

ОТ БОРЬБЫ К ПРОФИЛАКТИКЕ ТЕРРОРИЗМА

Аннотация. В статье рассматривается исторически сложившаяся антитеррористическая деятельность прошедших столетий в виде силовой борьбы с проявлениями терроризма. Раскрыта очевидная недостаточность военных действий по отношению к террористам и террористическим организациям. Приходя к выводу о недостаточности оборонительно-ответных мероприятий, автор статьи считает, что основной акцент должен смещаться в сторону ранних профилактических мер.

Ключевые слова: терроризм, борьба с терроризмом, профилактика терроризма, деятельность органов исполнительной власти.

Abstract. The article considers historically established anti-terrorist activities of the past centuries in the form of power struggle with terrorism. The author reveals an obvious lack of military action against terrorists and terrorist organizations. Coming to the conclusion that there was insufficient defensive responses, the author believes that the emphasis should shift towards to early prevention.

Key words: terrorism, combating terrorism, preventing terrorist activities of executive departments.

Исследователи терроризма (сложного, многоаспектного и крайне негативного социально-правового явления) насчитывают более 25 определений терроризма, наполненных различным содержанием, отражающим многосторонность этого явления [1, с. 224–229]. Логично, что и направления антитеррористических мер должны соответствовать структурным составляющим терроризма и вестись одновременно по всем направлениям сразу и в течение всего необходимого для преодоления этого явления времени.

Ученые и практики не достигли консенсуса относительно самого эффективного средства борьбы с терроризмом [2, с. 20]. Одни исследователи проблем терроризма считают, что основными стратегиями, применяемыми в борьбе с терроризмом во многих странах, в том числе и в России, выступают превентивные, регулятивные и репрессивные [3, с. 26]. Другие в качестве основной стратегии в борьбе с терроризмом называют ликвидацию социальных, политических, экономических и других причин терроризма [4, с. 72–77]. Третьи высказывают мнение, что современная борьба с терроризмом характеризуется преимущественно силовыми и правовыми мерами репрессивного и принудительного характера. Она направлена в основном на ликвидацию или нейтрализацию уже существующих террористических организаций, но не стала еще комплексной и многоплановой, не носит предупредительного характера и не ориентирована на социальные условия, которые порождают терроризм [5, с. 85; 6, с. 27 и др.].

По мнению О. В. Нардиной, общегосударственная антитеррористическая система мер должна состоять из следующих составляющих: мер политического и управленческого характера, экономических и социальных; судебных и юридических; полицейских и тюремных; военных; культурно-образовательных; коммуникационных [7, с. 32].

На протяжении многих десятилетий в международном сообществе именно борьба с терроризмом, понимаемая как физическое уничтожение террористов и террористических организаций, воспринималась как главная составляющая часть антитеррористической деятельности. Но терроризм не является только лишь уголовно наказуемым преступлением. Это спектр различных явлений: политических, социально-экономических, криминальных и т.д. По мнению Ю. С. Горбунова, имея дело с таким сложным явлением, недальновидно рассматривать терроризм только как совершение конкретных уголовно наказуемых деяний. Выбирая такой путь определения терроризма, законодатель изначально «закладывал» системную управленческую ошибку и направлял деятельность государственных органов на борьбу только с такими проявлениями терроризма, оставляя вне рамок проблемы, условия и причины, способствовавшие совершению преступлений, идеологию насилия, а также наиболее опасные вызовы и угрозы со стороны международного терроризма [8, с. 8].

Мнения ученых в полной мере соотносятся с положениями международного законодательства в сфере противодействия терроризму. На 99-м Пленарном заседании Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в виде резолюции была принята Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций [9]. В соответствии с этим документом впервые все государства-члены выразили решимость принять незамедлительные меры по предотвращению терроризма и борьбе с ним во всех его формах и проявлениях.

Согласно ст. 3 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма [10], страны-участницы обязуются принимать надлежащие меры в областях образования, культуры, информации, средств массовой информации и просвещения общественности в целях предупреждения террористических преступлений и их негативных последствий. Во исполнение взятых на себя международных обязательств, Российская Федерация, ратифицировавшая указанную Конвенцию [11], внесла соответствующие изменения в антитеррористическое законодательство, коренным образом изменив подход к пониманию структуры антитеррористической деятельности. Если ранее законодатель использовал в большинстве нормативных правовых актов термин «борьба с терроризмом», наполняя его соответствующим «силовым» содержанием, то теперь вся антитеррористическая деятельность объединена термином «противодействие терроризму», что представляется более правильным и отвечающим политическим, социально-экономическим реалиям времени, отражает действительную сущность терроризма на современном этапе.

В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» в настоящее время в структуру деятельности по противодействию терроризму (антитеррористической деятельности), наряду с борьбой с терроризмом, включены такие важные составляющие, как профилактика терроризма и минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма. Данный подход законодателя оправдан и обусловлен структурой понятия «терроризм», рассматриваемого в настоящее время как сочетание идеологии насилия и практики воздействия на принятие решений органами власти [12].

Системный анализ положений Федерального закона «О противодействии терроризму» и Концепции противодействия терроризму в Российской

Федерации позволяет констатировать, что антитеррористическая деятельность является основной наполняющей общегосударственной системы противодействия терроризму. Указанная деятельность осуществляется субъектами противодействия терроризму на основе нормативных правовых актов, определяющих их компетенцию.

Исторически сложилось так, что вся антитеррористическая деятельность прошедших столетий была направлена на силовую борьбу с проявлениями терроризма. В России, как и во многих других странах, противодействие терроризму вплоть до настоящего времени в основном носило не упреждающий, а реагирующий характер. Вся система противодействия терроризму в стране сводилась к борьбе с отдельными проявлениями терроризма и совершением террористических актов [13, с. 39].

Безусловно, роль борьбы с терроризмом, понимаемой как выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта, переоценить трудно.

Как следует из буквального толкования п. «б» ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму», данная деятельность ограничена рамками готовящегося или совершенного террористического акта, является узконаправленной. Термин «борьба с терроризмом» этимологически ориентирует на пресечение уже реально существующей террористической опасности, а также на использование преимущественно принудительных мер воздействия [14, с. 13].

Анализ закрепленного в законе понятия «борьба с терроризмом» позволяет разделить точку зрения ученых и практиков, считающих, что борьба с терроризмом как смысловая категория в большей степени ассоциируется с решением оперативно-служебных задач специализированными органами исполнительной власти – ФСБ России, МВД России и др. [15].

Особое место в борьбе с терроризмом, согласно Федеральному закону от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» [16], принадлежит органам Федеральной службы безопасности, которые осуществляют деятельность по борьбе с терроризмом посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий. Согласно ст. 15 Федерального закона «О противодействии терроризму», пресечение террористического акта осуществляется силами и средствами органов федеральной службы безопасности, а также создаваемой группировки сил и средств. В состав группировки сил и средств могут включаться подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил Российской Федерации, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Как показывает время и практика, проведения только борьбы с терроризмом недостаточно для решения этой глобальной проблемы. Борьба с терроризмом не может ограничиваться только реагированием на уже совершенные преступления. Вооруженная борьба с террористической деятельностью определенных групп становится бесполезной, кровопролитной, так как взрывы и массовые захваты заложников происходят все чаще и чаще. При этом

главная опасность состоит не столько в возможности ответной реакции на репрессивные меры, сколько в том, что эти санкционированные государством действия, направленные на решение сиюминутных проблем, не могут устранить первопричин терроризма и выявить его истоки. Эти действия носят скорее оборонительно-ответный, чем наступательно-упреждающий характер [13, с. 39].

Современные условия диктуют другие правила: необходимо создание общегосударственной многоуровневой системы предупреждения террористических проявлений, сплочение всех здоровых сил общества в профилактике терроризма [17; 18, с. 218].

В настоящее время с учетом изложенного акценты смещаются по направлению предупреждения терроризма. Анализ функционирования российской антитеррористической системы показывает, что она в большей степени стала носить упреждающий характер.

С учетом положений Концепции противодействия терроризму общее предупреждение терроризма предполагает улучшение социально-экономической, общественно-политической и правовой ситуации в стране, в частности нормализацию общественно-политической ситуации, разрешение социальных конфликтов, снижение уровня социально-политической напряженности, осуществление международного сотрудничества в области противодействия терроризму; оздоровление экономики регионов Российской Федерации и выравнивание уровня их развития, сокращение масштабов маргинализации общества, его социального и имущественного расслоения и дифференциации, обеспечение социальной защиты населения; пропаганду социально значимых ценностей и создание условий для мирного межнационального и межконфессионального диалога.

Специальное предупреждение терроризма включает комплекс мер, предпринимаемых государством, целью которых является профилактика этого негативного явления. Согласно положениям действующего антитеррористического законодательства, профилактика терроризма включает предупреждение терроризма, в том числе выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов.

Учеными под профилактикой терроризма предлагается понимать деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений по предупреждению террористических проявлений, заключающуюся в выявлении, локализации и устранении факторов любой природы, способствующих совершению актов терроризма, и нейтрализации их негативного воздействия, а также в корректирующем, сдерживающем воздействии на лиц, поведение которых свидетельствует о возможном совершении ими таких актов или вовлечении их в террористическую деятельность [18, с. 274].

Как следует из приведенных законодательных и доктринальных определений термина «профилактика терроризма», данное понятие является многоплановым, всеобъемлющим и непосредственно не связанным с готовящимся или уже свершившимся террористическим актом. На законодательном уровне не закреплено, какие именно меры по профилактике терроризма должны осуществляться субъектами противодействия терроризму.

Согласно Концепции противодействия терроризму, при осуществлении деятельности по предупреждению (профилактике) терроризма применяются

меры, направленные на снижение уровня угроз террористических актов, регулирование экономических, политических, социальных, национальных и конфессиональных противоречий, которые могут привести к возникновению вооруженных конфликтов и, как следствие, способствовать террористическим проявлениям; предупреждение террористических намерений граждан; затруднение действий субъектов террористической деятельности. В этом же документе определяются основные направления профилактики терроризма, предполагающие создание системы противодействия идеологии терроризма; осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств; усиление контроля за соблюдением административно-правовых режимов.

Однако Концепция – это не нормативный документ, она представляет собой систему официально признанных в Российской Федерации взглядов, направленных на обеспечение безопасности личности, общества и государства от угроз терроризма, базирующихся на достигнутом уровне законодательного и нормативного правового регулирования правоотношений в сфере противодействия терроризму [19]. Учитывая это, было бы целесообразно конкретизировать положения Федерального закона «О противодействии терроризму» относительно определения прав и обязанностей субъектов противодействия терроризму при осуществлении профилактики терроризма. Отсутствие четко сформулированных законодательных требований на этот счет влечет за собой рассогласованность в правоприменительной деятельности, что может отрицательно отразиться на ситуации с профилактикой терроризма в целом.

Несмотря на то что законодатель не дает конкретного ответа на вопрос, какими именно действиями обеспечивается профилактика терроризма, исходя из анализа Концепции противодействия терроризму, следует предположить, что такие действия должны включать в себя прежде всего формирование и распространение антитеррористической идеологии.

Кроме того, меры правового характера должны быть направлены на определение прав, обязанностей и ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов при организации мероприятий по антитеррористической защищенности подведомственных им объектов; совершенствование механизма ответственности за несоблюдение требований обеспечения антитеррористической защищенности объектов террористической деятельности; разработку и введение в действие типовых требований по обеспечению защищенности от террористических угроз критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей.

Однако профилактика терроризма невозможна и без согласованной деятельности субъектов противодействия терроризму. Эффективное управление – это фундамент как для обеспечения консолидации и эффективного использования потенциала общества, так и для формирования собственной стратегии и противостояния существующим и возникающим угрозам [20, с. 126].

Органами государственной власти как на федеральном уровне, так и на региональном, органами местного самоуправления в целях эффективной ор-

ганизации работы по профилактике терроризма используются разнообразные административно-правовые средства, включая государственное принуждение. В Концепции противодействия терроризму четко определено, что особая роль в предупреждении (профилактике) терроризма принадлежит эффективной реализации административно-правовых мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации [21].

Наряду с борьбой и профилактикой терроризма важным направлением антитеррористической деятельности, тесно взаимосвязанным с вышеназванными составляющими, является деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма. Исходя из содержания данного словосочетания, в нем можно выделить два момента, один из которых связывает эту деятельность с профилактикой терроризма, а другой – с борьбой с терроризмом.

Так, деятельность по минимизации последствий проявления терроризма предполагает заблаговременное прогнозирование, планирование, моделирование ситуаций, целью которых является уменьшение возможных человеческих и материальных ресурсов в случае совершения террористического акта. Во главе угла при организации такой деятельности должен стоять приоритет жизни и здоровья человека над материальными и финансовыми ресурсами и недопущение (минимизация) человеческих потерь.

Условиями успешного осуществления мероприятий по минимизации последствий террористического акта являются учет в ходе планирования деятельности по противодействию терроризма специфики чрезвычайных ситуаций, характера объектов, подвергшихся террористическому воздействию, и способов террористической деятельности. Данная деятельность предполагает разработку типовых планов задействования сил и средств общегосударственной системы противодействия терроризму, их заблаговременную подготовку, в том числе в ходе учений. Минимизация последствий террористических актов предполагает заблаговременное обеспечение повышения уровня готовности сил и средств, привлекаемых к проведению контртеррористических операций на территории области; организацию и отработку взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления при угрозе или совершении террористических актов, организации жизнеобеспечения в районах временного отселения; совершенствование алгоритма управленческих решений по руководству силами и средствами в условиях проведения первоочередных мероприятий; внесение предложений по формированию системы мер по антитеррористической защищенности населения.

В целом, все изложенное позволяет сделать вывод о тесной взаимосвязи всех структурных элементов антитеррористической деятельности, ее комплексном характере. Профилактические меры обуславливают эффективность борьбы с терроризмом, которая, в свою очередь, диктует необходимость совершенствования профилактических мер с учетом террористических угроз. От эффективности деятельности по минимизации последствий террористических актов, которая тесно связана с профилактической деятельностью, зависит результативность борьбы с терроризмом. Деятельность по ликвидации последствий террористических актов не только обеспечивает своевременное устранение таких последствий, но и влияет на выработку профилактических мер. Таким образом, каждый из названных элементов в том или ином виде

обязательно присутствует в структуре антитеррористической деятельности, и только их комплексная реализация может гарантировать возможность избежать или предотвратить террористические акты.

При этом комплексный анализ всех структурных элементов антитеррористической деятельности показал, что менее разработанными и урегулированными на законодательном уровне являются меры, составляющие содержание профилактики терроризма, в том числе и административно-правовые.

Список литературы

1. **Лепехин, Е. А.** Современные термины и понятия терроризма и безопасности / Е. А. Лепехин, С. Е. Метелев, Т. В. Некрасова, А. А. Соловьев. – Омск : Издатель Васильев В. В., 2007. – 282 с.
2. **Устинов, В. В.** Международно-правовые проблемы борьбы с терроризмом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Устинов В. В. – М., 2002. – 25 с.
3. **Алехнович, С. О.** Терроризм и антитерроризм: актуальный ракурс / С. О. Алехнович // Российский следователь. – 2007. – № 3. – С. 26–27.
4. **Кудрявцев, В. Н.** Терроризм и организованная преступность в условиях глобализации мира / В. Н. Кудрявцев, В. В. Лунеев, В. Е. Петрищев // Борьба с терроризмом : сб. / сост. Л. В. Брятова; науч. ред. В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 2004. – С. 5–80.
5. **Попов, В. Г.** О концепции государственного управления и регулирования противодействия терроризму / В. Г. Попов, В. А. Коношенко, Г. И. Чиров // Борьба с терроризмом: актуальные проблемы законодательного обеспечения : сб. науч. ст. – Ростов н/Д. : РЮИ МВД России, 2003. – С. 84–89.
6. **Алехнович, С. О.** Терроризм и антитерроризм: актуальный ракурс / С. О. Алехнович. – Российский следователь. – 2007. – № 3. – С. 26–27.
7. **Нардина, О. В.** Общегосударственная антитеррористическая стратегия: культурно-мировоззренческие меры противодействия терроризму / О. В. Нардина // Культура: управление, экономика, право. – 2007. – № 1. – С. 32–36.
8. **Горбунов, Ю. С.** Глобализация терроризма / Ю. С. Горбунов // История государства и права. – 2007. – № 19. – С. 5–9.
9. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций : Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 60/288 от 8 сентября 2006 г. / Организация Объединенных Наций : [сайт]. – URL: http://www.un.org/russian/terrorism/strategy_resolution.shtml#a1 (дата обращения: 12.02.2012).
10. Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (г. Варшава, 16 мая 2005 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 9. – С. 30–57.
11. О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма : Федер. закон от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 17 (1 ч.). – Ст. 1785.
12. П. 1 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 08.11.2011) // СЗ РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146 ; 2011. – № 46. – Ст. 6407.
13. **Горбунов, Ю. С.** К вопросу о правовом регулировании противодействия терроризму / Ю. С. Горбунов // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 38–44.
14. **Пешков, М. С.** Меры безопасности в системе противодействия терроризму : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Пешков М. С. – Красноярск, 2006. – 24 с.
15. Комментарий к Федеральному закону «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (постатейный) / С. И. Гирько [и др]. – М. : Юстицинформ, 2007. – 88 с.

16. СЗ РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269 ; СЗ РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7366.
17. **Акопян, О. А.** Противодействие терроризму как общая задача властей и граждан. Зарубежный опыт / О. А. Акопян // Национальный институт развития современной идеологии : [сайт]. – URL: http://www.nirsi.ru/PublicPolicy/n68/Antiterror_&_Civil_Society.pdf/ (дата обращения: 10.02.2012).
18. **Алтунин, В. Н.** Терроризм – угроза безопасности основ государственного строя / В. Н. Алтунин // Антитеррористическая безопасность : сб. ст. II Всерос. научно-практ. конф. – Пенза, 2007. – С. 208–220.
19. **Журавель, В. П.** О терроризме, террорологии и антитеррористической деятельности (Энциклопедический словарь) / В. П. Журавель, В. Г. Шевченко ; Академия проблем безопасности, обороны и правопорядка Рос. Федерации. – М. : Том, 2007. – 488 с.
20. **Киселев, И. К.** Комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (постатейный) / под ред. И. К. Киселева // СПС «КонсультантПлюс»: Технология ПРОФ (2010) (дата обращения: 18.10.2010).
21. **Хабибуллин, А. Г.** Стратегическая безопасность российского государства: политико-правовое исследование / А. Г. Хабибуллин, А. И. Селиванов. – М. : Формула права, 2008. – 272 с.
22. П. 14 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 20 октября.

Корнаухова Татьяна Викторовна
заместитель начальника, Управление
регионального мониторинга,
прогнозирования и организации
противодействия терроризму
Правительства Саратовской области;
аспирант, Саратовская государственная
юридическая академия

E-mail: tanzily7@mail.ru

Kornaikhova Tatyana Viktorovna
Deputy chief, Regional office
for monitoring, prediction and organization
of counteractions against terrorism
of Saratov region Government;
postgraduate student, Saratov
State Academy of Law

УДК [342.951.746.1:325/354]072.3

Корнаухова, Т. В.

От борьбы к профилактике терроризма / Т. В. Корнаухова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2012. – № 4 (24). – С. 26–33.