и порядка его регистрации.

Создание дополнительных сил по борьбе с терроризмом. Задачи по ликвидации террористических угроз в стране возложены на силы специального назначения «Арыстан» (КНБ) и «Сункар» (МВД). Первое из них было сформировано на основе образованного еще в 1990 г. 14-го Регионального отделения Группы «Альфа» 7-го Управления КГБ СССР, которое располагалось в Алма-Ате. После распада СССР республиканский отдел сначала перешел в непосредственное подчинение президента страны Н.Назарбаева, с апреля 1993 г. переведен в подчинение Комитета национальной безопасности, а 11 июня 1994 года преобразован в Службу «Арыстан» в составе КНБ. Подразделение «Сункар» было сформировано при Министерстве внутренних дел в 1998 г. и находится в непосредственном подчинении у министра внутренних дел.

В структуре МВД действует Департамент по борьбе с экстремизмом. В 2011 г. во всех территориальных подразделениях республики созданы Управления по борьбе с экстремизмом. Также при Академии МВД функционирует основанный в 2005 г. Центр подготовки специалистов по борьбе с терроризмом и экстремизмом.

В рамках усиления мер антитеррористической защищенности в апреле 2017 г. в составе ВС Казахстана сформированы силы специальных операций. Среди экспертов нет единого мнения по поводу целесообразности создания данного подразделения. С одной стороны, спецназ ВС позволит более оперативно реагировать на возникающие террористические угрозы, особенно в тех регионах, где отсутствуют места постоянной дислокации сил специального назначения КНБ и МВД. С другой стороны, данная мера может оказаться предлогом для неэффективного расходования бюджетных средств, выделенных на нужды армии.

Информационно-пропагандистская деятельность среди населения. Руководство страны позиционирует Казахстан как светское и многоконфессиональное государство. Поэтому распространение радикалистских течений среди населения связывается в первую очередь с угрозой размывания тех принципов, на которых строится «казахстанская идентичность». Для противодействия данной тенденции среди прочих государством проводится широкий комплекс мер по пропаганде государственной политики в религиозной сфере, направленной на укрепление светских принципов, с одной стороны, и ограничение влияния деструктивных религиозных течений – с другой.

Так, для работы с населением в регионах действуют информационно-разъяснительные группы (далее – ИРГ), в состав которых входят сотрудники

государственных органов, духовенства, профессиональные теологи, представители неправительственных организаций и представители местной интеллигенции. В целях повышения качества работы ИРГ издаются специальные руководства и методические пособия по проведению разъяснительной работы с гражданами. По данным Министерства по делам религий и гражданского общества (МДРГО) РК, за три квартала 2017 года было проведено 23 тыс. мероприятий с охватом более 1 млн. человек. Также в рамках своей политики государство старается задействовать потенциал Духовного управления мусульман Казахстана – крупнейшего религиозного объединения страны. При ДУМК действует Республиканская информационно-пропагандистская группа, а также две русскоязычные ИРГ для работы с приверженцами деструктивных идеологий. При мечетях, находящихся в ведении Духовного управления, налажена работа курсов повышения религиозной грамотности.

С 2013 года функционирует интернет-портал «Kazislam» (до 2017 года – «E-islam», официальный сайт – <http://kazislam.kz>), который является одним из важных каналов продвижения государственного видения государственно-конфессиональных отношений. В настоящее время данный проект реализуется в рамках государственного социального гранта НИО «Центр поддержки гражданских инициатив» при поддержке ОО «Конгресс религиоведов» и МДРГО РК. В мечетях на безвозмездной основе распространяется ежемесячная одноименная газета тиражом 6 тыс. экземпляров.

В образовательной сфере взят курс на преодоление разрыва между религиозной и светской системами образования. Учебные программы медресе планируется дополнить рядом светских дисциплин, в то время как в школах и вузах будут преподаваться некоторые религиоведческие дисциплины. Отдельные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, в соответствии с «Планом мероприятий по реализации Государственной программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2013 – 2017 годы» в образовательную программу 9-х классов школы была введена дисциплина «Основы религиоведения» (с 2016 года – «Светскость и основы религиоведения»), преподавание которой ведется на факультативной основе в объеме одного часа в неделю.

В 2018 году планируется издание учебника «Общество и религия» для 8-х классов общеобразовательных школ. В учебные программы дисциплин в рамках специальностей «История», «Социология», «Политология» планируется включить отдельную тему, «обеспечивающую формирование навыков проведения информационно-разъяснительной и контрпропагандистской работы», а также тему «по освещению религиозных вопросов и проводимой антитеррористической политики государства» для обучающихся по специальности «Журналистика».

В 2018 г. государство планирует законодательно запретить получение своими гражданами религиозного образования за рубежом. Такая возможность будет доступна только лицам, уже получившим соответствующее высшее образование в Казахстане. Ограничение не будет действовать только в двух случаях: если обучение осуществляется на основании международного договора или если зарегистрированное в Казахстане религиозное объединение не имеет образовательных организаций на территории республики.

Властями проводится целый комплекс мер, направленных на *ограждение населения от влияния нетрадиционных религиозных течений*. В частности, в этих целях Министерством по делам религий проводится религиозно-ведческая экспертиза уставов религиозных объединений, литературы и материалов, ввозимых в страну иностранными миссионерами. В соответствии с Планом мероприятий по реализации Концепции государственной политики в сфере религии на 2017–2020 годы, с ноября прошлого года на сайте Министерства опубликован единый список информационных материалов религиозного, экстремистского и террористического характера, запрещенных к распространению на территории республики. Ведется мониторинг интернет-контента на предмет наличия запрещенных религиозных материалов, блокируются подозрительные сайты. Так, по итогам 2015 года проанализировано содержание 6 тыс. интернет-ресурсов и выявлено более 300 нарушений, в 2016 году – 10 тыс. ресурсов и 1,5 тыс. нарушений, за три квартала 2017 года – 5 тыс. ресурсов, в содержании почти половины которых были выявлены нарушения.

Согласно проекту поправок в Закон «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», в юридическое поле будут введены такие термины, как «деструктивное религиозное течение», «информационный материал религиозного содержания», «религиозный радикализм»; кроме того, вводятся запреты на демонстрацию в общественных местах и в рекламе атрибутики и предметов одежды, «демонстрирующих принадлежность к деструктивным религиозным течениям».

Распространение разрешенной религиозной литературы находится под государственным регулированием: все пункты продажи религиозных материалов определяются непосредственно местными властями. В настоящее время по всей стране для этого отведено 260 помещений.

Из соображений защиты несовершеннолетних от воздействия деструктивных религиозных течений также планируется законодательно запретить участие детей до 16 лет в богослужениях и религиозных обрядах без сопровождения по крайней мере одного из родителей, а также против воли одного из них.

Наряду с мерами превентивного характера в стране организована система реабилитации граждан, пострадавших от влияния деструктивных ре-

лигиозных течений. С 2013 года действует общереспубликанский Информационно-консультационный центр «Горячая линия – 114», который предоставляет гражданам бесплатные телефонные консультации профессиональных теологов и религиоведов; также действует сайт Центра (www.114.kz).

В рамках пенитенциарных учреждений ведется адресная работа профессиональных теологов с гражданами, осужденными за терроризм и экстремизм. Для этих целей, в частности, с 2014 года функционирует республиканский реабилитационный центр «Акниет», помимо Астаны имеющий филиалы в Карагандинской, Мангистауской областях и г. Алматы; действуют и другие подобные организации. Также к работе с заключенными привлекаются имамы мечетей ДУМК.

Факторы, осложняющие антитеррористическую борьбу

Несмотря на предпринимаемые руководством страны комплексные меры по предупреждению и профилактике террористических угроз, существует ряд проблем, препятствующих их успешной реализации.

В первую очередь, необходимо отметить ряд факторов, негативно влияющих на эффективность функционирования государственного аппарата, среди которых можно назвать такие, как *коррупция и преобладание патронажно-клиентельных связей* на всех уровнях государственной власти. Так, по данным международного агентства Transparency International, в 2016 году Казахстан находился на 131-м месте по Индексу восприятия коррупции (в 2015 – 123, а в 2014 – 126 места соответственно).¹² В стране регулярно происходят коррупционные скандалы, связанные с хищением и нецелесообразными тратами бюджетных средств. На этом фоне увеличение сметы на реализацию Государственной программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018–2022 гг. более чем в 2 раза по сравнению с Госпрограммой на 2013–2017 гг. (286 982 млн. тенге к 103 176 млн. тенге) способно вызывать опасения, что террористическая угроза в Казахстане может служить для силовых структур предлогом для получения новых источников финансирования из госбюджета.

Опасность представляет также *искажение сути политики государства в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом*. В частности, это включение в «Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма» (далее – Перечень) оппозиционных гражданских

¹² Transparency International // Corruption Perceptions Index 2016 / https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (дата обращения 16.02.2018).

активистов; использование антитеррористического и экстремистского законодательства в репрессивных целях (необоснованные аресты счетов, массовые задержания по подозрениям в экстремизме в связи с ношением коротких штанов и бород – характерных внешних признаков салафитов, привлечение к уголовной ответственности за прослушивание религиозных песен).

При этом данные всех обвиненных по статьям о терроризме и экстремизме (с 2011 по 2016 гг. их число составило 445 человек) вносятся в Перечень, и в законодательстве нет нормы, позволяющей их исключить из этого списка, даже если в будущем будет доказана их невиновность. В результате полная ресоциализация данных граждан в казахстанском обществе оказывается невозможной. Для рядовых сотрудников правоохранительных органов, чиновников – в силу сложившейся системы патрон–клиент – часто оказывается важнее формально отчитаться о проделанной по поручению начальства работе, чем добросовестно выполнять свои обязанности.

Очаги распространения религиозного экстремизма в Казахстане находятся на юге и западе страны. В то же время ряд городов в данных регионах выполняет роль перевалочных пунктов наркотрафика в Россию. Сращивание местного криминалитета с экстремистским подпольем создает условия для доступа казахстанских террористов к доходам от торговли наркотиками.

Среди других проблем Казахстана, препятствующих успешной борьбе с терроризмом и экстремизмом, можно перечислить такие, как *негативный моральный облик некоторых представителей официального духовенства, сотрудников правоохранительных органов и госслужащих среди населения; наличие межрегиональных диспропорций в социально-экономической сфере; оппозиция элит западных регионов страны по отношению к действующей власти, представленной преимущественно представителями старшего и среднего жузов; угроза распространения идей религиозного экстремизма среди политического истеблишмента.*

Заключение

За годы борьбы с внутренним терроризмом, с проблемой которого Казахстан столкнулся в 2011 г., была проделана большая работа, по результатам которой можно судить о формировании в стране собственной модели противодействия религиозному экстремизму и терроризму. Сильная сторона такой модели – создание институциональной иерархичной горизонтально интегрированной системы предупреждения, реагирования и ликвидации проявлений террористических угроз, ее комплексный и разноплановый характер, а также наличие постоянно совершенствуемой законодательной базы.

В целом меры, принимаемые властями, адекватны существующим угрозам, хотя и имеют место отдельные проявления репрессивного характера.

Характерной чертой казахстанской антитеррористической модели является ее догоняющий характер при активном заимствовании зарубежного опыта в борьбе с терроризмом. С одной стороны, это в известной степени упрощает задачу, поскольку позволяет заимствовать уже оправдавший себя опыт других стран, с другой стороны, избыточность заимствований может привести к эклектичности выстраиваемой государством системы и, как следствие, ее недееспособности. На наш взгляд, казахстанская модель противодействия религиозному экстремизму и терроризму в настоящий момент находится в стадии становления, и нужно время, чтобы заимствуемые схемы адаптировались к реалиям страны.