



**В.Е.Петрищев**

## **ЗАМЕТКИ О ТЕРРОРИЗМЕ**

**Москва • 2001**

**УРСС**

**ББК 66.3(2Рос)3, 66.4**

**Петрищев Виктор Евгеньевич**

**Заметки о терроризме. — М.: Эдиториал УРСС, 2001. — 288 с.**

**ISBN 5-8360-0045-X**

В книгу вошли отдельные статьи и выступления профессора В. Е. Петрищева по проблемам противодействия терроризму. Рассматривается история вопроса, анализируются детерминанты терроризма и условия, способствующие реализации террористических угроз, предлагаются меры по созданию общегосударственной системы превенции террористических проявлений, определяются роль и место специальных служб и правоохранительных органов в сфере их профилактики и пресечения.

Для научных работников, сотрудников органов правоохраны, слушателей высших учебных заведений соответствующего профиля, а также для лиц, интересующихся вопросами борьбы с терроризмом.

**Оригинал-макет предоставлен автором**

**Издательство «Эдиториал УРСС». 113208, г. Москва, ул. Чертановская, д. 2/11, тел. Лицензия ИД №03216 от 10.11.2000 г. Гигиенический сертификат на выпуск книжной продукции № 77.ФЦ.8.953.П.270.3.99 от 30.03.99 г. Подписано к печати 22.02.2001 г.**

Формат 60x88/16. Тираж 1500 экз. Печ. л. 18. Зак. Jsfc 46 Отпечатано в  
ГУЛ «Облиздат». 248640, г. Калуга, пл. Старый Торг, 5.

ISBN 5-8360-0045-X

В. Е. Петрищев, 2001 Эдиториал УРСС, 2001

3

## СОДЕРЖАНИЕ

ОТ АВТОРА.....	5
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	7
<b>ТЕРРОРИЗМ: ПРИРОДА, СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ.....</b>	<b>9</b>
Терроризм как угроза безопасности и проблемы борьбы с ним.....	9
Отдельные аспекты противодействия терроризму.....	28
Терроризм как инструмент внешней политики США.....	38
Обострение межнациональных отношений и терроризм.....	45
Терроризм и люди-бомбы.....	52
Правовые и социально-политические проблемы борьбы с терроризмом ..	56
Предупреждение преступлений, посягающих на конституционные основы общества и государства, и политический сыск.....	67
Профилактика государственных преступлений как важное направление деятельности по обеспечению безопасности страны.....	81
Что противопоставить терроризму?.....	89
О роли органов безопасности в борьбе с политическим экстремизмом и терроризмом.....	99
Борьба с терроризмом: на чьей стороне СМИ?.....	108
Взаимодействие в борьбе с терроризмом в СНГ.....	117
<b>ТЕРРОРИЗМ И ПРАВО.....</b>	<b>124</b>
Антитеррористическое законодательство за рубежом.....	124
Нормативное регулирование профилактики политически мотивированных преступлений.....	145
Проблема регламентации предупреждения терроризма в российском законодательстве.....	152
Правовые аспекты борьбы с терроризмом правоохранительных органов России. Вопросы взаимодействия.....	161
Преступления террористические и иные уголовные преступления.....	173
<b>БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ В РОССИИ</b>	<b>181</b>
Проблемы борьбы с терроризмом в современной России.....	181
История терроризма в России.....	186

О проблемах профилактики преступности и терроризма в России.....	211
О приоритетах государственной политики в борьбе с терроризмом.....	217
Терроризм в Российской Федерации.....	221
Идеологический аспект борьбы с терроризмом.....	231

#### 4

### **ВОПРОСЫ ПРОФИЛАКТИКИ ТЕРРОРИЗМА**

238	Профилактика как важное направление деятельности в сфере борьбы с политическим экстремизмом.....	238
	Участие органов безопасности в профилактике терроризма.....	243
	Проблема создания общегосударственной системы мер профилактики терроризма.....	249
	Чтобы терроризм не застал врасплох.....	267
	Интеллектуальные ресурсы профилактики терроризма в России.....	272

#### 5

### **ОТ АВТОРА**

Терроризм сегодня превратился в повседневную реальность бытия россиян и граждан других государств постсоветского пространства. Если еще 10-15 лет назад советские люди не без основания считали, что терроризм в их стране не может стать масштабной угрозой безопасности, то теперь ситуация коренным образом изменилась. Кризисные процессы в экономике, крайне болезненные и противоречивые преобразования в социально-политической и духовной сфере породили целую гамму обстоятельств, способствующих разрастанию общественной опасности и географии террористических проявлений. Каждый день гремят взрывы в общественных местах, транспортных средствах и жилых домах, совершаются заказные убийства, похищаются люди. Метод террора как достаточно дешевое и действенное средство достижения разноплановых целей взят на вооружение представителями организованной преступности, политическими авантюристами, религиозными экстремистами, националистами и сепаратистами. В этих условиях проблемы организации эффективного противодействия терроризму превратились в предмет внимательного и заинтересованного изучения со стороны юристов, социологов, психологов, законодателей, представителей спецслужб и правоохранительных органов. И если еще пять лет назад террористическая проблематика являлась темой дискуссий для весьма узкого круга специалистов, то теперь она широко представлена в отечественных средствах массовой информации, а посвященные ее обсуждению встречи в самых различных составах участников проводятся чуть ли не каждый день.

Проблема терроризма является крайне актуальной для России со второй половины 90-х годов. В 1998 году в стране вступил в силу Федеральный закон «О борьбе с терроризмом», концепция которого позднее

была перенесена и в проект одноименного модельного закона для стран СНГ. В начале 1999 года под эгидой Совета безопасности при Президенте Российской Федерации был разработан проект Федеральной программы усиления борьбы с терроризмом, так, впрочем, и оставшийся проектом, что повлекло весьма неблагоприятные для безопасности государства и общества последствия. В январе 1997 года возникла Межведомственная антитеррористическая комиссия, преобразованная в ноябре 1998 года в Федеральную антитеррористическую комиссию. Создается Антитеррористический центр стран СНГ.

В этих условиях, в атмосфере повышенного интереса самых различных категорий граждан к проблемам борьбы с терроризмом представительнее становится и посвященная этой теме библиография.

Предлагаемое издание не является специальной монографией по терроризму. Это - действительно *заметки* о нем. В сборник вошли некоторые из подготовленных за последние пять лет статьи и выступления автора на конференциях, семинарах, круглых столах, посвященных проблемам

6

противодействия террористическим угрозам. Большинство из представленных работ уже были опубликованы в специальных, научных и периодических юридических изданиях, при этом в зависимости от аудитории и читателя характер проработки статей варьируется от попытки научного осмысления отдельных аспектов проблем борьбы с терроризмом с привлечением соответствующей библиографии и ведением дискуссии с оппонентами из числа специалистов до популярного изложения этих вопросов для рядового читателя и осуществления антитеррористической виктимологической профилактики среди населения.

Излагая свое представление о сущности и содержании современного терроризма, о путях построения системы мер борьбы с ним, о вопросах профилактики террористических проявлений, автор не считает их единственно правильными. Однако истина рождается в сравнении и проверке практикой различных подходов и оценок, в связи с чем и знакомство с предлагаемой точкой зрения может быть небесполезным для лиц, интересующихся проблемой противодействия террористическим угрозам.

Автор выражает глубокую признательность генерал-лейтенанту Миронову Ивану Кузьмичу, заместителю руководителя Департамента по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом ФСБ России, за содействие в подготовке и издании сборника, а также Калачеву Валерию Леонидовичу, руководителю Фонда содействия ветеранам и лицам, пострадавшим в региональных конфликтах - за спонсорскую помощь.

7

## **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Крайне опасное социально-политическое и криминальное явление, которое представляет собой терроризм, стало на рубеже тысячелетий глобальной угрозой безопасности. Это зло не обошло стороной и Россию. И

если в прежние годы в нашей стране исследования терроризма носили в основном научно-теоретический характер и ориентировались на зарубежный опыт, то к середине 90-х годов изыскания в этой области приобрели высокую практическую значимость. К сожалению, повседневная российская действительность в последнее время дает достаточно материала для специалистов, обращающихся к изучению проблем терроризма. К результатам такого изучения проявляет интерес широкий круг сотрудников отечественных органов право охраны и спецслужб, на плечи которых ложится основная и самая опасная часть работы по борьбе с террористическими проявлениями. Однако совершенно неправильно считать, что только органы безопасности и внутренних дел ответственны за положение дел в области устранения угроз терроризма. Эта задача многоплановая, она требует решения на общегосударственном, а по отдельным вопросам - и на международном - уровне.

Борьба с терроризмом - серьезная проблема, требующая глубокого и всестороннего изучения. В этой связи следует приветствовать появление «Записок о терроризме» В.Е.Петрищева. В своих статьях автор рассматривает различные аспекты терроризма и борьбы с этим явлением. Для того, чтобы выстроить эффективный механизм противодействия террористическим угрозам, следует предварительно разобраться с тем, что собой представляет сам объект воздействия. В этом отношении интересны изыскания автора о природе, сущности, генезисе, проявлениях терроризма, его идеологических корнях и движущих силах. Автор вскрывает причины терроризма и обстоятельства, способствующие реализации террористических замыслов. Он показывает взаимосвязь терроризма с другими видами экстремизма, замешанного на идеологии сепаратизма, национализма, клерикализма.

Особое значение для сегодняшних сотрудников органов безопасности и правоохраны имеет представленный В.Е.Петрищевым экскурс в историю российского терроризма, так как многие формы и методы борьбы с этим злом, находившиеся в арсенале наших предшественников из числа представителей правоприменительных структур, могут быть взяты на вооружение и быть эффективными и в наши дни.

Следует поддержать аргументированную позицию автора о необходимости построения универсальной общегосударственной системы мер борьбы с терроризмом. Нельзя не согласиться и с тезисом о том, что пока не будет развернут широкий фронт противодействия террористическим угрозам, а функция борьбы с терроризмом будет закреплена лишь за силовыми структурами, достичь значительного успеха в этой области не удастся.

## 8

Пожалуй, наиболее ценным в «Заметках о терроризме» является последовательно отстаиваемый автором подход, в соответствии с которым приоритетным направлением в борьбе с терроризмом должна стать профилактическая деятельность, в осуществлении которой должны найти

свое место органы законодательной и исполнительной власти, авторитеты официальной церкви, лидеры политических партий, широкая общественность. Для того, чтобы исключить из нашей жизни терроризм, следует в первую очередь вскрывать и уничтожать корни этого явления, а не бороться с проявлениями терроризма, то есть с тем, что из этих корней произрастает.

Вероятно, не все рассуждения и выводы В.Е.Петрищева будут восприняты как бесспорные. Однако нельзя не признать, что автор анализирует различные аспекты проблемы и формулирует конкретные рекомендации по ее разрешению, руководствуясь активной жизненной позицией, опирающейся не только на патриотические убеждения, но и на хорошее знание материала и большой опыт практической работы. В.Е.Петрищев длительное время занимается проблемами предупреждения насильственных антиконституционных посягательств и террористических проявлений. Доктор юридических наук, член Экспертного совета Комитета Госдумы по безопасности. Не замыкаясь в рамках научной теории, он принимает участие в практической реализации мер по обеспечению безопасности страны. В.Е.Петрищев - один из авторов Федерального закона «О борьбе с терроризмом», член рабочей группы Совета безопасности при Президенте Российской Федерации по разработке проекта Федеральной программы усиления борьбы с терроризмом, входит в рабочую группу по предупреждению преступлений Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации. С учетом изложенного, знакомство с «Заметками о терроризме» может быть не только интересным для представителей научной общественности, но и полезным для практических работников отечественных спецслужб и правоохранительных органов, слушателей высших учебных заведений соответствующего профиля.

Заместитель директора ФСБ России Г.Угрюмов

9

## **ТЕРРОРИЗМ: ПРИРОДА, СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

### **Терроризм как угроза безопасности и проблемы борьбы с ним "ЧУМА XX ВЕКА"**

Если мы отвлечемся от современных, привычных для конца XX века проявлений политически мотивированного насилия, то вынуждены будем сделать вывод о том, что терроризм известен человечеству с древних времен, с той поры, когда власть над другими людьми стала приносить определенные материальные выгоды и превратилась в этой связи в предмет вождельней отдельных особей, стремившихся достичь заветной цели любыми путями. При этом их не останавливали моральные барьеры, традиции, общепринятые правила поведения, интересы других людей, Цель оправдывала средства, и лица, жаждущие власти, не останавливались перед применением самых жестоких и крайних мер, включая устрашение, открытое насилие, убийства, терроризм.

Терроризм, в течение веков использовавшийся в качестве незаконного, но острого и эффективного оружия в политической борьбе, превратился в XX столетии в серьезную проблему для всего мирового сообщества. Он перерос границы отдельных государств, его масштабы достигли таких размеров, а конкретные проявления, опирающиеся на современные достижения науки и техники приобрели такие общественно опасные формы, что его иногда называют чумой XX века, - так велика исходящая от него угроза и возможные негативные, разрушительные для прогрессивного развития человечества последствия. Никто сегодня не застрахован от всепроникающей опасности терроризма - ни простые граждане, ни самые защищенные из политических и государственных деятелей (примеры тому - убийства ряда президентов США, премьер-министров: Италии - А.Моро, Испании - К.Бланко, Индии - Индиры и Раджива Ганди, Израиля - И.Рабина).

Пниходится констатировать, что с началом бурных и противоречивых изменений, захлестнувших общественную и политическую жизнь России в последнее десятилетие, терроризм стал в нашей стране повседневной реальностью, которая ежедневно напоминает о себе страшными, жестокими примерами. В этой связи организация действенной борьбы с этим опасным социально-политическим явлением, представляющим серьезную угрозу для Российской Федерации, превратилась в одну из приоритетных задач общества, государственных правоохранительных органов и спецслужб.

Терроризм весьма сложен и разнообразен в своих проявлениях. Акции террористического характера отличаются друг от друга по движущим силам, целям, объектам. Так, например, сегодня в России огромные масштабы приобрел уголовный терроризм, используемый структурами организованной

10

преступности в качестве эффективного средства борьбы с конкурентами. Однако в настоящей статье мы поведем речь лишь о политически мотивированном терроризме.

#### ПОНЯТИЕ, ПРИРОДА, СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ ТЕРРОРИЗМА. ЕГО КЛАССИФИКАЦИИ

Что же такое терроризм? В чем его суть, каковы содержание, заключающаяся в нем опасность, движущие силы, цели?

Этимология термина "терроризм" свидетельствует о том, что корни этого понятия произрастают из латинского слова "террор", обозначающего страх, ужас. И действительно, необходимым элементом, присутствующим в любой террористической акции, является устрашение политического противника либо тех людей, которые выступают в роли непосредственных жертв террористов. Однако грубое подавление психики не является самоцелью терроризма. Нагнетание страха выполняет роль вспомогательного средства для достижения определенной цели: получить материальные или политические выгоды, заставить представителей власти или правоохранительные органы выполнить требования террористов, изменить политический курс и т.д. При этом субъекты террористической деятельности, как правило, не ограничиваются только угрозами. Зачастую они не

останавливаются и перед применением насилия в самых жестоких формах. В качестве иллюстрации этого тезиса достаточно вспомнить события середины июня 1995 года в г.Буденновске Ставропольского края, когда в результате террористической акции было убито 67 человек и ранен 71, либо подрыв террористом-смертником общежития сотрудников внутренних дел в чеченском п. Аргун в июле 2000 года (28 человек погибло, 43 ранено).

Анализ террористических акций в зарубежных странах и в Российской Федерации свидетельствует о том, что требования, выдвигаемые террористами, представляют самый широкий спектр устремлений, начиная с попыток получения определенной денежной суммы или освобождения находящихся в заключении единомышленников и заканчивая посягательствами на изменение существующего строя, нарушение государственной целостности или суверенитет страны. Однако в любом случае в качестве объекта насильственных и, как правило, противоправных действий террористов<sup>1</sup> выступают не только непосредс-

<sup>1</sup>*Может возникнуть вопрос, а существует ли в природе терроризм непротивоправный? Да, существует, если он узаконен действующим законодательством данной страны. Это может иметь место в государствах с тоталитарным или авторитарным режимом правления. В качестве примера можно привести масштабные сталинские репрессии 30-х - 40-х годов в Советском Союзе, вполне правомочные с позиций действовавшего тогда законодательства. Терроризм может быть и псевдозаконным.. Это имеет место в случаях, когда сторона, применившая террористический метод борьбы для достижения своих политических целей, одерживает верх, а явно антиконституционным и противоправным действиям с помощью искусных комментариев беспринципных юристов или "доработок" действующего уголовного законодательства придается видимость законных. Яркий пример таких действий в новейшей российской истории - московские события сентября-октября 1993 г., связанные с ликвидацией законодательной и судебной ветвей власти. Существенно, что объективную оценку террористическим проявлениям дать весьма сложно, так как каждая из противостоящих в этой ситуации сторон предлагает свою, заинтересованную их трактовку. Достаточно надежным критерием для их политико-правовой оценки, своеобразной "лакмусовой бумажкой на терроризм" могут служить общепризнанные международные документы ("Всеобщая декларация прав человека", "Европейская конвенция о защите прав человека и основных свободах" и т.д.).*

11

твенные жертвы террористических акций,- представители органов власти или случайные, не имеющие никакого отношения к политике люди,- но и отдельные элементы конституционного строя: порядок управления, политическое устройство, общественные институты, экономическая и военная мощь государства и другие.

С учетом изложенного, если рассматривать терроризм как сложное социально-политическое явление, можно предложить для него следующее определение: *терроризм - это систематическое, социально или политически мотивированное, идеологически обоснованное использование насилия либо угроз применения такового, посредством которого через устрашение физических лиц осуществляется управление их поведением в выгодном для*



*террористов направлены и достигаются преследуемые террористами цели.*

Сам терроризм произрастает из политического экстремизма приверженности к крайним взглядам и действиям в политической борьбе. По существу, терроризм является частью экстремизма, так как из широкого ряда его проявлений (мятеж, создание параллельных структур власти, выдвижение ультиматумов, акции гражданского неповиновения, вооруженное сопротивление конституционным органам и т.д.) вобрал в себя наиболее жесткие методы достижения политических целей, допускающие как физическое устранение государственных, политических, общественных деятелей, так и убийства рядовых граждан, уничтожение различных материальных объектов.

**РАЗНОВИДНОСТИ ТЕРРОРИЗМА** Как уже отмечалось, проявления терроризма весьма разнообразны по своим масштабам, исполнителям, целям, формам, методам, природе и т.п. Политологами, юристами, представителями спецслужб и правоохранительных органов в целях упорядочения подходов к изучению феномена терроризма предпринимались и продолжают предприниматься шаги по систематизации его проявлений по различным основаниям. Приведем в качестве примера некоторые из таких классификаций.

## **12**

*По методам воздействия различают: терроризм с использованием физического насилия (лишение отдельных лиц или даже целых их групп жизни, нанесение увечий и иных телесных повреждений, ограничение свободы); терроризм, сопряженный с уничтожением материальных объектов (поджог, разрушение государственных объектов, общественного, коллективного или частного имущества); терроризм с применением методов морально-психологического насилия (угрозы, шантаж, демонстрация силы, ультимативные требования, распространение панических слухов и т.д.)-* Как правило, при осуществлении террористических акций перечисленные методы используются комплексно, а приоритет тем или иным из них отдается с учетом конкретных условий и специфики региона деятельности террористов, их оснащенности, складывающейся политической обстановки и иных обстоятельств.

*По характеру влияния на межгосударственные отношения и в зависимости от гражданской принадлежности субъектов террористической деятельности* терроризм подразделяют на *внутренний* (когда к нему причастны граждане собственной страны, а последствия и ущерб от их действий не выходят за ее рамки) и *международный*, акции которого, осуществляемые гражданами одной или нескольких стран, направлены на подрыв конституционного строя иных государств либо международный правопорядок или международные отношения в целом.

В свою очередь, международный и внутренний терроризм также могут быть подвергнуты дополнительной систематизации. Так, во внутреннем терроризме в зависимости от его субъектов можно выделить

*государственный терроризм* (когда насилие в отношении оппозиции, групп, категорий или целых слоев населения инспирируется самим государством и реализуется через силовые структуры под предлогом защиты государственных, общественных или общенациональных интересов); *терроризм проправительственный* (осуществляется неправительственными общественными объединениями и партиями в интересах защиты институтов власти и, как правило, поощряется этой властью, как, например, "черные сотни" в годы российских революционных событий 1905-го года), *терроризм оппозиционный*, при котором противоправное насилие направлено против государственных институтов, их представителей и защитников; *межпартийный терроризм*, проявляющийся в процессе обострения политической борьбы, а также разновидности терроризма, субъектами которого являются сторонники различных экстремистских идеологических течений ( национализма, фашизма, сепаратизма и т.д.).

Международный же терроризм может быть *государственным* (в случае, если он является одним из методов реализации внешней политики государства, причем эти методы состоят на вооружении спецслужб или финансируемых государством террористических центров и организаций) и *негосударственным* (когда акции терроризма готовятся и осуществляются международными

13

террористическими организациями, имеющими собственные источники финансирования).

Если классифицировать терроризм *по целям*, то можно выделить: *спланируемый* терроризм, акции которого направлены на объединение различных структур экстремистского толка; *терроризм демонстрационный*, призванный обеспечить "рекламу" той или иной террористической организации и проводимой ею в жизнь идеологии и политике, а также продемонстрировать силу и готовность ее членов к решительным действиям; *конфронтационный* терроризм, проявляющийся в применении насилия в борьбе между противостоящими политическими блоками, движениями, организациями, а также между государственными структурами и оппозицией; *терроризм провокационный*, когда субъекты насильственных действий стремятся заставить своего политического противника перейти к непопулярным среди населения или тактически выгодным для террористов действиям.

*По средствам*, используемым при осуществлении акций терроризма, последний подразделяют на два вида: *традиционный* (применение огнестрельного и холодного оружия, взрывчатых веществ, ядов и других средств совершения политических убийств, известных человечеству в течение ряда веков) и *технологический* (использование в террористических акциях новейших достижений науки и техники в области компьютерных и информационных технологий, радиоэлектроники, ядерных материалов, генной инженерии, иммунологии и т.д.).

Каждому из видов терроризма, перечисленных в приведенных выше

классификациях, а также присущих другим систематизациям этого социально-политического явления, проведенным по иным основаниям (например, по объектам посягательства, географии проявлений, специфике идеологической основы и др.), соответствуют свои наиболее типичные и часто встречающиеся формы террористических акций. Так, для проявлений международного терроризма характерны угоны воздушных судов международных авиалиний, захваты заложников из числа представителей дипломатического корпуса, крупных политических и общественных деятелей, убийства и иные виды насилия в отношении таких лиц, инспирация межнациональных конфликтов и массовых противоправных проявлений в целях дестабилизации обстановки в той или иной стране, срыва международных договоренностей, осложнения отношений между государствами и т.п.

Внутренний государственный терроризм, являющийся неотъемлемой частью тоталитарных режимов, может проявляться в форме осуществления открытых репрессивных мер по отношению к оппозиции, использования армии и иных силовых структур для подавления любых акций социального протеста населения, распространения насилия не только на отдельных диссидентов, но и на целые слои и категории населения, при этом террористические действия способны приобретать форму геноцида.

14

В качестве субъектов терроризма могут выступать: государство, его специальные службы, международные или национальные террористические центры и организации, политические течения и партии экстремистского толка, группы граждан и даже отдельные лица, стремящиеся достичь своих целей с применением методов терроризма.

#### ПРИРОДА ПОЛИТИЧЕСКОГО ТЕРРОРИЗМА

Для того, чтобы умело противостоять угрозе терроризма, следует иметь представление о происхождении этого сложного социально-политического феномена, о механизме его зарождения, возникновения, формирования, развития и реализации, о факторах, которые детерминируют терроризм и благоприятствуют осуществлению террористических акций.

Даже несложный анализ генезиса терроризма приводит нас к достаточно простому выводу: в основе возникновения политически мотивированного насилия вообще и терроризма в частности всегда лежит противоречие, столкновение интересов в социальной и политической сфере. Масштабы такого противостояния интересов могут быть самыми различными: начиная с патологического противопоставления собственного "я" всему обществу или даже человечеству со стороны отдельных индивидуумов и заканчивая жестким противостоянием целых государственных систем, которое, например, характеризовало отношения между лагерем социализма и развитыми империалистическими державами в годы "холодной войны".

Следует подчеркнуть, что не любое столкновение интересов в социально-политической сфере обречено вылиться в насильственные

действия. Если с момента обнаружения факта несовпадения взглядов по тому или иному вопросу у различных социальных, национальных, этнических групп населения, политических партий, государственных и оппозиционных структур либо целых стран и даже групп государств начинается добросовестный поиск решения возникшей проблемы с учетом интересов всех заинтересованных сторон, предполагающий компромиссный подход, готовность отказаться от части собственных притязаний в обмен на приобретение определенных выгод, противоречия могут быть сняты в ходе такого продуктивного сотрудничества.

Если же противостоящие стороны не проявляют доброй воли для решения существующей проблемы совместными встречными усилиями, столкновение интересов может перерасти в стадию конфликта. Последний характеризуется большей или меньшей степенью остроты. В случае, если он перерастает в антагонизм, а его разрешение становится невозможно в рамках законодательства (международного или внутреннего, в зависимости от масштабов и природы конфликта), одна из сторон способна встать на путь насильственного разрешения социально-политического противостояния. В этом случае она либо сама применяет насильственные методы воздействия по отношению к своему противнику, либо провоцирует последнего на подобные

15

действия с тем, чтобы, обвинив его в агрессии, развязать себе руки и осуществлять противоборство, не ограничиваясь рамками закона. Именно в такой ситуации политически мотивированное насилие способно приобрести черты и формы терроризма. Таким образом, терроризм возможен там и тогда, где и когда крайне обостряется противостояние двух или более сторон, втянутых в конфликт социально-политического свойства. По существу, это - крайний шаг отчаяния субъекта терроризма (лица, группы лиц, партии, государства), пришедшего к выводу о невозможности достичь какой-то цели легитимным, демократическим, законным, правовым путем. Даже если методы терроризма применяются государством и они формально узаконены и закреплены в конституции, это не меняет ситуации в принципе, так как подобные действия остаются противоправными с точки зрения международного права, приоритет которого признан всеми цивилизованными странами.

**ТЕРРОРИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ** Рассмотренная выше общая схема возникновения конфликта, приводящего к терроризму, может быть применима к анализу любых его проявлений. Однако в каждом конкретном случае вскрываются вполне определенные, характерные по своей природе именно для данной ситуации причины, порождающие террористические проявления, и обстоятельства, благоприятствующие их реализации. Если рассматривать эту проблему в рамках новейшей истории нашей страны, то следует констатировать, что до середины 80-х годов виновниками любых акций терроризма, фиксируемых в любой точке земного шара, в Советском Союзе изначально объявлялся империализм и его стремление к мировому господству, что в условиях жесткого

идеологического и политического противостояния двух социально-экономических систем в подавляющем большинстве случаев было вполне справедливо. Однако в таком подходе присутствовал и элемент неконструктивности, так как он полностью игнорировал возможность возникновения внутренних напряжений социально-политического свойства в собственной стране и, как следствие, не способствовал вскрытию и устранению таковых.

Так, например, любые проявления недовольства существующим конституционным строем объявлялись результатом воздействия западной пропаганды. Носители таких убеждений в собственной стране получали клеймо проводников враждебной социалистическому строю идеологии, а их попытки отстоять собственную точку зрения были криминализованы статьями уголовного кодекса "антисоветская агитация и пропаганда" и "распространение заведомо ложных измышлений, порочащий советский общественный и государственный строй".

Однако, как это ни парадоксально, такой подход жесткого контроля идеологической сферы со стороны государства, безусловно ограничивавший

## 16

свободу убеждений и права граждан, играл тем не менее положительную роль с точки зрения предупреждения террористических проявлений. Действительно, практическая реализация сколько-нибудь масштабных террористических акций становилась невозможной уже потому, что нарождающемуся конфликту на самой ранней стадии его развития давалась весьма жесткая идеологическая и правовая оценка, а к потенциальным участникам политически мотивированных насильственных действий государство незамедлительно применяло комплекс административных, предупредительных и воспитательных мер воздействия' (объявление официального предостережения со стороны правоохранительных органов, критическая оценка поведения "инакомыслящих" трудовым коллективом, профсоюзной, комсомольской организацией и т.п.). i Таким образом, государство обладало своеобразным иммунитетом против терроризма, если в качестве его потенциальных субъектов выступали граждане собственной страны.

Это не означало, впрочем, что осуществление террористических акций было в принципе невозможно. Свидетельством чему явились неоднократные захваты заложников и попытки угонов самолетов за границу (взрыв ТУ-104, совершавшего рейс Москва-Чита 18.05.73 г., действия братьев Шмидтов, угнавших 7.11.82 г. самолет в Турцию, захват ТУ-134 молодежной бандой в тбилисском аэропорту 18.11.83 г. и др.), серия взрывов в московском метро в 1978 году, осуществленная сторонниками партии армянских националистов "Дашнакцутюн" Затикяном и его единомышленниками, покушения на террористические акты в отношении руководителей КПСС и государства. И все же эти примеры являются исключениями из правила раннего выявления и нейтрализации возникавших угроз совершения акций террористического характера в прежние годы. К сожалению, приходится констатировать, что в

настоящее время ситуация в этой области резко изменилась в худшую сторону, о чем свидетельствуют ежедневные сообщения средств массовой информации, изобилующие фактами осуществленных политических убийств, криминальных взрывов, масштабных террористических проявлений, сопряженных с многочисленными человеческими жертвами.

Специалисты подтверждают, что с конца 80-х годов страна начала утрачивать и ныне практически лишилась иммунитета против терроризма. Каковы же причины разрастания угрозы терроризма в России в современных условиях?

Начнем с того, что в условиях происходивших в последние годы в Российской Федерации болезненных и противоречивых преобразований, ломки сложившихся схем и отношений в области политики, экономики, права, социальной и иных важных сферах жизни государства и общества утрачены прежние, выработывавшиеся и шлифовавшиеся десятилетиями механизмы упорядочения и конституционного регулирования отношений между государством, обществом и личностью. Прежняя, социалистическая идеология

## 17

на государственном уровне предана анафеме, а новой обществу, потерявшему ориентиры, не предложено. Девальвированы, а по существу - утрачены такие дисциплинирующие и цементирующие общественную жизнь начала, как патриотизм, чувство долга, коллективизм, нравственность и мораль, интернационализм. Разрушен механизм профилактики преступлений, перманентная реорганизация правоохранительных служб и особенно органов безопасности привела к ослаблению последних, утрате профессионализма со стороны большей части сотрудников. В связи с неоправданно поспешным стремлением подменить общегосударственные интересы страны приоритетом неких общечеловеческих ценностей у России вдруг "исчез" внешний противник, а в разряд друзей и надежных партнеров Российской Федерации автоматически были включены США и все ведущие западные державы.

Вряд ли стоит доказывать политическую близорукость таких шагов, не прибавивших России авторитета на международной арене. Отметим лишь, что США и другие капиталистические страны, приложив максимум усилий для инспирации и реализации процесса разрушения некогда мощного государства-СССР, отнюдь не изменили стратегического курса своей внешней политики, базирующегося на собственных национальных интересах. И для защиты этих интересов активно проводится линия на дальнейшее ослабление политической, экономической и военной мощи Российской Федерации. Для того, чтобы убедиться, что это - не просто рассуждения чисто гипотетического свойства, достаточно вспомнить об антироссийском по существу курсе западных стран, проводимом ими на территории бывшей Югославии, о поощрении акций антироссийской направленности в странах Балтии, на Украине, о постоянных попытках внести раскол в СНГ, о стимулировании сепаратистских настроений в регионе Северного Кавказа,

включая практически открытую поддержку чеченских боевиков и вмешательство во внутренние дела Российской Федерации, и т.д. Заметим, что все перечисленные обстоятельства помимо прочих негативных для России последствий прямо или косвенно стимулируют рост экстремизма и терроризма в стране.

И все же, не отрицая факта существования инспирации акций терроризма на территории Российской Федерации извне, о чем свидетельствует практика наших спецслужб, приходится признать, что сегодня основные детерминанты политически мотивированного насилия имеют внутреннюю природу и произрастают на российской почве. Даже фиксируемая сегодня широкомасштабная разведывательно-подрывная деятельность в отдельных регионах России со стороны некоторых зарубежных государств, преследующих свои геополитические цели, во многом объясняется внутренними причинами: ослабление в ходе многочисленных непродуманных реорганизаций отечественных спецслужб и правоохранительных органов, отсутствие соответствующих административных режимов, недостатки законодательной регламентации порядка пребывания иностранцев и деятельности зарубежных

3 Зак. 46

18

организаций на территории Российской Федерации и другие. Что же касается базисных внутренних факторов, формирующих неблагоприятную обстановку в области противодействия терроризму, то к их числу следует отнести: исключительно противоречивый, не имеющий стратегического стержня характер экономических и политических преобразований в стране в последние годы, обострение политической борьбы, в которую втягиваются как представляющие значительные слои населения партии и общественные объединения, так и немногочисленные группы, лидеры которых преследуют узкокорыстные интересы; резкое расслоение граждан по уровню материального благосостояния, порождающее социальную напряженность и открытые столкновения на этой почве; криминализацию общества, стремление прорваться к рычагам власти со стороны организованной преступности, причем достижение этих целей зачастую осуществляется и с применением методов террора; высокую степень коррумпированности властных структур, порождающую возможность использования в политическом противоборстве чисто криминальных методов борьбы в духе мафиозных разборок; отсутствие демократических традиций в управлении государством и обществом; историческая приверженность российских властей к тоталитарным методам управления; правовой нигилизм, получивший распространение во всех слоях общества, включая и властные структуры; амбициозность и некомпетентность многих чиновников высшего эшелона исполнительной власти, принимающих непродуманные и непросчитанные по своим социально-экономическим и политическим последствиям решения.

Существует целый ряд обстоятельств, характеризующих современную

российскую действительность, которые, хотя и не могут быть квалифицированы как факторы, прямо или косвенно порождающие терроризм, однако благоприятствуют реализации террористических намерений и иных политически мотивированных насильственных проявлений. К ним следует отнести: ослабление целого комплекса режимных мер в стране, облегчающее заинтересованным лицам доступ к огнестрельному оружию, взрывчатым, радиоактивным, ядовитым и иным веществам, которые могут быть использованы в качестве средств совершения террористических акций; возрастание социальной напряженности в обществе; обострение межнациональных противоречий; распространение идеологии сепаратизма; увеличение количества лиц, имеющих опыт военных действий, полученный в Афганистане, Чечне и других "горячих точках" бывшего Советского Союза; тотальная коммерциализация, значительно облегчающая на фоне утраты обществом защитных морально-нравственных механизмов вербовку граждан в экстремистские, криминальные и террористические организации. К сожалению, этот перечень можно продолжить.

Отметим, что деление факторов, ответственных за широкое распространение терроризма в России, на причины, порождающие это опасное

19

явление, и обстоятельства, благоприятствующие реализации террористических намерений и планов, достаточно условно, так как они находятся в постоянной и тесной диалектической связи. Как правило, причины, порождающие терроризм, одновременно играют и роль факторов, способствующих ему. С другой стороны, обстоятельства, благоприятствующие совершению террористических проявлений, могут превратиться в самостоятельные детерминанты терроризма. Так, например, распространение идеологии терроризма среди населения на определенном этапе и при организационном оформлении ширящейся массы приверженцев террористических методов решения острых социальных проблем становится самостоятельным источником терроризма. Достаточно вспомнить в качестве примера историю прихода к власти в Чечне криминально-националистического режима Д.Дудаева в 1991 году или вспышку ваххабитского терроризма в Дагестане в августе 1999 года.

**СИСТЕМА МЕР БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ** В связи с широким распространением терроризма он сегодня превратился в серьезную проблему для всего мирового сообщества. Как ни печально это констатировать, но тенденции развития ситуации в этой области свидетельствуют о том, что человечество войдет в третье тысячелетие с разрастающейся язвой терроризма на своем теле. В этой обстановке все страны активно ищут пути повышения эффективности противодействия этому опасному социально-политическому явлению. Усиливаются контакты между государствами и их спецслужбами в создании единой действенной системы мер борьбы с акциями международного терроризма, к которым относят захват и угон



транспортных средств международного сообщения, убийства крупных государственных и политических деятелей, захват заложников, политический бандитизм и другие проявления такого рода. В последние годы состоялось большое количество международных встреч (например, глав правительств и министров иностранных дел из 27 стран в египетском городе Шарм-эш-Шейхе, руководителей спецслужб и правоохранительных органов в Париже, ряд совещаний в рамках СНГ), а также международных конференций, посвященных проблеме борьбы с терроризмом. На таких встречах вырабатывается единый подход к оценке противоправных действий международных террористов, исключая двойной стандарт. Заключаются двух- и многосторонние соглашения, направленные на борьбу с этим социальным злом, в числе которых можно, например, назвать: Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, Европейскую конвенцию о борьбе с терроризмом, Международную конвенцию о борьбе с захватом заложников, Конвенцию по борьбе с бомбовым терроризмом и ряд других.

Помимо решения задачи противодействия международному терроризму, стоящей перед мировым сообществом, каждое из государств сталкивается с проблемой борьбы с терроризмом в масштабах собственной страны. Как уже

з\*

**20**

отмечалось, эта задача весьма актуальна и для современной России. Учитывая необыкновенное нарастание этого явления в нашей стране, расширение спектра террористических проявлений, огромные негативные последствия для общества от реализации террористических акций, борьба с этим социальным злом превратилась сегодня в общегосударственную и общенациональную проблему, угрожающую самой безопасности страны. Все это требует создания общегосударственной системы мер борьбы с терроризмом, которая должна включать в себя организационно-политические, правовые, воспитательные и специальные меры.

Комплекс *организационно-политических* мер включает в себя выработку и реализацию государством политики в области борьбы с терроризмом. В этих целях проводятся научные, социологические и иные исследования, направленные на подготовку рекомендаций по усилению противодействия терроризму, создание концепции борьбы с этим опасным социально-политическим явлением. Организуются консультации, рабочие встречи, семинары и конференции представителей правоохранительных органов и спецслужб, политологов, юристов, обществоведов для совершенствования механизмов борьбы с терроризмом. Государство должно финансировать, материально и технически обеспечить процесс противодействия терроризму, создавать специальные комитеты и комиссии, определять структуры, ответственные за практическое решение задачи борьбы с терроризмом в стране, изыскивать и задействовать различные рычаги в государстве и обществе для уменьшения его опасности, организовывать борьбу с самой идеологией экстремизма и терроризма, а

также обеспечивать реализацию комплекса профилактических мероприятий, целью которых является выявление, локализация и устранение факторов, способствующих совершению акций террористического характера.

Среди комплекса *правовых мер* можно выделить следующие их группы: *уголовно-правовые* (создание и обеспечение эффективного функционирования уголовного законодательства, предусматривающего степень и форму ответственности лиц, виновных в осуществлении различных акций и проявлений террористического характера); *уголовно-процессуальные*

(регламентация процесса уголовного преследования лиц, причастных к терроризму; при этом определяются правоохранительные структуры, ответственные за реализацию законодательства в этой сфере, порядок, последовательность, документалистика и процедурные аспекты такой деятельности); *административно-правовые*, заключающиеся в основном в выработке и практической реализации комплекса режимных мероприятий, минимизирующих возможность реализации террористических намерений (введение режима специального досмотра багажа и пассажиров в аэропортах, создание разрешительной системы для надежного контроля за хранением, приобретением и использованием огнестрельного оружия и взрывчатых веществ,

21 -

совершенствование и реализация режима обеспечения безопасности полетов, пограничного режима, обеспечение диверсионно-террористической безопасности зданий и учреждений, являющихся потенциальными объектами посягательств террористов, и т.д.).

*Воспитательные меры* призваны способствовать реализации политики государства в области борьбы с терроризмом. Они предполагают проведение широкой разъяснительной работы среди населения, направленной на разоблачение реакционной сущности и общественной опасности последствий террористической деятельности. С использованием средств массовой информации, публицистики, художественных произведений, с привлечением авторитетов церкви, специалистов в области политики, права, истории, национальных отношений людям необходимо разъяснить, что идеология терроризма может маскироваться под внешне привлекательные лозунги, провоцируя те или иные группы населения на противоправные насильственные действия, последствия которых в конечном итоге будут нежелательны и для них самих. Таким образом, гражданам прививается иммунитет от попыток вовлечь их в террористическую деятельность, расширяется социальная база противостояния терроризму, неприятия его идеологии.

Наконец, особое место в общегосударственной системе мер борьбы с терроризмом занимают *специальные меры*. Они реализуются правоохранительными органами и спецслужбами, которым государство делегирует обязанность организации, осуществления и координации усилий различных министерств и ведомств, направленных на предупреждение,

выявление и пресечение терроризма в стране. В той или иной степени, в рамках своей компетенции, в решении задачи выявления и устранения угроз терроризма обязаны принимать участие все федеральные структуры, обладающие полномочиями для осуществления оперативно-розыскной деятельности. К ним относятся: органы внутренних дел, ФСБ России, Федеральной службы налоговой полиции, Федеральной службы охраны, Федеральной пограничной службы, Службы внешней разведки, Государственного таможенного комитета Российской Федерации и других структур. Главным координирующим органом в сфере борьбы с терроризмом в России является Федеральная антитеррористическая комиссия, возглавляемая Председателем Правительства Российской Федерации.

Однако основная тяжесть реализации комплекса специальных мер, направленных на борьбу с терроризмом в России, ложится сегодня на органы ФСБ России, что нашло соответствующее отражение в действующем законодательстве, в частности, в Федеральных законах "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации", "О борьбе с терроризмом", в Положении о Федеральной антитеррористической комиссии (которым на ФСБ России возложено организационно-техническое и

## 22

информационно-аналитическое обеспечение работы Комиссии) и в других нормативных актах.

В Законе "О милиции" среди задач, решаемых органами внутренних дел, не названа борьба с терроризмом. Однако участие данного ведомства в антитеррористической деятельности предусмотрено в Федеральном законе «О Внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» и Указе Президента Российской Федерации от 18.07.96 г. № 1039 "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации". Кроме того, МВД, как, кстати, и Прокуратура и другие правоохранительные органы, нацеленные в соответствии с Законом "Об оперативно-розыскной деятельности" на "выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений" и "добывание информации о событиях и действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации", принимает участие в предупреждении и пресечении противоправных, уголовно наказуемых деяний, осуществляемых с применением методов терроризма.

К числу собственно террористических деяний российское уголовное законодательство, вступившее в действие с 1.01.97 года, относит преступления, предусмотренные статьями 205 (терроризм), 207 (заведомо ложное сообщение об акте терроризма) и 277 (покушение на жизнь государственного или общественного деятеля). Однако этими составами не исчерпывается все разнообразие проявлений террористического характера. Последние могут быть квалифицированы по статьям 206 (захват заложника), 208 (организация незаконного вооруженного формирования или участие в

нем), 209 (бандитизм), 211 (угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного состава), 278 (насильственный захват власти или насильственное удержание власти), а также по целому ряду других статей.

При криминологическом изучении проблем борьбы с терроризмом важным является то обстоятельство, что на стадиях подготовки террористического проявления, в процессе его "вызревания", как правило, совершается целый ряд общеуголовных преступлений, к которым относятся незаконное приобретение и хранение огнестрельного оружия, взрывчатых и иных веществ, которые могут быть использованы в качестве средства совершения акций терроризма; угроза убийством или нанесением тяжкого вреда здоровью, нарушение различных установленных государством режимных мер и т.д. Это обстоятельство позволяет сделать два важных вывода. Во-первых, оно свидетельствует о необходимости налаживания постоянного и тесного взаимодействия в деле борьбы с терроризмом различных правоохранительных органов и специальных служб, в первую очередь, ФСБ и МВД России. Во-вторых, вполне возможно, а значит и необходимо, предотвращение акций терроризма путем привлечения потенциальных их участников к административной или уголовной

### 23

ответственности за противоправные действия, совершенные на стадиях приближения к террористическим проявлениям.

Особую сложность при организации и осуществлении борьбы с акциями терроризма придает то обстоятельство, что подготовка последних, как правило, проводится в глубокой тайне, с соблюдением строжайших мер конспирации. В этом отношении террористическая деятельность сродни подрывной деятельности, проводимой спецслужбами в отношении политических противников. При этом сами акции терроризма не только не скрываются от окружения и властей, но и предполагают публичность - и максимальное рекламирование как идеологии и движущих сил терроризма, так и конечных целей, на достижение которых направлена деятельность террористов. Так, проведение политически мотивированных насильственных акций с использованием методов устрашения зачастую приурочивается к знаменательным историческим датам, периоду проведения важных общественно-политических мероприятий. В качестве мест для проведения взрывов, поджогов, инспирации вооруженных столкновений и тому подобных акций избираются места дислокации военнослужащих или сотрудников правоохранительных органов, центральные площади городов, вокзалы, аэропорты, стадионы, иные жизненно важные узлы населенных пунктов, где обычно находится большое количество людей. Примерами таких акций могут служить осуществление "Организацией Абу Нидаля" взрывов в аэропортах Рима и Вены в 1985 году или армянских националистов - в московском метрополитене в 1978 году, уничтожение сикхскими террористами самолета с 329 пассажирами в 1985 году или взрыв рейса "Нью-Йорк-Париж" в 1996 году, серия террористических акций на

объектах туристической индустрии в Испании, проведенных членами бакинской террористической организации "ЭТА", либо дерзкая акция исламских террористов, расстрелявших в апреле 1996 года свыше тридцати туристов возле каирского отеля "Европа", излюбленного места отдыха израильских туристов, подрывы террористами-смертниками блокпостов и общежития сотрудников органов внутренних дел в Чечне летом 2000 года и другие.

То обстоятельство, что рассчитанные на максимальный рекламный эффект и общественный резонанс акции террористов готовятся последними в условиях строгой конспирации, не является противоречием. Оно демонстрирует проявление диалектического закона единства противоположностей. Кроме того, оно требует от спецслужб, на плечах которых лежит основная тяжесть функции борьбы с терроризмом, объективной взвешенной оценки и адекватных действий, направленных на предупреждение и пресечение террористических проявлений.

К сожалению, в последние годы в Российской Федерации неоднократно принимались поспешные и непродуманные решения, связанные с реорганизациями специальных служб страны. В результате их следственные и

## 24

оперативно-боевые подразделения неоднократно передавались из одного ведомства в другое, а затем вновь возвращались обратно. Это не могло не сказаться негативно на качестве подготовки и использовании специальных подразделений, вызывало неразбериху в руководстве ими. Как результат -неудачи при осуществлении некоторых акций по обезвреживанию террористов. Примерами могут служить случаи безграмотного штурма вертолета МИ-8 в аэропорту г.Минеральные воды 29.07.94 г., когда под пулями неподготовленного спецназа и в огне пожара погибли многие из захваченных террористами заложников, или неудачная попытка уничтожения боевиков Ш.Басаева в г.Буденновске из-за вмешательства в действия сотрудников антитеррористической группы "А", а также непоследовательного и противоречивого руководства ими со стороны тогдашнего Премьер-министра России В.Черномырдина.

Как естественная реакция на возрастание террористической угрозы в России для организации действенной борьбы с терроризмом под эгидой ФСБ России был создан Антитеррористический центр (с 1999 г. - Департамент по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом), в штат которого введены аналитики, оперативные работники, а также включены соответствующим образом оснащенные боевые группы, способные решать контртеррористические задачи в самых разнообразных оперативных ситуациях.

Вместе с тем, следует заметить, что даже прекрасные, безукоризненные, слаженные действия специальных подразделений при проведении контртеррористических операций по обезвреживанию террористов, захвативших заложников или транспортные средства, должны

расцениваться как свидетельство недостатков в организации оперативной и розыскной деятельности спецслужб и правоохранительных органов, нацеленной на борьбу с терроризмом. Это действительно так, ибо сам факт состоявшегося покушения террористов на противоправную акцию говорит о том, что в свое время не были выявлены стадии подготовки этого преступления, а потенциальные преступники не были остановлены на этапе определения цели, времени и места совершения противоправного деяния, приискания средств для реализации террористических намерений.

Следует подчеркнуть, что преступления, относящиеся к "террористическому ряду", как, впрочем, и другие, имеющие в своей основе политическую мотивацию, не могут быть совершены спонтанно, по неосторожности или в состоянии аффекта, как это бывает, скажем, в случаях общеуголовных преступлений. Любая террористическая акция, будь то политически мотивированное убийство, захват заложников или организация взрывов в общественных местах с целью терроризирования населения, подготавливаются и осуществляются с прямым умыслом. Побудительной причиной, основой для возникновения этого умысла служит некий конфликт социально-политического свойства, о котором речь уже шла выше. Для того,

25

чтобы конфликт обострился до крайней степени и привел к совершению преступления, необходима цепь взаимодействий субъективного и объективного свойства. С одной стороны, должно появиться лицо (либо группа лиц, более или менее значительная), обладающее потенциальной готовностью совершить порожденное конфликтом противоправное деяние. С другой стороны, для "созревания" преступления необходимы и некоторые объективные обстоятельства, играющие роль внешних стимулов для потенциального субъекта терроризма и толкающие его на противоправные действия. Таким образом, механизм приближения к преступлению, совершаемому с прямым умыслом, предполагает постоянное и нарастающее взаимодействие этих элементов -объективного и субъективного. Для этого требуется определенное время, которое и предоставляет спецслужбам, обладающим для этого специальными силами и средствами, возможность своевременно выявить нарастающую угрозу и принять меры к ее локализации и свертыванию. Решить эту задачу можно двумя путями: воздействуя на субъективную компоненту потенциального преступления, то есть на лиц, вынашивающих умысел его совершения, или формируя в нужном направлении объективные обстоятельства (устраняя сам конфликт, лежащий в основе подготавливаемой террористической акции; лишая потенциальных преступников средств ее совершения; исключая возможность их контакта с предполагаемой жертвой террористического акта или выхода на объект посягательства и т.д.). В практике специальных служб и правоохранительных органов чаще всего прилагают усилия в обоих направлениях, воздействуя и на объективную, и на субъективную сторону назревающего преступления, а также внося дисфункцию в процесс их криминогенного взаимодействия.

Отметим, что реализация специальными службами Российской Федерации,- в основном, органами безопасности,- очень важной функции раннего предупреждения угрозы совершения террористических проявлений требует очень корректного и компетентного подхода. Дело в том, что такая предупредительная деятельность зачастую проводится подразделениями ФСБ России в сфере *допреступного* поведения людей и прямо затрагивает их права и свободы. И все же она не только возможна и целесообразна, но и необходима и обязательна. Последнее обстоятельство получило и законодательное закрепление. Начнем с того, что статья 17 Конституции Российской Федерации запрещает такое осуществление прав и свобод граждан, которое способно нарушить права и свободы других лиц. Излишне объяснять, что подготовка акций террористического свойства явно противоречит приведенной статье. А если обратиться к Федеральному закону "Об оперативно-розыскной деятельности", то его 2-я и 6-я статьи предусматривают использование в целях выявления, предупреждения и пресечения преступлений, а также выявления и установления подготавливающих их лиц целого комплекса оперативных

2 Зак. 46

26

мероприятий, включающих такие острые, как контроль почтовых отправлений, прослушивание телефонных переговоров, обследование помещений и т.д.

Разумеется, что для проведения подобного рода и иных оперативных мероприятий необходимо наличие достаточных, перечисленных в Законе оснований. Так, например, неконституционно, а, следовательно, и противоправно применение спецслужбами подобных мер в отношении граждан, политических или общественных деятелей по мотивам своеобразия их религиозных убеждений или политических взглядов. Подобная практика использования возможностей органов безопасности и других спецслужб неминуемо приведет к политическому сыску, который принято понимать как "сбор информации в целях компрометации и шантажа политических деятелей и рядовых участников оппозиционных движений, засылка в них провокаторов, задержания и аресты людей по действительным или инспирированным мотивам, применение других методов преследования действительной, предполагаемой или воображаемой оппозиции в условиях тоталитарного государства".

Крайне нежелательно, чтобы политический сыск вошел в практику отечественных органов безопасности. Во-первых, это еще более отдалило бы перспективу построения в России правового государства, а во-вторых, отвлекло бы российские спецслужбы от борьбы с более серьезными и реальными угрозами для безопасности страны, в первом ряду которых стоит и терроризм. Действительно, опасность этого социально-политического бедствия значительно возросла в последние годы. Если в 1991 году в России было зафиксировано 4,5 тысяч преступлений с использованием огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, то в 1992 году -

8,9 тысяч, а в 1993 году - 19,1 тысячи. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 1992 году в стране было совершено около 100 заказных убийств, в 1993 году - в два раза больше, в последующие годы их количество не уменьшалось. Ежегодно в России совершаются сотни криминальных взрывов. По оценкам специалистов, только незарегистрированного и незаконно приобретенного огнестрельного оружия в стране насчитывается около 1,5 млн единиц.

Такая сложная обстановка, сложившаяся в России в области борьбы с терроризмом, требует активизации деятельности всех ответственных за это государственных структур, а также тесной координации усилий органов безопасности, МВД, других министерств и ведомств в противодействии нарастающей угрозе терроризма. Современная российская действительность вынуждает исполнительную власть предпринимать определенные шаги по совершенствованию антитеррористического механизма в стране. Создаются специализированные подразделения по борьбе с терроризмом в министерствах и ведомствах, сформирована Федеральная антитеррористическая комиссия, принят Федеральный закон "О борьбе с терроризмом", в разное время

27

издавались соответствующие указы главы государства (№ 1226-94 г. "О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности", 310-95 г. "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации", 338-96 г. "О мерах по усилению борьбы с терроризмом") и постановления Правительства (например, № 1040-99 г. "О мерах по противодействию терроризму"). Однако существенным недостатком большинства перечисленных и ряда других указов и постановлений является то, что в основном они ориентированы не на искоренение причин, детерминирующих терроризм, а на ликвидацию порождаемых этими причинами следствиям.

Для решения проблемы нужна комплексная, стратегическая программа, способная задействовать в борьбе с терроризмом не только карательные санкции, но,- и это главное,- социальные и экономические рычаги. Одновременно требуют качественного улучшения и политика в области межнациональных отношений, и федеральное строительство. А ведь как справедливо утверждают специалисты, когда экономические, политические, гражданские и прочие социальные конфликты принимают национальную окраску, они становятся наиболее взрывоопасными.

Кроме того, следует всемерно повышать правовую и социальную защиту населения, а также общий уровень его культуры. Причем последнее замечание относится ко всем категориям граждан, включая представителей органов исполнительной власти в центре и на местах.

Сложно переоценить в этой связи роль средств массовой информации в деле укрепления правопорядка в стране в целом и борьбы с терроризмом в



частности. Представляется, что участие российских периодических изданий, радио и телевидения в освещении процессов, связанных с противодействием растущей террористической опасности в стране может быть более продуктивным с точки зрения разоблачения человеконенавистнической сущности терроризма, разъяснения реакционного содержания его идеологических обоснований и крайне негативных последствий каждой террористической акции.

Сегодня же характер продукции средств массовой информации по данной тематике формирует представление, что корреспонденты различных редакций просто соревнуются между собой в стремлении как можно быстрее разведать и сообщить обывателю побольше "жареных" фактов, абсолютно не задумываясь при этом о возможных последствиях своих действий. Таким образом в эфир попадают "прямые репортажи с места событий" с разъяснением, например, что, как и с какой целью делается органами правоохраны и спецслужбами для освобождения заложников и нейтрализации захвативших их террористов. При этом, спекулируя на праве свободного получения и распространения

2\*

28

информации, особо ретивые журналисты, демонстрируя свою "осведомленность", подробно разъясняют, какие специальные методы использует оперативный состав или сотрудники спецподразделений для обезвреживания террористов. Такое поведение корреспондентов можно объяснить лишь низким уровнем ответственности и неспособностью предвидеть возможные негативные последствия своей низкопрофессиональной деятельности.

С другой стороны, зарубежный и отечественный опыт свидетельствуют, что гражданская позиция журналистов при их цивилизованном взаимодействии с правоохранительными органами и спецслужбами, способны сделать очень много в деле противодействия террористическим угрозам, в розыске и обезвреживании опасных террористов. Очень хотелось бы, чтобы этот положительный опыт был учтен и использован в нашей стране, а давно дискутируемый на Западе вопрос о журналистской этике, гражданской позиции, способах и границах освещения акций террористического характера стал предметом раздумий и отечественных журналистов.

Борьба с терроризмом - сложнейшая, многоплановая и актуальная для Российской Федерации задача общегосударственного масштаба. Ее решение только силами органов безопасности и внутренних дел просто невозможно. Нужна кропотливая и прицельная работа по выявлению и ликвидации самих факторов, детерминирующих терроризм, а также той питательной среды, на которой он произрастает. Для уничтожения этого социального зла, которым является терроризм, необходимо взаимодействие всех здоровых сил в стране, государственных институтов, общественных объединений, партий, церкви, трудовых коллективов, средств массовой информации, всех честных и

законопослушных граждан.

**Отдельные аспекты противодействия терроризму**  
(тезисы выступления на научно-практической конференции  
«Духовность. Правопорядок. Преступность»)

В последнее десятилетие терроризм стал в нашей стране повседневной реальностью, которая ежедневно напоминает о себе страшными, жестокими примерами. В этой связи организация действенной борьбы с этим опасным социально-политическим явлением превратилась в одну из приоритетных задач общества, государственных правоохранительных органов и спецслужб. Терроризм весьма сложен и разнообразен в своих проявлениях. Акции террористического характера отличаются друг от друга по движущим силам, целям, объектам. Так, например, сегодня в России огромные масштабы приобрел уголовный терроризм, используемый структурами организованной преступности в качестве эффективного средства борьбы с конкурентами.

**29**

Анализ террористических акций в зарубежных странах и в Российской Федерации свидетельствует о том, что требования, выдвигаемые террористами, представляют самый широкий спектр устремлений, начиная с попыток получения определенной денежной суммы или освобождения находящихся в заключении единомышленников и кончая посягательствами на изменение существующего строя, нарушение государственной целостности или суверенитета страны. Однако в любом случае в качестве объекта насильственных и противоправных действий террористов выступают не только непосредственные жертвы террористических акций - представители органов власти или случайные, не имеющие никакого отношения к политике люди - но и отдельные элементы конституционного строя, порядок управления, политическое устройство, общественные институты, экономическая и военная мощь государства и другие.

С учетом изложенного, если рассматривать терроризм как сложное социально-политическое явление, под его сущностью можно понимать достижение определенных политических целей через принуждение представителей органов власти или определенных социальных групп граждан к конкретным действиям и сопряженное с применением устрашения и методов насилия по отношению к противостоящей террористам стороне.

Не подлежит сомнению тезис о том, что терроризм превратился сегодня в серьезную проблему для всего мирового сообщества. И при организации эффективного противодействия ему необходимы совместные усилия различных государств, их специальных служб и правоохранительных органов. Однако следует четко осознавать, что подобное взаимодействие может иметь место лишь в рамках такой ситуации, когда интересы различных государств в сфере борьбы с терроризмом совпадают. Примерами таких ситуаций могут быть: посягательство террористов на сложившиеся международные отношения и правопорядок; покушение на объекты совместной защиты (дипломатические представительства, официальные государственные делегации, совместные предприятия, транспортные

средства международного сообщения и пр.), наличие связей между различными национальными террористическими структурами и проведение ими операций, выходящих за рамки юрисдикции одного государства и т.д. Таким образом, речь идет о взаимодействии в противоборстве с международным терроризмом.

Вместе с тем, существует широкий спектр проявлений террористического ряда, которые не затрагивают международного правопорядка и поэтому относятся к внутреннему терроризму (совершение политически мотивированных убийств государственных или общественных деятелей данной страны, насильственные посягательства на ее конституционные основы, создание и функционирование незаконных вооруженных формирований, захват заложников без перемещения их за границу и др.) Ясно, что если подобного рода криминальным проявлениям не будет оказано адекватного и эффективного противодействия,

### 30

их масштабы могут возрасти и способны выйти за рамки национальной проблемы.

И все же борьба с такими криминальными проявлениями - задача внутренняя, так как и основные детерминанты, порождающие внутренний терроризм, чаще всего носят также внутренний характер.

Для подтверждения выдвинутого тезиса хочу обратиться к мнению специалистов. Ни для кого не секрет, что еще лет десять-пятнадцать назад в качестве основных источников возникновения политически мотивированного противоправного насилия в СССР назывались спецслужбы западных государств и иностранные антисоветские организации. Но уже в 1993 году при проведении экспертного опроса среди руководителей подразделений по борьбе с терроризмом территориальных органов безопасности России респонденты на просьбу перечислить основные факторы, порождающие терроризм и иные насильственные антиконституционные посягательства в стране, поставили деятельность зарубежных спецслужб лишь на пятое место. Это обстоятельство симптоматично и, с одной стороны, отражает процесс потепления в международных отношениях, а с другой стороны - указывает на приоритет внутренних факторов среди детерминант терроризма в современной России. Что же это за факторы? В ходе названного исследования специалисты указали следующие причины терроризма и политически мотивированного насилия в Российской Федерации: падение жизненного уровня подавляющей части населения, обострение политической борьбы в стране, повышение социальной и правовой незащищенности людей, наличие неразрешенных проблем межнационального характера, усиление сепаратистских тенденций. Подчеркну, что это - открытые данные, они были опубликованы в "Белой книге российских спецслужб".

Результаты экспертного опроса подтверждают важное положение о том, что основой возникновения терроризма всегда является обострение социально-политических противоречий, которые в случае непринятия своевременных мер порождают конфликт того или иного масштаба.

Приведенная справка из социологического исследования наталкивает и еще на один вывод. Представляется, что следует пересмотреть широко распространенное мнение, в соответствии с которым приоритет в организации борьбы с терроризмом должен принадлежать спецслужбам и правоохранительным органам. Если мы обратимся к упоминавшемуся опросу руководителей контртеррористических подразделений, то увидим, что в качестве факторов, порождающих сегодня терроризм в России, лежат социальные, экономические и политические причины, рычаги прямого воздействия на которые находятся вне компетенции органов безопасности и правоохраны. Следует отметить, что и подавляющее большинство обстоятельств, благоприятствующих успешной реализации террористических и иных насильственных антиконституционных посягательств, также имеют социальную, экономическую и политическую природу (обострение межнациональных проблем; усиление экстремистских тенденций в

31

политической борьбе; политизация организованной преступности, стремящейся проникнуть к рычагам власти; увеличение количества людей, приобретших опыт ведения военных действий в локальных вооруженных конфликтах; падение производства в промышленности и сельском хозяйстве; проблема занятости населения и т.д.).

Таким образом, главным субъектом борьбы с терроризмом должно быть само государство, законодательная и исполнительная ветви власти. Спецслужбы же и правоохранительные органы в своей практике противодействия терроризму сталкиваются, по существу, со следствиями запущенности серьезных социальных, национальных, экономических и иных проблем на высшем, политическом уровне. Мало того, отдельные непродуманные и непросчитанные политические решения сами продуцируют терроризм в стране. Яркий тому пример - события в Чечне.

Терроризм - одно из проявлений экстремизма. Однако от других форм экстремизма он отличается тем, что, как правило, все его проявления противоправны. Поэтому при поиске путей адекватного и эффективного противодействия преступлениям террористического ряда уместно будет применить криминологический алгоритм предупреждения любых противоправных деяний, совершаемых с прямым умыслом. Такие преступления отличаются от большинства общеуголовных тем, что не могут быть совершены в состоянии аффекта или по неосторожности и, следовательно, требуют определенного времени на "созревание", включающее возникновение голого умысла и все этапы подготовки до покушения на совершение преступления. Природа такого "созревания" противоправных действий заключается в процессе динамического диалектического взаимодействия комплекса негативных объективных и субъективных факторов. К первым относятся внешние для субъекта потенциального преступления обстоятельства жизни, включающие бытовую, экономическую, социальную и иные компоненты его существования. Ко вторым следует отнести психологические, национальные, возрастные,

профессиональные, мировоззренческие и другие особенности личности, которые могут иметь как положительный, так и отрицательный характер. Подчеркнем, что совершение преступления возможно лишь в случае активного диалектического взаимодействия криминогенных объективных и субъективных факторов. Предупредить противоправное деяние в этом случае можно тремя путями: 1) устранив негативные объективные факторы действительности; 2) оказав сдерживающее, положительное, корректирующее влияние на субъективный криминогенный фактор; 3) внося дисфункцию во взаимодействие объективного и субъективного факторов, имеющее противоправную перспективу.

Компетенция специальных и правоохранительных органов в сфере предупреждения и пресечения терроризма, как было показано выше, весьма ограничена с точки зрения возможного влияния на объективный фактор назревания преступления. А это диктует необходимость формирования комплексного, сие-

### 32

темного подхода к решению общегосударственной по своей сути задачи, каковой и является борьба с терроризмом в современных российских условиях. Что это означает на практике?

С одной стороны, необходимо создание единой, отсутствующей сегодня в России, целостной, комплексной, стратегически ориентированной государственной концепции борьбы с терроризмом, которая должна стать прочным фундаментом организации антитеррористической деятельности в России. Разумеется, эта концепция должна и согласовываться с международными подходами к борьбе с терроризмом, и учитывать специфические российские особенности этого явления. Нужна и серьезная модернизация законодательства Российской Федерации в сфере борьбы с терроризмом. Неудачной следует признать в этой связи попытку решения проблемы "одним махом" в июле 1994 года, когда в УК РСФСР была введена "универсальная" статья 213<sup>3</sup> "терроризм", трактованная как "совершение в целях нарушения общественной безопасности либо воздействия на принятие решений органами власти взрыва, поджога или иных деяний, создающих опасность гибели людей, причинения значительного ущерба, а равно наступления иных тяжких последствий". Действительно, такая формулировка позволяла весьма расширительно толковать понятие терроризма. И, напротив, она не предусматривала ответственности за такие, например, акции психологического терроризма как распространение провокационных и панических слухов, оказание давления на слои и группы населения, выделяемые по политическим, социальным, этническим, религиозным и иным признакам.

Другая сторона системного подхода к разрешению общегосударственной проблемы борьбы с терроризмом заключается в необходимости объединения усилий в противодействии этому социально-политическому явлению всех ответственных за будущее страны Сил государства и общества. Здесь должны найти свое место и верхние эшелоны

представительной власти России, и законодатель, и спецслужбы, и правоохранительные органы, и учреждения культуры, и средства массовой информации, и партийные, религиозные и иные общественные объединения. Каждый из участников совокупного субъекта борьбы с терроризмом должен отвечать за свой участок этой деятельности в рамках компетенции, а координация их усилий должна быть подчинена единой концепции борьбы с терроризмом.

Заметим, что и вся антитеррористическая программа, и деятельность каждого из субъектов ее реализации должны быть адекватны террористической опасности по своим масштабам, формам, методам реализации, активности и т.д. Так, если речь идет о предупреждении и пресечении тщательно и конспиративно подготавливаемых акций терроризма, основную роль в этом должны играть спецслужбы, обладающие необходимыми оперативными силами и средствами для эффективного противодействия им. Если терроризм выливается в форму открытых, демонстративных актов по терроризированию населения, с использованием большого количества хорошо вооруженных боевиков, как это было,

### 33

например, в городах Буденновске и Кизляре, ответная реакция должна быть адекватно активна и выражаться в виде быстро реализуемой карательной операции с привлечением возможностей спецподразделений и сил Министерства обороны. В ситуации, когда в стране осуществляются попытки распространения идеологии экстремизма, фашизма, национализма, религиозной нетерпимости и т.д., чреватых террористическими и иными противоправными проявлениями, следует мобилизовать усилия всех пропагандистских и просветительских государственных структур, воспитательных и образовательных учреждений и идеологических институтов, всех прогрессивных общественных объединений и самодеятельных организаций в направлении разъяснения широким слоям населения опасности политического, национального, клерикального экстремизма, сепаратизма и иных явлений, порождающих терроризм, а также привитие гражданам иммунитета к попыткам втянуть их в такого рода деятельность.

В этой связи хотелось бы отметить особую роль средств массовой информации в противодействии террористической угрозе. К сожалению, приходится констатировать, что их огромный потенциал используется в этом плане весьма неэффективно. Мало того, можно было бы привести целый ряд примеров, когда авторы некоторых передач или публикаций либо пытаются оправдать отдельные террористические акции, либо так обстоятельно описывают все этапы их подготовки и соответствующие действия противостоящих им сотрудников контртеррористических подразделений, что такого рода материалы можно давать под рубрикой "Делай с нами, делай как мы, делай лучше нас", посвящая их начинающим террористам и киллерам. А ведь можно сконцентрировать внимание зрителя и читателя на тех факторах, которые порождают терроризм и которые мы должны стремиться устранять

из нашей жизни общими усилиями, или на последствиях противоправной акции для окружающих, самого террориста и его близких, наконец, на человеконенавистнической сущности самой идеологии терроризма. И ни в коем случае недопустимо раскрывать тактику подготовки и реализации контртеррористических мер спецподразделениями.

Определенная ответственность за неэффективное участие печатных и электронных средств массовой информации в сфере борьбы с терроризмом лежит и на самих российских спецслужбах и правоохранительных органах, которые зачастую не могут наладить цивилизованных отношений с представителями прессы, радио, телевидения и, опираясь на опыт неудачного, а порой и вредного для дела освещения журналистами аспектов и проблем контртеррористической деятельности, держат их на голодном информационном пайке. Следует, однако, признать, что в последнее время ртмечаются положительные сдвиги в этом направлении. Представители специальных подразделений, спецслужб и правоохранительных органов сами выступают с освещением этой деликатной темы, в этих структурах выделяются подготовленные работники, ответственные за контакты с прессой. Однако и они и журналисты, рассказывая

#### 34

людям об этой сфере деятельности специальных и правоохранительных структур, каковой является борьба с терроризмом, должны руководствоваться мудрой заповедью "не навреди".

Терроризму как сложному и комплексному, многоаспектному социально-политическому явлению современности следует противопоставить комплексную же систему антитеррористических мер. Организация реализации этой системы мер и аспекты взаимодействия субъектов антитеррористических мероприятий, конечно же, требуют специального анализа и проработки. Однако следует еще раз подчеркнуть - успех в борьбе с терроризмом возможен лишь в том случае, если в решении этой задачи консолидируют усилия мировое сообщество и все здоровые, прогрессивные элементы государства и общества внутри страны.

Нельзя не отметить особой актуальности проблемы терроризма и организации эффективной борьбы с ним. Сама жизнь ежедневно доказывает, насколько велика для мирового сообщества опасность терроризма. Исключительную остроту задача активного противодействия террористическим проявлениям приобрела в последние годы в Российской Федерации. Разрастаются масштабы терроризма, он видоизменяется, возникают его новые, изощренные и общественно опасные формы, в политически мотивированные акции насилия вовлекаются целые группы и слои населения, этносы. Криминализируется политическая жизнь, происходит сращивание организованной преступности и властных структур. Активно заявляет о себе терроризм, произрастающий на почве идеологии сепаратизма, национализма и клерикализма. Совершенствуется техническая оснащенность экстремистских, террористических группировок и незаконных вооруженных формирований.

Исключительно благоприятствует реализации противоправных антиконституционных и террористических посягательств сложившаяся в России социально-политическая обстановка, характеризующаяся разгулом преступности, распространением во всех слоях общества, включая структуры исполнительной власти, правового нигилизма, ростом социального расслоения и незащищенности граждан от любых форм насилия, увеличением количества лиц, приобретших опыт ведения боевых действий в Афганистане и Чечне и т.д.

В этих условиях задача борьбы с терроризмом переросла рамки компетенции спецслужб и правоохранительных органов, превратившись в проблему общегосударственного масштаба. В противоборстве с терроризмом должны найти свое место и верхние эшелоны представительной власти, и спецслужбы, и правоохранительные органы, и частные охранные структуры, и учреждения культуры, и средства массовой информации, и религиозные, партийные и общественные объединения. Государство и общество должны не просто констатировать разрастающуюся опасность терроризма в стране, но адекватно и оперативно реагировать на эту опасность.

### 35

Для организации действенной борьбы с терроризмом предстоит сделать очень много. Однако первоочередной, безотлагательной мерой в этой ситуации представляется выработка единой, стратегически ориентированной концепции противодействия терроризму как на международном уровне, так и внутри страны. Решение этой политической задачи послужит фундаментом для реализации иных, практических мер по локализации и устранению опасности терроризма. К сожалению, на сегодняшний день подобной концепции в России нет, а реакция высших государственных чиновников на возрастание масштабов и разнообразие форм терроризма длительное время сводилась к судорожным и хаотичным движениям в виде принятия скороспелых и неработающих указов, перетряхиваний спецслужб и органов правоохраны с заменой их руководителей, да громогласных заявлений перед камерой, рассчитанных на не очень компетентного обывателя.

В основе выработки долгосрочной концепции борьбы с терроризмом в Российской Федерации должен лежать тщательный анализ организации этой деятельности на международной арене, в зарубежных странах, а также и достаточно большой опыт отечественных антитеррористических подразделений.

Серьезным препятствием для террористической деятельности должно стать и отечественное законодательство. Следует ужесточать режимные меры по производству, хранению, транспортировке и использованию огнестрельного оружия, взрывчатых, отравляющих, радиоактивных, химических и иных веществ, которые могут использоваться в качестве средств совершения террористических акций. В условиях современной российской действительности как неизбежная видится и необходимость усиления ответственности за совершение преступлений террористического характера. Кроме того, уголовное законодательство следует привести в



соответствие с разнообразием форм террористических проявлений.

"Большим" вопросом в деле активного противодействия угрозе терроризма в России является техническая и боевая оснащенность контртеррористических подразделений. Нехватка необходимой транспортной базы, спецсредств для проведения боевых операций, современных технических средств конспиративной связи - вот неполный перечень недостатков оснащенности государственных антитеррористических структур (тем более не приходится в этой связи говорить о частных охранных предприятиях, возможности активного противодействия терроризму которых ограничены не только технически, но и законодательно).

Серьезной проблемой сегодня является и задача укомплектования контртеррористических структур грамотными, хорошо обученными и подготовленными специалистами. Многократные, по существу - непрерывные реорганизации органов безопасности во второй половине 90-х годов, когда антитеррористические подразделения то выводились из их состава, то возвращались назад, привели к тому, что многие профессионалы навсегда покинули их. На смену же им приходили молодые, не имеющие боевого опыта сотрудники, которые были

36

вынуждены приобретать этот опыт весьма дорогой ценой, иногда - ценой своей жизни.

Вряд ли можно назвать совершенной и методику подготовки специалистов, призванных противостоять терроризму. Здесь должны сказать свое слово и опытные оперативные работники, и представители специальной науки, и бывшие и настоящие сотрудники контртеррористических подразделений, имеющие солидный стаж такой деятельности.

Особо следует подчеркнуть актуальность такого направления в деле совершенствования борьбы с терроризмом как организация эффективного взаимодействия всех государственных и общественных структур, вовлеченных в эту деятельность. Ввиду того, что терроризм за последние годы усложнился как социально-политическое и криминальное явление, он различными своими гранями затрагивает компетенцию многих министерств, ведомств, государственных институтов, общественных и самодельных организаций. С одной стороны, произрастая из причин социального, экономического, политического свойства, терроризм выливается в конкретные противоправные деяния, требующие юридических оценок и относящиеся в этой связи к компетенции спецслужб и органов правоохраны. С другой стороны, специальные службы и правоохранительные органы, обладающие необходимыми оперативными силами и средствами и зачастую способные выявить нарастающую угрозу совершения насильственных антиконституционных акций на самом раннем этапе их подготовки, не имеют экономических и политических рычагов воздействия на ситуацию, так как в нашей стране "разрешено все, что прямо не запрещено законом", а полномочия "компетентных" органов в сфере предупредительной деятельности ограничены. Действительно, сегодня даже прокуратура не

имеет права выносить официальное предостережение физическим лицам, динамика действий которых свидетельствует об их приближении к преступлению. В таких условиях очень важно наладить эффективный механизм обмена информацией, подготовки и проведения масштабных и скоординированных мероприятий различными заинтересованными в борьбе с терроризмом структурами.

Необходимость постоянного и всестороннего взаимодействия в контртеррористической деятельности можно проиллюстрировать на примере организации этой работы в органах безопасности и МВД России. Как показывает опыт оперативных подразделений последних лет, за счет политизации и стремления прорваться к рычагам государственной власти со стороны организованной преступности, повышения потенциала экстремизма в политической борьбе, усиления сепаратистских тенденций в отдельных регионах, криминальный и политически мотивированный терроризм все сильнее переплетаются между собой, все глубже проникают друг в друга. Так, оперативные разработки милиции "подпольных оружейных бизнесменов" приводят к вскрытию конспиративных каналов связи последних с зарубежными террористическими организациями. С другой стороны, совершению любой политически мотивированной террористи-

### 37

ческой акции, как правило, предшествует ряд общеуголовных преступлений (например, незаконное хранение, приобретение или изготовление оружия). Наконец, при получении первичной информации о захвате транспортного средства, заложников, осуществлении иных противоправных действий террористического ряда чаще всего невозможно дать однозначного ответа, к компетенции какого ведомства - ФСБ или МВД - оно относится.

Все это диктует необходимость тесного взаимодействия органов внутренних дел и безопасности в деле борьбы с терроризмом, которое может осуществляться в различных формах: обмен информацией, совместное планирование, создание смешанных постоянных или временных штабов и групп, маневрирование оперативными силами и средствами, проведение совместных специальных операций и т.д.

Хотелось бы отметить особую актуальность корректного и цивилизованного взаимодействия спецслужб и правоохранительных органов со средствами массовой информации в освещении их деятельности, связанной с борьбой с терроризмом. Информация должна передаваться журналистам в такой форме и в таком объеме, которые исключали бы возможность ее использования экстремистскими антиконституционными и откровенно криминальными структурами в интересах подготовки и проведения противоправных акций. Особая ответственность ложится в этой сфере и на самих корреспондентов, которые в погоне за "горячим" материалом зачастую злоупотребляют своим правом на свободный доступ к информации. В лучшем случае, это делается по глупости и неумению просчитать крайне негативные последствия таких действий.

Говоря о проблемах и путях совершенствования борьбы с терроризмом, нельзя не подчеркнуть важности такого направления в этой деятельности как профилактика. Последняя позволяет выявить угрозу совершения террористических акций на стадиях возникновения причин и условий, порождающих политически мотивированное насилие, появления самого умысла осуществить противоправные действия. Это очень важно, так как негативные последствия террористических проявлений экономического, социального, политического и морального плана настолько велики, что даже жесткое наказание виновных в этом лиц не может принести полного удовлетворения. Кроме того, отрицательный для государства и общества эффект зачастую возникает уже на стадиях подготовки террористических акций, так как в этой ситуации вовлекаются в антиконституционную экстремистскую деятельность большие группы людей, совершаются уголовные преступления.

В этой связи следует подчеркнуть, что даже блестяще проведенная специальными подразделениями боевая операция по обезвреживанию террористов, например, захвативших заложников, является свидетельством упущенных возможностей оперативных подразделений по выявлению, локализации и свертыванию опасности совершения террористической акции на этапах ее планирования и подготовки. Таким образом, задача раннего предупреждения, профилак-

38

тики терроризма должна стоять во главе угла деятельности органов безопасности и правоохраны. Ее же должны преследовать и просветительские, пропагандистские институты государства, а также средства массовой информации, обязанные приложить максимум усилий к тому, чтобы скомпрометировать в обществе саму идею использования террористических методов при достижении политических целей, а также привить гражданам России иммунитет к попыткам втянуть их в опасные противоправные действия. Следует стремиться не просто отвечать на террористические акции, а выявлять их корни и детерминанты, устранять последние с использованием всех имеющихся в арсенале государства экономических, политических, идеологических, социальных и специальных мер - вот что должно быть приоритетом в организации единого контртеррористического фронта в стране.

**Терроризм как инструмент внешней политики США**  
(выступление на круглом столе «Проблемы национальной безопасности в новых условиях»)

Беспрецедентная агрессия НАТО в отношении суверенной Югославии, явившаяся по своей сути покушением на установившиеся международные отношения и попыткой навязать "новый миропорядок", сконструированный в Вашингтоне, неожиданно всколыхнула и обострила целый спектр глобальных проблем. Фактически, речь идет о перспективах развития мирового сообщества, а также о витальных для всего человечества вопросах: существовании демократии как способа цивилизованных отношений между

людьми и государствами; возможности формирования последними независимой, без оглядки на дядю Сэма, внутренней и внешней политики в соответствии с исторической традицией, ментальностью народа и национальными интересами; признании или отрицании права людей на жизнь, свободу и достойное существование; переоценке представлений о нравственности, добре и зле.

Нападение целой группы экономически развитых и прекрасно оснащенных в техническом и военном отношении государств на небольшое европейское государство в целях отколотить от него очередной кусок совершено настолько откровенно и цинично, что оно повергает в шок человека, пытающегося осмыслить происходящее, опираясь на законы логики. Действительно, в этой ситуации американцами и их партнерами по НАТО полностью проигнорированы и международное законодательство, и установленные в ООН процедуры принятия серьезных и глобальных по своим последствиям решений, и мнение мировой общественности. Причем этот феномен покушения на установленные международные отношения настолько уникален и многоаспектен, что в нем найдет свой предмет для исследования и политолог, и философ, и юрист, и военный. Следует отметить, что российская политическая

### 39

элита, научная общественность и большинство простых граждан незамедлительно, активно и крайне негативно отреагировали на события последних месяцев на Балканах. Об этом свидетельствуют многочисленные заявления представителей всех ветвей власти, лидеров общественных движений, специалистов.

С учетом новой реальности, формирующейся в мире после 24 марта 1999 года, когда начались массированные бомбардировки югославской территории натовскими самолетами, хотелось бы предложить рассмотрение еще одного аспекта проблемы, а именно - оценить происходящие сегодня в Югославии события с точки зрения борьбы с международным терроризмом. Сразу же подчеркну, что речь пойдет не о журналистских штампах, зачастую воспроизводящих дефиниции "терроризм", "агрессия", "насилие" в контексте отвлеченно-образных и нравственных категорий, а о сущностной, политической и правовой оценке международного терроризма.

Терроризм как сложное, многоаспектное и крайне негативное социально-политическое явление давно перерос рамки национальных границ и превратился в масштабную угрозу для безопасности всего мирового сообщества. Не случайно в 90-е годы проведены десятки международных конференций с участием руководителей государств, специальных служб и правоохранительных органов, представителей общественных организаций и средств массовой информации, посвященных поиску эффективных путей борьбы с этим поистине глобальным злом. Цель эта благородна и безусловно оправдана, но и одновременно трудно достижима, что объясняется рядом обстоятельств. Заметим, например, что в международном праве до сих пор нет единого определения терроризма, которое устраивало бы все страны и

всех участников международных отношений. Хотя попытки выработать такую дефиницию, точно выражающую содержание терроризма, предпринимаются постоянно.

Еще в 1934 году, после убийства в Марселе югославского короля Александра и министра иностранных дел Франции Л.Барту Лига Наций поручила специальному Комитету экспертов сформулировать понятие терроризма как преступного с точки зрения мирового сообщества явления и подготовить конвенцию по предотвращению и наказанию актов терроризма. А вот уже 9 декабря 1994 г. Генеральной Ассамблеей ООН принята Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, в которой выражалась глубокая озабоченность "продолжающимися во всем мире актами международного терроризма во всех его формах и проявлениях, включая те, в которых прямо или косвенно участвуют государства, которые угрожают жизни ни в чем не повинных людей или приводят к их гибели, имеют пагубные последствия для международных отношений и могут поставить под угрозу безопасность государств".

#### 40

Подчеркнем, что сущностным, необходимым элементом терроризма является устрашение, проводимое в отношении правительства какого-то государства, его властных структур, отдельных групп граждан или всего населения в целях принуждения к совершению действий, выгодных террористам. Этот двухэтапный механизм достижения преступной цели - сначала устрашить, запугать путем применения насилия, а затем заставить выполнить свои требования - отличает терроризм от других противоправных "одноходовых" насильственных действий.

Различают терроризм государственный, проправительственный и антиправительственный; международный и внутренний; традиционный и технологический; политический, религиозный, националистический, сепаратистский; левый и правый. Существуют и другие классификации терроризма, в качестве основания которых используются субъекты, объекты, цели и формы терроризма, география его распространения, террористические идеологические концепции и т.д.

К международному терроризму относят такие террористические акции, которые затрагивают интересы более чем одной страны и наносят ущерб безопасности международного сообщества, сложившимся международным отношениям. Пожалуй, самыми масштабными, агрессивными и сопряженными с наиболее разрушительными негативными последствиями являются акции терроризма, проводимые одним государством в отношении другого государства. Это - государственный международный терроризм, борьба с которым затруднена из-за "двойных стандартов" в его оценках со стороны руководителей различных стран. Действительно, как ни один военный агрессор не признал себя таковым, так и ни один террорист, будь то отдельный индивид с девиантной психикой или респектабельное правительство солидной державы, не согласится с обвинением в терроризме.

Наиболее ярко существование двойных оценок при идентификации

проявлений международного терроризма можно проиллюстрировать на примере США, руководство которых провозгласило себя главным оплотом борьбы с такого рода преступлениями. Президент США регулярно обращается к американскому конгрессу с докладами, в которых излагается стратегия борьбы с террористическими угрозами. Правительством этой страны ежегодно выделяется свыше 5 миллиардов долларов на борьбу с терроризмом. Претендуя на роль лидера и главного координатора противодействия террористической угрозе во всем мире, США с 1983 г. финансирует из американского бюджета Программу помощи в борьбе с терроризмом" (Anti-terrorism assistance program"), в рамках которой прошли антитеррористическую подготовку при Госдепартаменте США около 20 тысяч представителей из более чем 80 стран.

Госсекретарь ежегодно совершает ритуал оглашения списка признанных политическим руководством США террористическими организаций и "государств-спонсоров" международного терроризма. Закон США "О борьбе с

#### 41

терроризмом и применении смертной казни" 1996 г. под страхом лишения свободы до 10 лет запрещает американским гражданам заключать и совершать финансовые сделки с партнерами из таких государств, к числу которых отнесены Ирак, Иран, Куба, Ливия, Северная Корея, Сирия, Судан. Кроме того, в законе содержится требование к представителям США в международных финансовых институтах (Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития, Международный валютный фонд и др.) использовать все свое влияние для противодействия предоставлению любых заемных средств "государствам-террористам".

Казалось бы, благодетельствованное США человечество, защищенное от международного терроризма заботливыми дядей Биллом и тетей Мадлен, должно день и ночь молиться за их здоровье, однако этого почему-то не происходит. Почему?

Да потому, что США, объявляя те или иные страны "государствами-террористами" и используя все свои возможности влияния на различные международные институты, в том числе и ООН, для экономической их изоляции, руководствуются отнюдь не заботой о спокойствии во всем мире, а исключительно своими собственными стратегическими интересами, география которых после разрушения Советского Союза и социалистического лагеря приобрела глобальный характер. Это позволяет США жестко насаждать свои порядки на Среднем Востоке, на Балканах и в других важных геостратегических регионах мира, используя самые крайние меры давления вплоть до массированных ракетных бомбардировок, яркими примерами которых являются их карательные операции "Лиса в пустыне" в Ираке в декабре 1998 г. или "Решительная сила", осуществлявшаяся в Сербии с марта 1999 г. Нет необходимости доказывать тот факт, что у иракцев или сербов, провожающих в последний путь своих близких, погибших под

бомбардировками натовских самолетов и живущих в постоянном страхе возможности новых налетов, с понятием "международный терроризм" ассоциируется не их собственная страна, а именно США.

Представляется, что последние события в Югославии расставили все точки над *i*, так как в этот раз американцы не только проигнорировали позицию своего "стратегического партнера" России (к этому наши чиновники от политики уже давно привыкли - утратившая былую военную мощь и авторитет на международной арене страна не принимается во внимание развитыми государствами при проведении ими в жизнь важных геополитических решений), но даже не сочли целесообразным согласовать с ООН свое решение совершить откровенную агрессию на суверенное государство.

Двойственность позиции США, на словах не устающих декларировать свое стремление истребить международный терроризм, а на деле активно его взращивающих, проявлялась и раньше. Можно по этому поводу вспомнить тесные контакты американцев с пакистанскими террористами, афганскими

#### 42

талибами или скандал, возникший в 1996 г. по поводу американского содействия поставкам оружия из Ирана боснийским мусульманам в разгар гражданской войны в 1994 г. Тогда в причастности к тайным операциям по вооружению хорватских боевиков был обвинен посол США в Хорватии П.Гэлбрайт. Однако проведенное по этому поводу расследование показало, что имевшая место противоправная акция не была частной инициативой дипломата, а являлась частью плана по реализации стратегических внешнеполитических замыслов на Балканах государственного департамента и администрации президента США. Таким образом, руководство США, официально объявив Иран "спонсором" международного терроризма, по существу совместно с этим государством приняло участие в спонсорстве мусульманских боевиков в Боснии.

Факт наличия двойного стандарта у американцев при оценках проявлений международного терроризма отмечался представителями некоторых арабских стран, принимавших участие в работе конференции в Шарм аш-Шейхе в марте 1996 г. Анализируя итоги самого форума, официальные круги Саудовской Аравии, например, подчеркивали явное стремление США придать ему произраильскую направленность и обвинить в терроризме только арабов. Об этом, в частности, заявлял саудовский министр Сауд Аль-Феисала.

Представляет интерес и то обстоятельство, что "двойная игра" американцев в области борьбы с международным терроризмом зачастую оборачивается против них самих. Так, например, в публикациях либеральной американской прессы отмечается тот факт, что именно правительство США стояло у истоков международного исламского терроризма, поощряя и субсидируя в 80-х годах вербовку и вооружение в мусульманских странах наемников для ведения войны в Афганистане. Теперь же бывшие афганские моджахеды составляют ядро террористических группировок, действующих

на Ближнем Востоке, Филиппинах, в других регионах. Подчеркнем, что моджахеды проповедуют идеи панисламизма и рассматривают в качестве своего главного врага именно США.

И все же именно трагические события, развернувшиеся на многострадальной югославской земле весной 1999 года окончательно сорвали маску "радетелей за всеобщий мир и благополучие" с американского руководства и продемонстрировали всему миру его лицемерие. Для всех стало понятно, что под шитой белыми нитками риторикой о защите интересов малых народов скрывалось неумемное стремление к распространению влияния США на весь мир. Как известно, безнаказанность преступника поощряет его к совершению новых преступлений. Бомбежки Ирака в конце 1998 г. проводились американцами под предлогом предотвращения производства оружия массового уничтожения. Прикрываясь лозунгом защиты прав косовских албанцев, они осуществляют агрессию против Югославии. Возникает вполне естественный вопрос: какая страна и по какому поводу

### 43

станет следующей жертвой неумемных амбиций США? Этот вопрос носит принципиальный характер для России, так как в зависимости от ответа на него будет формироваться внешняя политика нашей страны и корректироваться концепция национальной безопасности.

Представляется, что выбор американцами и места развязывания очередной войны и, самое главное, способа начала агрессии совсем не случаен. Проверив свои силы в других регионах мира и убедившись в том что реакция главы Российской Федерации на откровенно агрессивные действия США в отношении других стран будет страусиной, Вашингтон решил заколотить в земной шар табличку "Собственность США", избрав для этого не просто центр Европы, но и район исторически сложившихся геополитических интересов России - Балканы. И в период, когда на беззащитную Югославию ежедневно осуществлялись сотни боевых налетов, вместо решительного осуждения американского посягательства на международный правопорядок и столь же решительной и всесторонней поддержки жертвам агрессии из Кремля слышалось лишь невнятное бормотание о том, что "мы не позволим втянуть себя в конфликт", "Россия сегодня набирает очки", а специально выделенному представителю главы государства В.Черномырдину было поручено возить ультиматумы стран НАТО в Югославию. Таким образом, верховная исполнительная власть России поставила себя в положение Моники Левински, по существу, удовлетворяя необузданные амбиции США. Результаты такой прозападной политики российской верхушки известны.

В этих условиях перспективы развития международной обстановки выглядят весьма мрачными. Представляется, что американцы по отработанной в Югославии технологии, используя механизм превентивного устрашения, попытаются поставить на колени любое государство, стремящееся к проведению независимого политического курса. Логика



подсказывает, что одной из очередных жертв агрессии может стать Белоруссия. Необыкновенно близорукой и губительной для будущего России представлялось в этой ситуации нежелание окружения Ельцина максимально ускорить процесс объединения со стремящейся к такому объединению Белоруссией. Ведь от этого зависел уровень национальной безопасности обоих государств. Если бы и Минск был оставлен наедине с агрессором,<sup>TM</sup> прекращение существования Российской Федерации как независимого суверенного государства могло стать лишь вопросом времени. Тем более, что этот суверенитет уже сейчас поражен метастазами сепаратизма, и это обстоятельство активно используется спецслужбами НАТО и другими нашими недругами в собственных интересах.

Возвращаясь к аспекту терроризма в американской агрессии против Югославии, подчеркнем, что вместо главного борца с терроризмом США ясно обозначили себя основным и самым опасным субъектом террористической деятельности в современном мире. Подчеркнем, что действия американцев и их партнеров по НАТО в Югославии - безусловно терроризм, так как они содержат

#### 44

все отличительные элементы этого нелегитимного социально-политического явления: политическую цель, двухэтапный механизм ее достижения, превентивное устрашение и принуждение правительства суверенной страны к принятию выгодных для США решений.

К сожалению, и американские политики не делают никаких полезных выводов из истории человечества, и само человечество в очередной раз убедилось, что вирусы опасных политических болезней при отсутствии профилактических мероприятий со стороны мирового сообщества способны оживать и провоцировать серьезные рецидивы. Можно вспомнить в этой связи, что в XX веке в Европе уже наблюдался клинический случай стремления к мировому господству. Кстати, тогда фашистской Германией также активно использовались методы государственного терроризма для достижения глобальных политических целей.

Рассуждая о терроризме, следует отметить, что терроризм терроризму рознь. Можно сравнить, например, терроризм палестинцев, пытающихся путем проведения террористических атак освободить оккупированные Израилем территории, или акции терроризма, осуществляемые представителями Курдской рабочей партии для привлечения внимания мировой общественности к проблеме отсутствия собственной государственности, с массированными высотными бомбардировками натовских войск городов Югославии, жертвами которых становились в том числе и "защищаемые" американцами косовские албанцы.

Когда палестинский террорист, обвешанный самодельными бомбами, идет на оккупированной территории к автобусной остановке с израильскими солдатами, он наверняка знает, что в результате террористической акции погибнет и сам. Курды также не жалеют своих жизней при попытке решения проблем своего народа, свидетельством чему - их массовые голодовки или

акты самосожжения, при этом акты террора - это крайняя мера, шаг отчаяния, вызов слабого сильному. Кстати, вот проблема, достойная внимания американских радетелей о правах человека: почему бы НАТО не нанести ракетно-бомбовый удар по Турции, развязавшей настоящую войну против курдского народа (а ведь количество курдов исчисляется десятками миллионов, это многократно больше, чем албанцев в Сербии).

Содержание актов государственного терроризма, беззастенчиво продемонстрированного США в Югославии мировому сообществу, совершенно другое. Оно зиждется на психологии переростка, обижающего во дворе малолеток ради собственного удовольствия, с осознанием полной своей безнаказанности. Это - ублюдочный террор сильного против слабого, осуществляемый трусливо, подло, без риска для самого террориста. По существу - это хладнокровное, рассчитанное массовое уничтожение людей, модификация фашистских газовых камер.

45

Слишком быстро отказались в России от объективных оценок агрессивной сущности американского империализма, неоднократно демонстрировавшейся и в прежние годы. Как представляется, сегодня американцы преподнесли очень дорого обошедшийся нам, но, вероятно, все же необходимый для нас всех урок политграмоты. И для "революционеров-реформаторов", бездумно предававших во время так называемой перестройки в середине 80-х годов наших друзей в странах Восточной Европы и готовивших развал собственной державы во имя "общечеловеческих идеалов", и для членов "чрезвычайной тройки", подписавших смертный приговор собственной стране в Беловежской пуще, и для всего мирового сообщества.

Сейчас предпринимаются попытки поставить в один ряд натовскую агрессию в Югославии и действия российских федеральных сил в Чечне по наведению в этой республике конституционного порядка и уничтожению незаконных вооруженных формирований. Существует даже точка зрения, в соответствии с которой "Россия повторяет в Чечне югославский эксперимент американцев". Однако общими здесь можно признать лишь элементы тактики использования авиации в военном противостоянии. На этом параллели заканчиваются. Действительно, если в России верховная исполнительная власть наконец-то впервые за последние годы внятно обозначила свой политический курс на Северном Кавказе и принимает меры к наведению порядка *в собственном субъекте федерации*, то американцы и их партнеры по НАТО грубо вмешались во внутренние дела суверенного государства. Российские силовые структуры ведут борьбу с террористами, боевиками и международными преступниками. Американцы вели военные действия против законно избранного правительства, а по большому счету - против народа Югославии и свободы выбора им пути развития. Таким образом, действия федеральных сил в Чечне сегодня - это борьба с международным терроризмом, а агрессия НАТО против Югославии - это типичное его проявление на государственном уровне.

Обострение межнациональных отношений и терроризм  
(выступление на круглом столе "Межнациональные отношения и проблемы национальной безопасности Российской Федерации")

Вопрос о взаимосвязи состояния межнациональных отношений и уровня террористических проявлений представляется далеко не теоретическим. Об этом убедительно свидетельствует весь исторический опыт человеческой цивилизации. И особенно актуальна эта проблема сегодня для нашей страны, так как Российская Федерация, являясь многонациональным государством, в условиях противоречивых и болезненных перемен во всех сферах общественной жизни зачастую сталкивается с процессами обострения меж-

46

национальных отношений, прямо и опосредованно порождающих массовые противоправные действия, взаимное недоверие и вражду между народами, экстремизм и его крайнюю форму - терроризм. Как справедливо утверждалось в одной из работ Центра социологии межнациональных отношений Института социально-политических исследований РАН, "В ряде регионов России, как и в бывших республиках Союза, ощущается гипертрофирование национальной идеи, ее трансформация в национализм и сепаратизм... Это с неизбежностью приводит к росту конфронтационности массового сознания, национальному обособлению и разобщенности, к усилению напряженности в межнациональных отношениях"<sup>2</sup>. А это, в свою очередь, влияет на состояние криминогенной обстановки и, на определенном уровне развития деструктивных процессов, на безопасность страны. Нельзя не согласиться в этой связи с прозвучавшими 9.06.97 г. в ходе Круглого стола "Межнациональные отношения и проблемы национальной безопасности Российской Федерации" заявлениями о том, что в современных условиях национализм является одной из серьезнейших угроз самому существованию России как цельного единого государства.

Попытаемся рассмотреть вопрос о влиянии межнациональных отношений на состояние безопасности государства и общества на примере проблемы борьбы с терроризмом, возникающим на почве обострения этих отношений.

Предварительно необходимо сделать замечание о том, что вопросы эффективного противодействия террористической угрозе, произрастающей на различной социальной и политической основе, превратились сегодня в проблему глобального масштаба, что подтверждается постоянно нарастающим количеством международных встреч, конференций, рабочих совещаний глав правительств, руководителей спецслужб и правоохранительных органов, представителей широкой общественности, посвященных вопросам снижения опасности терроризма. Особенно актуальной стала эта тема для России, в которой с конца 80-х годов наблюдается взрыв террористических проявлений. Страна, обладавшая надежным иммунитетом по отношению к широкому распространению политически мотивированных актов насилия, утратила этот иммунитет. И

причин тому достаточное количество.

Начнем с того, что в условиях кардинальной ломки формационных и надстроечных структур, а также сложившихся отношений в области политики, экономики, права, социальной и иных важных сферах жизни государства и общества утрачены прежние, десятками лет вырабатывавшиеся механизмы упорядочения и конституционного регулирования отношений, прямо или косвенно влияющих на состояние безопасности страны. Особенно "досталось"

<sup>1</sup> См.: Межнациональные отношения в регионах России и СНГ - М: Центр социологии межнациональных отношений ИСПИ РАН, 1994. СЗ.

47

идейно-политической сфере, так как прежняя идеология предана анафеме, а новой обществу, потерявшему ориентиры, не предложено. Девальвированы, а по существу - утрачены такие дисциплинирующие и цементирующие общественную жизнь начала как патриотизм, чувство долга, нравственность, мораль, интернационализм.

Современная российская действительность создала и продолжает постоянно воспроизводить все новые факторы, исключительно благоприятствующие росту экстремизма и терроризма. К подобного рода детерминантам можно отнести социальное расслоение общества, обострение политической борьбы, рост безработицы и социальной незащищенности граждан, распространившийся во всех слоях общества и государственных структурах правовой нигилизм, усиление сепаратистских тенденций, несовершенство российского законодательства и т.д.

Особое место среди факторов, детерминирующих терроризм в Российской Федерации, занимает национализм, активно расцветающий на территориях всех бывших советских республик, включая Россию. Как идеология, политика и социальная практика, направленная на проповедь национальной исключительности и превосходства, разжигание ксенофобии и национальной вражды, национализм обладает исключительным потенциалом разрушения, способным нагнетать социальную напряженность в обществе, разжигать конфликты различного масштаба, а в случаях, когда ему не противопоставляются адекватные эффективные меры противодействия - и уничтожать целые государства. И новейшая история знает много примеров, подтверждающих этот тезис: кровавые столкновения в индийских штатах Кашмир и Пенджаб, военные действия в Югославии, разрушившие некогда единое государство, террористическая активность тамиллов в Шри-Ланке или курдов в Турции - все это иллюстрирует высокую степень угрозы безопасности, исходящей из национализма.

К сожалению, наша страна не избежала печальной участи на своем опыте испытать масштабные негативные последствия обострения межнациональных отношений. Как представляется, особенно активно начали развиваться националистические метастазы в регионах бывшего Советского Союза с середины 80-х годов, когда Горбачев, Яковлев, Шеварнадзе и их соратники из числа радетелей об "общечеловеческих интересах" фактически

подготовили почву для развала всего социалистического лагеря и собственной державы. При этом одним из самых действенных орудий этого разрушительного процесса был именно национализм, который зачастую пытались (и до сих пор пытаются) маскировать под термин "рост национального самосознания".

Хотелось бы подчеркнуть, что опасные центробежные тенденции, произраставшие на почве национализма и содержавшие угрозу для безопасности и самой целостности Советского Союза, не проходили мимо внимания государственных структур, ответственных за внешнюю и внутреннюю безо-

48

пасность страны. Так, сотрудники КГБ СССР, отслеживавшие состояние и динамику развития социальной и политической обстановки на местах, в регионах и на территории всей страны, прекрасно видели, что заигрывание центральной власти с националистами в республиках может привести к необратимым разрушительным последствиям для общества и государства. Тщательно подготовленные, подтверждаемые убедительными конкретными фактами аналитические материалы, содержащие выверенные прогностические оценки угрожающего развития ситуации, докладывались на "самый верх". Справки подтверждали, что нарастающий вал национализма, кстати, активно стимулировавшийся спецслужбами стран Запада и США, объективно ведет к гибели страны. Однако "Горбачев и компания" отмахивались от такого рода материалов, объясняя их происхождение профессиональной подозрительностью представителей отечественных спецслужб. К сожалению, время подтвердило точность прогнозов аналитиков из КГБ СССР. Националистические проявления в республиках Прибалтики, активно поддержанные московскими "демократами", армяно-азербайджанский конфликт в Нагорном Карабахе, национал-сепаратистские процессы в республиках Средней Азии, в Казахстане, на Украине и в самой России привели к логическому итогу -уничтожению СССР.

Однако после развала Советского Союза национализм не прекратил своего разрушительного воздействия на территориях вновь возникших государственных образований. Он как ржавчина, разъедающая железо, ослабляет основы общества и государства в большинстве стран СНГ. И, пожалуй, самым ярким и трагическим примером, иллюстрирующим исходящую от национализма угрозу, являются события последних лет в Чечне, унесшие десятки тысяч жизней россиян. Эти события показали, к каким тяжким последствиям политического, экономического, нравственного характера может привести легкомысленное отношение власти к вопросам своевременного регулирования межнациональных отношений, отсутствие стратегически ориентированной государственной политики в этой области, а также твердой воли к ее последовательному проведению в жизнь.

Чечня рельефно продемонстрировала и факт тесной взаимосвязи национализма и терроризма. Ставшие уже классическими, небывалые по наглости и количеству жертв террористические рейды Басаева и Радуева,

подтвержденные документальными материалами жестокие истязания российских военнослужащих в отрядах чеченских боевиков, заявления Дудаева, а затем и его последователей о готовности применить оружие массового поражения по всей территории Российской Федерации, организация взрывов жилых домов - все это свидетельства активного произрастания террора на идейно-политической почве, щедро удобренной национализмом. С другой стороны, любой акт терроризма со стороны чеченских боевиков неминуемо провоцирует у потерпевшей стороны прилив ненависти к его исполнителям, причем эта

49

ненависть зачастую автоматически переносится на весь народ, представителями которого являются террористы. Возникает новый виток ожесточения, национализм и терроризм продолжают подпитывать друг друга.

Как уже выше отмечалось, терроризм детерминируется широким спектром факторов различной природы. Однако вряд ли можно найти среди них такой же сильный, глубокий и долговременный с точки зрения порождаемых им террористических последствий как национализм. Попытаемся проанализировать, чем это объясняется.

Национализм апеллирует к наиболее глубоким и чувствительным психологическим качествам человека, отличающимся к тому же способностью незамедлительно рефлексивно реагировать на внешние раздражители положительного или отрицательного свойства. При этом воздействие извне, угрожающее ущемлением национального достоинства (будь то прямое оскорбление со стороны представителя другой национальности или распространение информации о совершении несправедливых действий по отношению к соплеменникам), вызывает однозначно негативную реакцию индивидуума, представляющего данную нацию.

Наличие такой болезненной рефлексии позволяет лицам, по тем или иным причинам заинтересованным в обострении межнациональных отношений, возбуждать агрессивную ответную реакцию, воздействуя на людей не на уровне сознания, а на уровне эмоций, переживаний, чувств. Это приводит их в состояние, когда критичность по отношению к собственным поступкам значительно снижается, что, в свою очередь, создает благоприятные условия для манипулирования поведением людей и направления возбужденной в них агрессивности в русло экстремизма и терроризма.

Следует подчеркнуть, что воздействие на национальные чувства людей вызывает достаточно устойчивую ответную реакцию, для нейтрализации которой необходимо весьма продолжительное время. Таким образом, возникает возможность использовать "наведенный" потенциал агрессии в течение довольно длительного времени.

Болезненные нравственные раны, нанесенные путем воздействия на национальные чувства, заживляются исключительно медленно и имеют

свойство наследственно передаваться из поколения в поколение. Так, например, массовое истребление турками армян в конце XIX- начале XX века оставило глубокий отпечаток в исторической памяти армянского народа и до сих пор сказывается на отношениях Армении с Турцией и Азербайджаном. Не последним стимулом в разжигании в Чечне ненависти к русским, проявившейся, в частности, в особой жестокости по отношению к военнослужащим федеральных сил и даже к мирному русскоязычному населению, явилась депортация чеченцев, осуществленная советским правительством в 40-е годы. Примером долгой исторической памяти некогда "обиженных" народов может служить и участие в вооруженных действиях против России в

5 Зак. 46

50

Абхазии, Чечне и других "горячих точках" боевиков националистических формирований из стран Балтии и Украины.

Важным обстоятельством является и то, что национализм обладает способностью сплачивать представителей одной национальности, которым угрожает реальная, гипотетическая или искусственно создаваемая, выдуманная заинтересованными лицами опасность. Это обстоятельство позволяет собирать воедино агрессивность отдельных индивидуумов, создавая вполне реальную силу, объединенную едиными лозунгами, стремлениями и целями и способную выплеснуть свой мощный заряд агрессивности в той или иной опасной для окружающих форме.

Это свойство многократно усиливать реакцию людей, апеллируя к наиболее чувствительным, устойчивым и характерным для достаточно широкого, объединенного национальным единством социума, качествам, ученые подметили уже давно. Так, еще более ста лет назад основатель социальной психологии Гюстав Лебон в работе "Психология толпы" констатировал: "Общность чувств, идей, верований и интересов, созданная медленными наследственными накоплениями, придает психическому складу народа большое сходство и большую прочность, обеспечивая ему в то же время громадную силу"<sup>3</sup>.

Обращение к национальным чувствам людей очень часто используется инспираторами экстремистских и террористических проявлений в качестве тактического приема для маскировки и сокрытия своих истинных целей. Осознавая то обстоятельство, что соплеменники не поддержат экстремистских действий в случае, если в качестве их мотива будут выступать, например, личные амбиции или желание кучки авантюристов захватить власть, последние активно распространяют в своем окружении информацию о горячем желании отстоять права и свободы, защитить традиции, историю, культуру, язык своего народа. При этом истинные корыстные мотивы разжигания межнационального конфликта тщательно маскируются лозунгами, которые выглядят как вполне справедливые требования и способны в этой связи найти заинтересованный отклик в

сердцах людей.

В качестве иллюстрации такой подмены мотивации для провоцирования масштабных общественно опасных экстремистских проявлений с использованием национализма можно привести декабрьские события 1986 года в столице Казахстана Алма-Ате. Тогда после принятия непродуманного решения в ЦК КПСС неожиданно был снят с должности 1-го секретаря Компартии Казахстана Д.Кунаев, а на его место назначен партийный секретарь из Ульяновска Н.Колбин. Передача власти в республике новому чиновнику создавала угрозу устоявшемуся в течение десятилетий порядку управления, сформированному в

<sup>3</sup> См.: Лебон Г. Психология народов и масс- С.-Петербург, 1995, С.21-22.

51

значительной степени по клановому принципу. Местная партноменклатура и кормящаяся при ней чиновничья интеллигенция в целях защиты своих узкокорыстных интересов попыталась инициировать массовое недовольство граждан. При этом конфликт, возникший на почве безграмотного административно-политического решения, был переведен в русло межнационального конфликта, который максимально способствовал обострению и драматизации ситуации. Получили широкое распространение лозунги об оскорблении национального достоинства местного населения, призывы выступить с акциями протеста. В Алма-Ате и ряде других городов республики вспыхнули массовые беспорядки. В качестве ответной реакции возникли антиказахские настроения у лиц иных национальностей, усилился их отток из республики. Это была одна из серьезных трещин в сфере межнациональных отношений народов Советского Союза, способствовавшая в итоге подрыву внутренней безопасности страны и ее развалу.

Следует иметь в виду, что привлечение национализма в качестве мощной детерминанты разжигания социально-политического конфликта зачастую позволяет резко увеличить его масштабы и географию, выводя его даже за рамки одного государства путем вовлечения зарубежных национальных диаспор в различных формах: предоставления идеологической, материальной, технической, финансовой и иной помощи, формирования выгодного для националистов общественного мнения, воздействия в необходимых случаях на собственные правительства или международные организации и т.д.

Национализм, сплачивая представителей одного народа, одновременно формирует у них образ врага по отношению к представителям других наций или народов, провоцируя ответную враждебную реакцию. В результате межнациональные отношения обостряются и способны перейти в антагонистическую фазу развития, чреватую масштабными акциями насилия.

Следует отметить, что национализм и терроризм роднит между собой и то обстоятельство, неоднократно доказанное человеческой историей, что оба они чаще всего возникают в условиях осложнения социально-политической и экономической обстановки, периоды кризисов и формационных сдвигов.



Именно такую критическую ситуацию переживает сегодня Российская Федерация, что серьезно актуализирует проблему противодействия национализму в нашей стране.

Безусловно, национализм не всегда и не обязательно приводит к острым проявлениям экстремизма и терроризму. Социальный протест, подпитываемый заложенным в национализме зарядом конфронтационности, может выражаться и в иных формах: коллективные заявления, выдвижение ультиматумов, проведение митингов, манифестаций, пикетирований, обращения в международные организации и т.д. Путь, по которому канализируется чувство национальной обиды (превосходства, ненависти), зависит от многих факторов: степени остроты конфликта, сплоченности нации, авторитета

5\*

52

лидеров национальных движений, значимости стимула для достижения декларируемой националистами цели, национально-психологических особенностей народа и других. Если, например, вспомнить в этой связи попытки восстановления своих автономий некогда репрессированными в СССР народами, то каждый из них выбирал форму, наиболее соответствовавшую его национальному характеру. Так, относительно непреставительные по численности турки-месхетинцы предпочитали решать вопрос о возвращении в Крым путем проведения дерзких, явно конфронтационных публичных акций, рассчитанных на максимальный общественный резонанс. В то же время автономисты из числа советских немцев, представляя двухмиллионный народ, будучи по своему национальному характеру людьми законопослушными и дисциплинированными, напротив, чаще всего пытались добиваться восстановления уничтоженной в 1941 году Республики немцев Поволжья легитимными, мирными способами, а когда убедились в их неэффективности - стали просто эмигрировать в ФРГ.

Подводя итоги всему вышеизложенному, можно констатировать, что национализм всегда был и остается серьезной угрозой для безопасности общества и государства. Он способен не только осложнять обстановку внутри страны и на международной арене, но и порождать масштабные социальные конфликты, чреватые человеческими жертвами и иными негативными последствиями политического, экономического и иного свойства, наносить долго не заживающие нравственные раны целым народам и всему обществу. Это обстоятельство требует от органов власти очень внимательного, корректного, предупредительного отношения к решению вопросов, затрагивающих межнациональные отношения. Тщательно анализируя горькие уроки прошлого, нужно научиться просчитывать все возможные последствия принимаемых политических, экономических, административных решений, проводя их своеобразную экспертизу с точки зрения влияния на состояние межнациональных отношений в стране. Следует также активизировать идеологическую и воспитательную работу среди

населения в целях привития гражданам иммунитета от вируса национализма и попыток вовлечения на его основе в акции экстремизма и противоправного насилия. Здесь должны найти свое место и органы исполнительной власти, и ученые-обществоведы, и церковь, и учреждения просвещения и культуры.

### **Терроризм и люди-бомбы**

Терроризм, известный человечеству в качестве острого и действенного орудия борьбы за власть уже в течение столетий, находится в процессе непрерывной трансформации. Он видоизменяется, адаптируясь к реалиям современного мира, вбирает в себя последние достижения науки и техники, активно

### **53**

эксплуатирует религиозные и иные идеологические концепции, получившие широкое распространение в обществе.

Так, характерными чертами современного терроризма являются его исключительная общественная опасность, возрастающие масштабы и мобильность террористической деятельности, расширение ее географии, повышение поражающей способности используемых террористами средств убийства, высокий рационализм. Последнее свойство заключается в том, что каждая акция терроризма тщательно готовится с таким расчетом, чтобы не только обеспечить максимальный эффект, высокую эффективность (достичь поставленной цели с минимальными затратами), но и обеспечить личную безопасность террористов. Для этого используются взрывные устройства с часовыми механизмами или с дистанционно управляемыми взрывателями, преступники изначально планируют захват высокоманевренных транспортных средств (например, вертолета) для бегства от сил правоохраны или окружают себя как живым щитом заложниками. Таким образом, террористы, легко уничтожая жизни десятков, а то и сотен людей, используют все возможности для обеспечения собственной безопасности.

По мнению некоторых специалистов, именно это свойство исключительного рационализма отличает акты современного терроризма от аналогичных проявлений прошлых веков, когда террористы шли на политические убийства, изначально планируя и собственную гибель. Если при этом еще и декларировались некие высокие, благородные цели, такие акты самопожертвования способны были даже вызвать поддержку и сочувствие в обществе. Сегодняшние же террористы в своем большинстве лишены этого ореола романтики, - они превратились в корыстных и расчетливых убийц. У них отсутствует тот "душевный огонь", который способен заставить человека принести в жертву собственную жизнь во имя неких идеалов.

И все же на общем фоне стремления террористов к самосохранению в современном мире существует уникальный образец реминисцентного воспроизводства старинных террористических традиций, в соответствии с которыми угроза для собственной жизни воспринималась не как опасность, а как благо. Это - терроризм религиозных фанатиков, получивший наиболее широкое распространение среди последователей ислама.

Впрочем, и здесь все не так просто. Ведь террорист террористу рознь. Есть рядовые исполнители акций террора, а есть и стоящие над ними организаторы таковых. Это особенно характерно для крупных, хорошо структурированных движений и организаций, использующих террористический метод и сплоченных на базе тщательно разработанных идеологических концепций, в том числе с привлечением религиозной (чаще всего - исламской) догматики. В этой ситуации организаторы террористических проявлений пекутся о своей личной безопасности ничуть не меньше, чем руководители мафиозных кланов или других форм организованной преступности. Исполнители же их злой воли,

54

простые верующие, предварительно доводятся до степени крайнего фанатизма с помощью специальных технологий. Корни такой психологической и идеологической обработки также берут начало в глубине веков.

Так, например, в XI веке в Персии (ныне территория Ирана) весьма влиятельным политическим деятелем был Гасан ибн-Саббах, активно использовавший для укрепления своего авторитета среди мусульман метод террора. Именно его считают основателем особого террористического ордена ассасинов (по-арабски - "хашшашиды"), то есть убийц. Укрепившись в неприступной горной крепости Аламут на севере Персии, "шейх горы", как стали называть в народе Гасана ибн-Саббаха, нагонял ужас на противников своей воли актами террора, совершавшимися его рядовыми последователями - федави. Они представляли собой мусульман-фанатиков, подбиравшихся среди бедноты из числа физически крепких молодых юношей. Федави воспитывались в абсолютном повиновении "шейху горы", воспринимали его как посланника аллаха и готовы были, жертвуя собой, выполнить любой его приказ. А для того, чтобы акт самопожертвования не был лишь формальным актом исполнения религиозного долга, а превращался в страстно желаемую цель, федави подвергались еще и специальной медико-психологической обработке.

При этом использовались гашиш (отсюда и название секты - хашшашиды), гипноз, внушение. Фанатикам-федави вдалбливалось, что смерть по воле Гасана ибн-Саббаха - это высший подвиг на земле, после совершения которого для мусульманина сразу же наступает райская жизнь в чудесных садах в окружении прекрасных гурий. По этой причине "шейх горы" никогда не испытывал недостатка в добровольцах-смертниках при планировании политических убийств. Акции преднамеренно совершались, как правило, в людных местах с тем, чтобы вызвать максимальный резонанс в обществе и оказать наибольшее устрашающее воздействие на население.

Интересно, что по истечении почти тысячелетия методика идейно-психологической обработки фанатично верующих мусульман в целях превращения их в послушных террористов-самоубийц практически не претерпела изменений. Она используется, например, лидерами проиранской фундаменталистской организации Хезболлах или мусульманского движения

сопротивления ХАМАС, активно действующих на Среднем и Ближнем Востоке.

Будущие "камикадзе" рекрутируются, как и сотни лет назад, в среде бедной и малограмотной мусульманской молодежи. Их наставники, использующие несчастных фанатиков в качестве средства достижения политических целей - вытеснения израильтян с оккупированных арабских земель или противодействия проникновению в исламский мир светского уклада жизни - проводят широкую пропаганду исламских догм, оказывают материальную помощь нуждающимся, организуют молодежные лагеря, в которых и воспитываются будущие "святые мученики". Именно такой тактики придерживаются, например, лидер ХАМАС Исмаил Абу Шанаб и его соратники.

55

Нищие родители с радостью отдают своих детей на бесплатную учебу "святым" людям, тем более, что они при этом еще берут на себя заботу о содержании учеников, их трудоустройстве. Таким образом, несформировавшиеся юные души попадают в руки опытных психологов-исламистов. Неофитам "единственно правильной веры" настойчиво внушается мысль о том, что главный смысл существования мусульманина - в служении аллаху, а принесение своей жизни на алтарь его славы - величайшее счастье. При этом человеку уготованы вечные радости в райских кущах.

Естественно, что после подобной интенсивной религиозно-

психологической обработки исламский фанатик начинает воспринимать окружающую его действительность как временную и тягостную необходимость земного существования в ожидании счастливого случая перейти в сады Эдема. А обеспечить это перемещение своих учеников к лучшей и вечной жизни могут лишь духовные наставники, отдающие приказы совершить самоубийство во имя аллаха.

Кстати, термин "самоубийство" никогда "святыми отцами" не употребляется. Ислам, как и другие традиционные религии, считает акт лишения себя жизни тягчайшим грехом. Но политиканы от религии научились обходить это табу. Когда человек убивает себя - это, безусловно, грех, объясняют они. Совсем другое дело, если он погибает, убивая врагов аллаха. Например, оккупантов-иудеев. В этом случае самоубийство превращается в исташахед - угодный всевышнему акт самопожертвования, во время которого самоубийца мгновенно приобретает статус святого мученика и переносится в рай.

Именно на базе описанной методики поставлена на поток подготовка "людей-бомб" исламскими фундаменталистами в последние десять-пятнадцать лет. После проведения серии сеансов религиозной психотерапии, когда человеческий материал подготовлен, остается решить технические вопросы. Они сводятся к изготовлению достаточно примитивного, но мощного взрывного устройства, размещаемого на теле "святого мученика" и

приводимого в действие им самим.

Взрывчатка укладывается в обрезки металлических труб, вшиваемые в специальные жилеты, носимые под верхней одеждой, либо упаковывается в пластиковый пакет, сумку или рюкзак. Контакт от электродетонатора с помощью проводов выводится непосредственно к руке самоубийцы (в ручку сумки, в ремень рюкзака, в брючный карман или просто в кисть). После того, как "святой мученик" снаряжен подобным образом, обезвредить его и предотвратить взрыв практически невозможно. При возникновении подозрений в отношении такой ходячей бомбы у представителей полиции или военных сама попытка проверки документов у "правоверного" способна лишь ускорить трагическую развязку.

Степень общественной опасности и эффективность использования организаторами исламского терроризма людей-бомб убедительно продемонстриро-

## 56

вана лидерами упомянутых террористических структур Хезболлах и ХАМАС в отношении израильских военнослужащих и гражданских лиц. Вот лишь некоторые примеры. 11 ноября 1994 г. человек-бомба, двигавшийся на велосипеде, подорвал себя на перекрестке Недарам близ КПП израильских военных в секторе Газа. 3 военнослужащих погибло, 4 ранено. 22 января 1995 г. в результате взрывов двух "святых мучеников" из Хезболлах погибло 20 военных и ранено 52. 4 марта 1996 г. в торговом центре Тель-Авива Дизенгоф человек-бомба унес с собой в "лучший мир" 13 человек, а еще 125 получили ранения. 4 сентября 1997 г. трое террористов-самоубийц произвели взрывы в центре Иерусалима. В итоге 8 человек погибло, 170 ранено.

Не следует считать, что использование людей-бомб в политических целях - исключительная тактическая находка исламских фундаменталистов на Среднем и Ближнем Востоке. Люди-бомбы из числа религиозных фанатиков проявляли себя и в других странах. Так, 21 мая 1991 г. в индийском штате Тамилнад был убит лидер правящей партии Раджив Ганди. Роль бомбы сыграла смертница из организации "Тигры освобождения Тамил илама". Она пробилась к своей жертве с огромным букетом цветов (при этом охрана по-джентльменски расступилась) и замкнула контакт детонатора. На куски разорвало не только Р.Ганди и "тигрицу", но и еще двадцать человек. Через два года, 1 мая 1993 г. в Шри-Ланке смертник, обвешанный тротилом, во время посещения выставки президентом этой страны Ранасингхом Премадасой подошел к нему якобы за автографом и привел в действие взрывное устройство.

Акции зафиксированы и в Российской Федерации. Примерами могут служить случаи подрыва 7 июня и 2 июля 2000 г. милицейского блок-поста и общежития сотрудников внутренних дел в Чечне.

Никто не может точно указать, где и когда вновь проявят себя люди-бомбы. Ясно одно - бороться с такой формой терроризма крайне сложно. Пока же есть на свете религиозные фанатики, опасность совершения подобных акций будет существовать. Для организаторов террора такие

взрывы высокоэффективны и рентабельны, так как их подготовка не требует больших материальных вложений, а со стороны исполнителей требуется лишь фанатизм, ведь специальные технические навыки пиротехника при этом не нужны. А при современном развитии средств разрушения особый "жилет" на теле смертника или багажник легкового автомобиля могут быть и с ядерной начинкой...

Правовые и социально-политические проблемы борьбы с терроризмом Человечество, стоящее на пороге третьего тысячелетия, накопившее за свою долгую историю огромную сумму разносторонних и полезных знаний, к сожалению, не смогло использовать этот колоссальный багаж для создания на-

## 57

дежного иммунитета против такой угрозы для мировой цивилизации как международный терроризм - феномен, в настоящее время превратившийся в глобальную проблему. Попыткам ее разрешения посвящаются в последнее время многочисленные международные конференции и встречи на высшем уровне. Так, в последние годы Россия принимала участие во встречах глав 27 государств в Шарм-эш-Шейхе, руководителей спецслужб и правоохранительных органов стран "семерки" и Российской Федерации в Лионе, в целом ряде других антитеррористических форумов.

В итоговой декларации участники саммита в Шарм-эш-Шейхе призвали правительства всех стран объединиться в борьбе против терроризма, признав его явлением, несовместимым с общечеловеческими ценностями; осудили любые акты терроризма вне зависимости от их мотивации; поддержали меры по предотвращению терроризма, выявлению и ликвидации источников его финансирования<sup>4</sup>.

Отчего же терроризм сегодня перерос рамки национальной проблемы отдельных государств и приобрел мировые масштабы? Причин тому достаточно, назовем лишь наиболее существенные.

Развитие средств транспорта и международных сообщений повысило мобильность участников террористической деятельности. Заложив бомбу с часовым механизмом в столице одного государства, террорист через пару часов, еще до срабатывания взрывного устройства, может чувствовать себя в безопасности в салоне лайнера международной авиалинии, уносящего его за пределы зоны досягаемости правоохранительных органов страны, в отношении которой совершена террористическая акция.

Совершенствование информационных технологий в последние годы расширяет возможности пропаганды идей терроризма, распространения современных тактических приемов организации и проведения акций терроризма, поиска меценатов этой деятельности. Так, террористические структуры широко используют возможности глобальной информационной компьютерной сети INTERNET. Свои страницы в этой сети имеют перуанские террористы из организаций "Сендеро Луминосо" и "Тупака Амару", боевики афганского движения "Талибан", грузинские националисты

из группы "За свободную Грузию", "Тамильское движение сопротивления" и многие другие террористические структуры, функционирующие на различной организационной и идеологической основе. Парадокс ситуации заключается в том, что если спецслужбы и правоохранные органы различных стран ограничены в своих возможностях использования международной компьютерной сети по режимным соображениям, то террористы занимаются пропагандой своих идей и обменом технологиями без каких бы то ни было ограничений.

<sup>4</sup> См.: Сегодня, 1996, 14 марта.

4 Зак. 46

58

Последние десятилетия характеризуются развитием связи между террористическими организациями различных стран в случае, когда декларируемые ими политические цели и идеологические платформы близки. Это позволяет им координировать свои действия, проводить согласованные по времени акции.

Трансформация терроризма из проблемы отдельных государств в международную происходит и за счет значительного повышения поражающего воздействия средств, используемых современными террористами в качестве орудий своей преступной деятельности. Наглядной демонстрацией ужасающих последствий возможных акций терроризма с применением оружия массового уничтожения, компоненты для создания которого сегодня относительно доступны, явились мартовские события 1995 г. в токийском метро, когда члены религиозной секты "Аум Сенрике" применили для отравления людей выработанное в лабораторных условиях высокотоксичное вещество зарин. Пострадало свыше 5500 граждан Японии и других государств. По оценкам специалистов, если бы не оперативные меры, предпринятые сотрудниками токийских специальных служб, последствия могли бы быть и более тяжкими - до 40 тысяч пострадавших<sup>5</sup>.

Анализ современных тактических приемов террористов свидетельствует, что объектами их преступных посягательств все чаще становятся помещения и персонал международных организаций, транспортные средства, обеспечивающие международные перевозки, или дипломатические представительства с находящимися в них лицами, пользующимися международной защитой. Яркий пример таких террористических акций - беспрецедентный захват перуанскими террористами группировки "Тупака Амару" резиденции японского посла в Лиме. Нападая на такого рода объекты, террористы преследуют сразу несколько целей: заявить о своем существовании, идеологии, задачах возможно более широким слоям мировой общественности; сделать более "сговорчивыми" власти той страны, на территории которой совершается акция; превратить в вынужденных "сотратников" по ведению переговоров власти того государства, граждане или собственность которых становятся залогом удовлетворения требований террористов.

Терроризм становится все более глобальным явлением и в связи с

активной, зачастую гипертрофированной реакцией на его проявления средств массовой информации. Если, например, в один и тот же день произойдут два трагических события - наводнение, снесшее сотни жилых домов, и взрыв одного здания, но совершенный террористической группировкой, то на первых страницах газет появятся сообщения не о природном катаклизме, а об очередной вылазке террористов. Таковы уж оценочные критерии отбора новостей средств-

См.: Проблемы борьбы с химическим и биологическим терроризмом // Химическое оружие и проблемы его уничтожения, 1997, № 3, С. 12.

## 59

вами массовой информации, которые в первую очередь интересуются событиями, способными напугать, произвести сенсацию. В этом отношении акции терроризма для электронных и печатных средств массовой информации наиболее предпочтительны и ценны.

Итак, терроризм в современных условиях превратился в проблему мирового сообщества. Под международным терроризмом понимают преступные посягательства на международный правопорядок или объекты, пользующиеся международной защитой, а также отдельные, индивидуально направленные террористические акции, которые распространяются на территорию более чем одного государства<sup>6</sup>.

Однако для обстоятельного уяснения содержания термина "международный терроризм" необходимо уточнить саму дефиницию "просто" терроризма. Но в этом-то и заключается основная проблема. Сегодня существуют многие десятки трактовок этого понятия. Государства по-разному воспринимают террористическую угрозу. Даже в одной стране министерства, ведомства, спецслужбы и правоохранительные органы, привлекаемые к борьбе с терроризмом, вкладывают в это понятие тот смысл, который диктуют им их ведомственные интересы.

Различие подходов в понимании и оценках терроризма обуславливает и несовпадение определений, даваемых этому социально-политическому явлению. Некоторые специалисты считают, что ввиду многоаспектности такого сложного социально-политического и криминального явления, какое из себя представляет терроризм, создание полностью тождественной его содержанию дефиниции крайне сложно. Автор разделяет эту точку зрения. И основывается она на двух принципиальных посылах. Во-первых, слишком разнятся, слишком политизированы и идеологизированы подходы к оценкам террористических проявлений.

Во-вторых, вряд ли можно втиснуть в прокрустово ложе единого определения весь широчайший спектр террористических проявлений, тем более что формы и тактика последних постоянно трансформируются, видоизменяются.

В этой связи более перспективным представляется уяснение содержания терроризма через составляющие его элементы. Так, например, ведущий криминалист из Германии А.Пфаль-Траугбер считает, что обязательными компонентами терроризма являются: наличие политической



цели, целенаправленное применение насилия для устрашения, наличие организационной структуры, общественная изоляция субъектов террористической деятельности<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> См., например: Ляхов Е. Г. Терроризм и межгосударственные отношения - М., 1991; Терроризм: психологические корни и правовые оценки - Государство и право, 1995, № 4, С.20-47.

<sup>7</sup> См.: Пфаль-Траугбер А. Правый терроризм в ФРГ // Актуальные проблемы Европы, 1997, №4, С.130-135.

4\*

60

И если признак наличия организационной структуры вызывает сомнения, так как выводит за рамки террористических проявления индивидуального террора, то последний элемент - общественная изоляция субъектов террористической деятельности представляется очень важным с точки зрения поиска единого подхода к оценке террористических проявлений со стороны разных государств.

Признак двойственного характера объекта посягательства в терроризме (непосредственным являются отдельные граждане или материальные объекты, конечным - элементы конституционного строя, порядок управления, общественные институты), на наш взгляд, очень важен, ибо он позволяет четко дифференцировать социально-политические и правовые оценки проявлений действительно террористических и весьма схожих с ними по объективной стороне общеуголовных составов преступлений<sup>8</sup>. Так, в умышленном убийстве целью этого деяния является именно лишение жизни конкретного человека. Однако если совершается террористический акт (посягательство на жизнь общественного или государственного деятеля), то в качестве его цели выступает не само убийство - оно здесь является средством, а стремление оказать воздействие на политическую систему общества, правопорядок, социальную обстановку и т.п. Точно так же в терроризме умышленное уничтожение материальных объектов - не самоцель, а способ вынудить власти либо определенные слои или категории граждан совершить выгодные террористам действия.

А вот еще одна попытка идентифицировать терроризм по совокупности его существенных элементов, автором которой является П.Сингх, возглавлявший в прошлом Службу безопасности Пограничных сил Индии. Выступая в г.Москве на конференции "Международный терроризм: новые измерения" (1997 г.), он высказал мнение, что к террористическим проявлениям следует относить те, которые обладают следующими признаками: политическая мотивация; совокупность определенных насильственных устрашающих действий (убийство, взрыв, захват заложников) или угроза совершения таковых; объектом непосредственного воздействия являются отдельные лица, однако в качестве конечного объекта выступают народ или органы власти; акции насилия сопровождаются выдвижением к властям или социальным группам требований совершить те или иные действия, выгодные террористам; каждая акция терроризма

готовится конспиративно, ее реализация является неожиданностью, "сюрпризом" для общественности и властей; как правило, организаторы акции объявляют об ответственности за ее совершение (в целях рекламирова-

<sup>8</sup> См., например: Петрищев В.Е. Проблемы борьбы с терроризмом в современной России // Политические конфликты: от насилия к согласию /Ред. коллегия: Кудрявцев В.Н., Дмитриев А.В., Кулинченко В.А., Степанов Е.И.- М , 1996, С. 172.

61

ния группы и ее целей и нагнетания страха); акции терроризма предполагают существование некоего внешнего спонсора, предоставляющего финансовую, материальную или техническую поддержку, убежище и т.п.

Нетрудно убедиться, что и к процессу "разложения" терроризма на составляющие его "ингредиенты" имеются различные подходы. И все же эти различия представляются менее принципиальными, а поиск объективного толкования сущности и содержания терроризма - более продуктивным, чем при попытках выработать единую универсальную трактовку понятия "терроризм".

Вполне естественно, что по мере уточнения в рамках отдельных стран сущностного наполнения понятия "терроризм", шлифовки и деполитизации в определении его компонентов можно будет постепенно сблизить и сами подходы к оценке террористических проявлений. Кроме того, весьма перспективным с позиций объединения усилий международного сообщества в деле борьбы с терроризмом является сближение национальных законодательств, регламентирующих эту деятельность. Нет сомнения в том, что, если бы в каждой стране любой акт терроризма воспринимался как однозначно нелегитимный, преступный, криминальный, исчезли бы многие проблемы в организации противодействия международному терроризму, например проблема экстрадиции, т.е. выдачи, террориста одним государством другой стране, интересам которой был нанесен ущерб актом террора. Сегодня же это зачастую представляется невозможным из-за политического аспекта в оценке террористических проявлений. Процесс сближения национальных антитеррористических законодательств - дело сложное, кропотливое и длительное. Но сдвиги в этом направлении есть. Так, в России в ходе работы над проектом федерального закона "О борьбе с терроризмом" его авторы проанализировали соответствующие законодательные акты Германии, Израиля, Испании, Италии, США, Турции, Франции, взяв на вооружение положительный опыт, накопленный зарубежным законодателем в этой сфере. Безусловно, нецелесообразно и даже вредно было бы безоглядно копировать в уникальных российских условиях западный опыт, но некоторые универсальные понятия прикладного свойства в этой области могут иметь для нас практическое значение.

Так, например, представляется перспективным в плане анализа подход законодателя в некоторых странах к определению преступления террористического характера. В ст. 3 турецкого Закона "О борьбе с терроризмом" 1991 г. определено, что преступления, квалифицируемые как

терроризм, предусмотрены статьями 171 и 172 УК Турции. В то же время ст.4 Закона устанавливает, что к деяниям террористического характера следует относить и ряд других составов, а именно: преступления, предусмотренные пунктами "в", "с" и "е" ст.9 Закона "О создании судов государственной безопасности", и около десяти составов общеуголовных преступлений, если они совершены в террористических целях (изменение государственного устройства, подрыв государственных на-

62  
чал, национальной и государственной целостности, нарушение основных прав и свобод, причинение вреда общественному строю).

А вот французский законодатель в 1986 г. при разработке Закона «О борьбе с терроризмом и посягательствами на государственную безопасность» не вводил в УК новых статей. Мало того, Законом даже не определена правовая дефиниция "терроризм". Вместо этого был очерчен круг преступлений, которые уже имелись в УК (умышленное уничтожение имущества, умышленное убийство, захват воздушного судна и др., всего около 30 составов) и которые признаются террористическими, если они совершаются: 1) с целью опасного нарушения общественного порядка; 2) путем запугивания или террора. Одновременно в Уголовно-процессуальном кодексе Франции вводилась новая (пятнадцатая) глава, регламентирующая особый порядок следственных действий по делам о терроризме.

Этот опыт оказался весьма полезным в современных российских условиях, когда в работе над законопроектом "О борьбе с терроризмом" приходилось в силу естественных причин опираться на положения нового УК Российской Федерации, (содержащего, на взгляд автора, не всегда удачные по смыслу формулировки). Так, нельзя признать совершенной статью 205 "терроризм", диспозиция которой описывает преступление, весьма схожее по объективной стороне со статьями 212 "массовые беспорядки" и 271 "диверсия". Вызывает сомнение и справедливость санкции за такое тягчайшее преступление: часть первая статьи 205 предусматривает наказание от 5 до 10 лет лишения свободы, и лишь наличие дополнительных отягчающих обстоятельств способно увеличить эту санкцию.

Нуждается в корректировке и содержание других статей УК РФ, описывающих составы, обладающие признаками террористических действий. Так, в соответствии с примечанием к ст. 206 ("захват заложника") лицо, добровольно или по требованию властей отпустившее заложника, освобождается от уголовной ответственности. При этом не оговаривается срок удержания жертвы в качестве заложника - час, день, месяц или годы.

С учетом изложенного представляется весьма полезным при совершенствовании отечественного законодательства, регламентирующего борьбу с терроризмом, чаще обращаться к зарубежным и международным правовым документам в этой области. Во-первых, это позволит избежать многих ошибок и учесть уже имеющийся положительный законодательный опыт. Во-вторых, такой подход будет способствовать сближению российского и зарубежного законодательства, что, в свою очередь, повысит

эффективность совместных усилий мирового сообщества в противодействии террористической угрозе.

Однако совершенствование антитеррористического законодательства не решает всех проблем, которые создает сегодня терроризм для отдельных стран и всего мира. Ведь законы, направленные на борьбу с терроризмом, по существу нацелены на *пресечение* террористических проявлений и наказание лиц, их

63

допустивших. Между тем гораздо важнее *предотвратить* такого рода действия. Каждое реализованное террористическое проявление сопряжено с такими масштабными негативными последствиями политического, правового, социального, экономического, нравственного и иного характера, что даже отлично проведенная спецслужбами и правоохранительными органами операция по захвату или обезвреживанию террористов не может компенсировать нанесенный вред и оцениваться только положительно, так как свидетельствует об упущенных возможностях предотвращения акции терроризма. Кроме того, многие негативные последствия наступают уже на стадиях приготовления к террористическому посягательству. Действительно, в это время совершаются многие общеуголовные преступления (хищение, незаконное приобретение огнестрельного оружия, взрывчатых, токсичных, радиоактивных и других веществ, которые могут быть использованы в качестве средств совершения преступлений; угрозы убийством; уничтожение имущества и т.д.), значительные группы и даже слои населения вовлекаются в различные негативные криминогенные процессы, нарастает социальная напряженность, обостряются межнациональные, межэтнические и межрелигиозные противоречия, распространяется правовой нигилизм, повышается агрессивность по отношению к оппонентам.

Перечисленные обстоятельства остро ставят вопрос о необходимости решения актуальной проблемы предупреждения терроризма.

Но предупреждение предупреждению рознь. Наиболее эффективным, хотя, возможно, и наиболее сложным и затратным с точки зрения реализации является раннее предупреждение, профилактика терроризма. Она заключается в выявлении, устранении, нейтрализации, локализации или минимизации воздействия тех факторов, которые либо порождают терроризм, либо благоприятствуют реализации террористических намерений. Профилактика терроризма осуществляется на *допреступных* стадиях развития негативных процессов, т.е. на тех этапах, когда формируется мотивация противоправных поступков.

Заметим, что при всем видовом разнообразии проявлений терроризма все они в то же время имеют и некоторые общие сущностные элементы. Действительно, построив ретроспективу любой успешно реализованной или пресеченной террористической акции, проанализировав ее корни и первопричины, нетрудно убедиться в том, что *каждое* террористическое проявление зарождается на почве социально-политического конфликта того или иного масштаба и природы. Это могут быть: столкновение

мировоззренческой позиции индивидуума с политическим устройством или режимом правления в стране; несогласие с существующей в государстве несправедливостью; недовольство происходящими изменениями в обществе; обострение межнациональных отношений на почве подавления прав малого народа со стороны доминирующей нации; столкновение геополитических интересов двух держав в каком-то регионе и т.п.

64

Естественно, что самым прагматически целесообразным был бы такой выход из конфликтной ситуации, при котором основа конфликта устранялась бы на самой ранней стадии, в идеальном варианте - сразу же после ее возникновения и обнаружения. Нет конфликта - отсутствует почва для произрастания терроризма. Однако наш мир, к сожалению, еще весьма несовершенен, поэтому конфликты того или иного масштаба и самой разнообразной природы возникают в нем ежечасно.

Невозможно построить механизм защиты от террористической опасности, не изучив ее природы, генезиса. Для того чтобы эффективно противодействовать терроризму и предупреждать его акции, нужно выявить, тщательно проанализировать и уяснить его первопричины. Справедливо в этом отношении утверждение проф. Е.Г.Ляхова, считающего, что попытки ликвидировать такое сложное явление, как терроризм, простыми (например, военными) методами нерациональны, это - ошибочный путь. Данную точку зрения разделяет и профессор Э.Йессе из г.Хемница (Германия), по мнению которого, недопустима гипертрофированная, односторонне репрессивная реакция государства на терроризм. Нужен последовательный и взвешенный подход, тщательный анализ *причин* террористических проявлений, принятие мер к устранению такого рода детерминант политически мотивированного насилия.

Едва ли можно найти более чреватую масштабными негативными последствиями причину террористических проявлений, чем социальная несправедливость, базирующаяся на осуществляемых по национальному признаку нарушениях прав и свобод граждан. Репрессии оккупантов по отношению к поработленным народам, ущемление национального достоинства малых наций со стороны доминирующего национального большинства, отсутствие сбалансированной, стратегически ориентированной политики в полинациональном государстве, принятие непродуманных решений органами власти, расширяющих права одних национальных или этнических групп и затрудняющих возможности реализации прав других, - все это обостряет межнациональные отношения, провоцирует различные формы протеста, в том числе экстремистского и террористического свойства.

При этом надо иметь в виду, что моральные раны, нанесенные на почве межнациональных разногласий, воспринимаются наиболее болезненно и заживляются крайне медленно, порой в течение многих поколений. Для того чтобы исключить возможность возникновения экстремизма и терроризма на почве межнациональных столкновений, власти государств с полинациональным составом населения должны создавать такие условия,

при которых реализация прав и свобод граждан не могла бы зависеть от их национальности или расы. Важные политические, экономические, социальные и иные решения еще на стадии их разработки и обсуждения должны проходить своеобразную экспертизу и с позиций воздействия их последствий на состояние межнациональных отношений в стране. Об этом все чаще заявляют в последнее время отечест-

65

венные социологи, психологи, специалисты в области национальных отноше-

### **НИИ .**

История свидетельствует, что в качестве серьезных побудительных мотивов терроризма с масштабными негативными последствиями в виде тысяч жертв могут выступать межрелигиозные столкновения, религиозный фанатизм. Несмотря на высокую степень рационализма, которая отличает человеческую цивилизацию, религиозный фактор и сегодня может играть в политической и социальной жизни серьезную роль положительного либо негативного свойства. На упомянутой выше конференции "Международный терроризм: новые измерения" отмечалось, например, что приверженность к одной религии выступает зачастую самым мощным цементирующим элементом при формировании террористических структур из представителей разных стран и народов.

Для противодействия терроризму, в основе которого лежит религиозный фанатизм, необходима массовая разъяснительная работа среди населения с привлечением специалистов в области теологии, авторитетов церкви, обществоведов, юристов, просветительских учреждений, средств массовой информации. Для лишения террористов, осуществляющих акции террора под лозунгами защиты своей религии, поддержки у населения из числа единоверцев следует вскрывать и предавать гласности истинные цели террористов, которые зачастую не имеют ничего общего с религией, а носят сугубо меркантильный характер. Кроме того, ссылка на религиозные догмы для оправдания терроризма абсолютно несостоятельна уже потому, что *ни одна из традиционных религий* не проповедует насилия. Кстати, некоторые исследователи утверждают, что это далеко не так, приводя в качестве аргумента крестовые походы христиан или экстремистскую деятельность ваххабитов, «освященные» религиозной догматикой. Смее утверждать: ислам, христианство, буддизм, иудаизм концептуально, по своей идеологии - религии миротворческие, человеколюбивые, пропагандирующие терпимость и доброту. Прикрытие же экстремистских проявлений религиозными лозунгами осуществляется путем заинтересованного и недобросовестного «выхватывания» из весьма объемных библии, талмуда, корана оправдывающих действия экстремистов цитат без учета контекста религиозного документа.

Особое место среди побудительных мотивов терроризма имеют так называемые нетрадиционные религии. Убедительным свидетельством того, что последние могут создавать серьезные угрозы общественной

безопасности, терроризировать население и даже приводить к человеческим жертвам, явилась деятельность японских сектантов из японской секты "Аум Сенрике".

/

----- /

<sup>9</sup> См., например: Межнациональные отношения в регионах России и СНГ / Под ред. Иванова В.Н.- М, 1994; Национальное и религиозное/Ред. коллегия: Горшков М.К., Мчед-ловМ.П., Трапезников Г.Е.- М., 1996.

I

\

66

Терроризм может непосредственно использоваться или негласно поощряться государством при проведении внешней политики. Это особенно характерно для государств, которые понимают границы своих геополитических интересов исключительно широко, а в отношениях с соседними странами исповедуют экспансионизм. Примером такого использования терроризма, на наш взгляд, может служить политика Пакистана, на территории которого в течение многих лет функционируют лагеря по подготовке наемников, боевиков, террористов для последующего их участия в проведении специальных операций против законных режимов в Афганистане, Индии и других странах.

При организации работы, нацеленной на предупреждение террористических проявлений, следует, как нам представляется, особое внимание уделять структурам, состоящим преимущественно из молодежи.

Действительно, независимо от идейно-политической платформы таких террористических групп или организаций, возрастные особенности их участников играют, как свидетельствует проведенный на этот счет анализ ученых, роль катализатора изначально содержащихся в этих структурах и без того потенциально общественно опасных угроз.

Специфика молодежной среды как субстанции, которая может быть активно вовлечена в терроризм, требует адекватного реагирования государства и общества в плане создания эффективных барьеров, препятствующих этому процессу. Следует подчеркнуть, что профилактика терроризма в среде студенческой, рабочей, военной и неорганизованной молодежи должна опираться на хорошее знание ее психологии, носить непрерывный и системный характер.

Перерастание угрозы терроризма национальных границ, превращение ее в глобальную проблему заставляют международное сообщество искать пути эффективного противодействия этому масштабному и опасному социально-политическому явлению. В последние десятилетия разработан и принят ряд международных соглашений, нацеленных на предупреждение и пресечение акций терроризма. Для европейских государств основополагающим документом, регламентирующим вопросы международного сотрудничества в сфере противодействия террористической угрозе, является Европейская конвенция "О борьбе с терроризмом",

подписанная 27 января 1977 г. в г.Страсбурге 17 странами - участницами Совета Европы. Позже к ней присоединились и некоторые другие европейские государства, в том числе и Россия.

Можно предположить, что по мере обеспечения большего единообразия национальных законодательств государств - участников Конвенции существенным образом повысится общий уровень их правового взаимодействия в деле борьбы с международным терроризмом. Тем самым более эффективными станут результаты деятельности правоохранительных органов по предотвращению актов международного терроризма. Целесообразно было бы в этой связи выработать универсальные принципы проведения контртеррористических операций, тщательно регламентировать порядок освещения в средствах массовой

67

информации ситуаций, связанных с актами терроризма, рассмотреть вопрос о создании единого банка данных о проявлениях международного терроризма и т.д. Чем ближе будут правовые оценки террористических проявлений со стороны разных стран, чем единообразнее - подход к вопросам их предупреждения и пресечения, чем активнее и шире - взаимодействие в этой области, тем меньше возможностей для маневра и реализации своих намерений останется в этом мире у террористов. В решении этой глобальной и многоаспектной проблемы должны принимать активное участие и политики, и социологи, и психологи, и, конечно же, правовые институты различных государств.

### **Предупреждение преступлений, посягающих на конституционные основы общества и государства, и политический сыск**

Преступления, посягающие на конституционные основы государства и общества, или государственные преступления - это такие противоправные деяния, которые традиционно относятся во всех странах к наиболее тяжким. Целью их совершения могут быть дезорганизация работы государственных и общественных структур, уничтожение важных экономических и оборонных объектов, ослабление политической системы и даже насильственное изменение конституционного строя. Негативные последствия совершения подобного рода преступлений настолько велики, что их предупреждением, выявлением и пресечением занимаются специальные службы, наделенные для этого соответствующими полномочиями, обладающие необходимыми силами и средствами. В России к решению такой важной задачи привлечена Федеральная служба безопасности. Деятельность ФСБ регламентируется российским законодательством.

Так, Закон Российской Федерации "О безопасности" определяет те жизненно важные интересы, которые являются приоритетными для государства и на защиту которых ориентированы органы ФСБ. В первой статье Закона в качестве основных объектов безопасности названы: личность - ее права и свободы, общество - его материальные и духовные ценности, государство - его конституционный строй и территориальная целостность. Закон "О федеральных органах государственной безопасности" определяет



задачи последних, среди которых в ст.2 перечисляются: выявление, предупреждение и пресечение разведывательно-подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций против Российской Федерации; борьба с терроризмом и противоправными посягательствами на конституционный строй; выявление, предупреждение и пресечение организованной преступности, коррупции и наркобизнеса; обеспечение сохранности государственных секретов и др. В Федеральном законе "Об оперативно-розыскной деятельности" раскрываются права и обязанности органов безопасности и других правоохранительных

68

структур и спецслужб, методы их работы, некоторые процедурные вопросы организации предупреждения, выявления и пресечения преступлений. В Положении о Федеральной службе безопасности Российской Федерации в качестве основных задач и функций ФСБ России также указаны: выявление, предупреждение и пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; выявление, предупреждение и пресечение актов терроризма; организация и осуществление борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, незаконным оборотом оружия, с деятельностью незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя. Все перечисленные направления деятельности органов ФСБ нацелены на решение, по существу, единой общей задачи -обеспечения безопасности России.

Следует, однако, отметить одно существенное обстоятельство, которое нельзя обойти вниманием при рассмотрении вопроса об обеспечении государственной безопасности в Российской Федерации. Сам термин "государственная безопасность" представляется недостаточно корректным, когда речь идет о защите безопасности личности, общества и государства (именно так ставится общая задача в упоминавшихся выше законах, а Конституция Российской Федерации прямо провозглашает высшей государственной ценностью человека, его права и свободы). Между тем, собственно государственная безопасность - это состояние защищенности государственного механизма, аппарата управления, что, согласимся, гораздо уже, чем безопасность всей приведенной выше триады (личность, общество, государство). В зарубежных странах часто используется термин "национальная безопасность", который нежизнеспособен на российской почве с учетом федеративного устройства нашего многонационального государства.

Итак, говоря о безопасности, которую призваны обеспечивать органы ФСБ России, имеют в виду защиту личности, общества и государства. Безопасность личности предполагает защиту жизни, здоровья, достоинства каждого человека, его конституционных прав и свобод, обеспечение в полном объеме свободы совести, политических убеждений. Безопасность

общества - это обеспечение нормального функционирования всех общественных институтов, беспрепятственного циркулирования различных социально-политических доктрин, учений, концепций, а также свободы граждан объединяться на основе общности социальных, профессиональных, национальных, религиозных и других интересов в те или иные общественные формирования. Наконец, под безопасностью государства следует понимать обеспечение нормальной, бесперебойной и эффективной деятельности аппарата управления страной, представляющего из себя триединый институт власти и включающего

69

законодательную, исполнительную и судебную компоненты, опирающиеся на соответствующие административные и силовые структуры.

Можно ли выделить приоритеты в защите безопасности государства, общества и личности? Формально это сделано и в Конституции, и в некоторых других законодательных актах, где приоритет отдается интересам личности. Но достижима ли в жизни эта декларативная установка? Начнем с того, что создание государственного аппарата управления не является самоцелью. Он возникает и должен функционировать для обеспечения нормальной работы общественных институтов, прогрессивного развития общества, наиболее полного удовлетворения материальных и духовных запросов граждан, а также применения мер принуждения к тем, кто нарушает конституцию и законы. Если он не выполняет этих функций, риторическим становится вопрос, нужен ли такой аппарат управления обществу.

Справедливыми представляются в этой связи рассуждения о государстве А.Птушенко, проводившего по заданию Госдумы постатейный анализ ныне действующей Конституции и выявивший большое количество содержащихся в ней противоречий. По его мнению, государство - "это всего-навсего наемный механизм, которому мы, избиратели, доверяем управлять обществом. И не в каких-то таинственных "государственных интересах", а исключительно в интересах общества, интересах гражданина. Личности. Мы согласны признать справедливым единственным принцип управления обществом: интересы личности - выше интересов государства. И вообще любой группы - общественной, этнической, религиозной, мафиозной"<sup>10</sup>. Естественно, что реальная российская действительность сегодня еще очень далека от рисуемого А.Птушенко идеала государства.

В свою очередь, общество представляет совокупность различных объединений, слоев, групп граждан, находящихся между собой в сложной системе взаимоотношений производственного, социального, духовного и иного свойства. Общественные институты должны преследовать цель удовлетворения всего спектра запросов этих групп, слоев и объединений граждан, стремиться к максимальной реализации их интересов. Таким образом, во главе конечных целеустановок как государства, так и общественных институтов должны стоять человек, личность, его интересы, свободы, права.

Однако абсолютизировать интересы, права и свободы отдельного человека нельзя, так как результатом такого подхода, если каждый будет трактовать их расширительно, без ограничений, неминуемо будет анархия. В силу того обстоятельства, что мироощущения и представления о своих интересах, материальных и духовных потребностях у каждого человека исключительно

<sup>1</sup> Птушенко А. Каким должно быть наше государство / Рекламный вестник, № 39, 1995 г.

## 70

индивидуальны, они не совпадают между собой и могут даже противостоять у различных людей,- речь может идти лишь о гарантированном обеспечении некоторого ограниченного объема прав и свобод людей.

Говоря о защите безопасности государства, общества и личности, нельзя выделить в качестве приоритетного одно из этих направлений. Абсолютизация общественной или личностной безопасности способна привести к ослаблению аппарата государственного управления, что вызовет негативные последствия для функционирования общественных институтов и, в конечном итоге,- для интересов граждан. Особый акцент на защите собственно государственной безопасности чреват порождением тоталитаризма и сведением к минимуму возможностей реализации прав и свобод человека.

Таким образом, следует констатировать, что каждое из направлений обеспечения безопасности личности, общества и государства одинаково необходимо, и все они должны гармонично сочетаться и уравниваться. Можно, однако, прогнозировать, что по мере развития общества, повышения материального и, что особенно важно, духовного, культурного уровня людей их интересы будут сближаться, в результате будет происходить расширение рамок гарантированных государством прав и свобод для каждого человека. При этом будет возрастать демократичность государства, которое все больше усилий будет направлять на обеспечение безопасности личности.

Критериями степени демократичности государства могут быть как сама действующая нормативная база, определяющая взаимные права и обязанности граждан и институтов власти (Конституция, законы, подзаконные акты), так и фактическое положение дел в сфере обеспечения основных прав и свобод личности, показывающее, насколько декларированные в законах гарантии людей обеспечены в реальной жизни.

Мы уже обращались к Конституции Российской Федерации и отмечали, что она объявляет высшей ценностью права и свободы человека. Следует особо подчеркнуть, что Основной Закон вменяет в обязанность государству признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (статья 2). Одновременно с этим Конституция закрепляет определенные обязанности за обществом и личностью, не допуская антигосударственных проявлений с их стороны. Так, например, в п.5 статьи 13 "запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и

действия которых направлены на насильственное [изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни". Таким образом, на предупреждение преступлений против государства нацелен уже сам Основной Закон Российской Федерации. Определенные ограничения на деятельность негосударственных структур и поведение частных лиц накладывают и иные законодательные акты (например, Законы "Об общественных объединениях",

71

"О средствах массовой информации" и другие). Более подробно задачи борьбы с преступлениями против государства рассматриваются в российском уголовном законодательстве, предусматривающем достаточно жесткие наказания совершение противоправных деяний, подрывающих конституционные основы общества и государства.

Как уже отмечалось, в силу того обстоятельства, что преступления против государства посягают на его основы, а их негативные последствия политического, экономического, военного и иного свойства настолько велики, что порой не подлежат материальной оценке, предупреждение, выявление и пресечение такого рода противоправных деяний возложено на органы безопасности. Одним из серьезных обстоятельств, диктующих необходимость отнесения преступлений против государства к ведению органов ФСБ России, является еще и то, что зачастую они инспирируются, организуются и осуществляются спецслужбами иностранных государств и иными зарубежными центрами, а также маскирующими свои истинные подрывные цели антиконституционными структурами различного толка (экстремистскими, националистическими, сепаратистскими и т.д.) внутри страны. Это предполагает хорошую организацию и оснащенность субъекта противоправной деятельности, высокую степень конспирации при подготовке антиконституционных акций и реализации подрывных и преступных намерений. Противостоять такому противнику и эффективно решать задачи борьбы с преступлениями против государства могут лишь хорошо оснащенные специальными силами и средствами, имеющие качественно подготовленный кадровый состав структуры, к которым и относятся (или должны относиться) органы безопасности.

Отметим, что весь спектр противоправных деяний, посягающих на конституционные основы государства и общества, можно разделить на две большие группы, исходя из субъекта преступной деятельности: преступления против государства или подрывная деятельность, подготавливаемые и осуществляемые зарубежными спецслужбами и организациями, и противоправные антиконституционные деяния, совершаемые гражданами собственной страны. И если правомочность жесткого, с привлечением самого широкого арсенала сил и средств, противодействия со стороны государства первой группе антиконституционных посягательств не вызывает ни у кого никаких сомнений, так как они являются прямым вмешательством во

внутренние дела нашего государства, то со второй группой деяний все обстоит гораздо сложнее. Между тем, именно такие, наносящие ущерб государству, его конституционным основам действия, в качестве субъектов которых выступают граждане этого же государства, особенно ярко и широко представлены сегодня в сложной обстановке, характеризующей современную российскую действительность.

72

В чем же сложность ситуации? Не надумана ли проблема организации действенной борьбы с антиконституционными проявлениями на территории Российской Федерации? Представляется, что нет. Во-первых, в условиях ломки сложившихся схем и отношений в области политики, экономики, права, социальной и иных важных сферах жизни государства и общества утрачены прежние, десятилетиями выработанные и шлифованные механизмы упорядочения и конституционного регулирования отношений, прямо или косвенно выходящие и влияющие на основы государственного и общественного устройства. Особенно "досталось" идейно-политической сфере, так как прежняя идеология предана анафеме, а новой обществу, потерявшему ориентиры, не предложено. Девальвированы, а по существу - утрачены такие дисциплинирующие и цементирующие общественную жизнь начала, как патриотизм, чувство долга, нравственность, интернационализм. А культивируемое сегодня в нашей стране стремление к обогащению любыми путями вряд ли можно назвать идеологией, во всяком случае, идеологией, формирующей патриотически настроенного и законопослушного гражданина.

Во-вторых, возник целый комплекс факторов, которые прямо порождают или косвенно благоприятствуют возникновению антиконституционных посягательств и их успешной реализации. К подобного рода детерминантам можно отнести социальное расслоение общества и обострение политической борьбы, рост безработицы и социальной незащищенности граждан, распространившийся во всех слоях общества и государственных структурах правовой нигилизм, обострение межнациональных отношений, возникновение и усиление сепаратистских тенденций.

Не являются оздоравливающими внутривнутриполитическую и криминогенную обстановку и такие явления сегодняшнего времени, как: увеличение количества правоохранительных органов и специальных служб, что неминуемо приводит к параллелизму в их работе и снижению эффективности последней; перманентная реорганизация (а по существу - слом) некогда сильных органов государственной безопасности; несовершенство действующего

законодательства, объективно отстающего от динамично развивающихся в стране процессов в силу присущей ему инертности.

В качестве обстоятельства, создающего благоприятную почву для произрастания различных проявлений антиконституционного характера, имеющих криминогенную перспективу развития, следует назвать и утрату

такого мощного рычага предупреждения преступных посягательств на основы общества и государства, как институт профилактики. И если в органах внутренних дел термин "профилактика" еще употребляется в применении к отдельным видам преступлений или категориям правонарушителей, то в нормативных актах органов безопасности на само его использование с начала 90-х годов было наложено "табу". Причем такой эффективный и действенный механизм предупреждения противоправных антиконституционных проявлений,

### 73

каким была в прежние годы профилактическая деятельность, прекратил существование в российских органах безопасности по причинам сугубо субъективного характера. А именно, вполне определенная часть российской интеллигенции, взяв на вооружение имевшие место в практике прежнего КГБ СССР факты применения мер профилактического воздействия к бывшим антисоветчикам и усиленно раздувая через средства массовой информации тему о нарушениях органами безопасности прав и свобод граждан, по существу, вынудила законодателя и руководство российских органов безопасности отказаться от нормативного закрепления и процедурной регламентации профилактической деятельности. Даже такая форма профилактического реагирования на предпреступные криминогенные проявления как официальное предостережение была изъята у ФСБ, МВД и прокуратуры Российской Федерации.

В этой связи хотелось бы поставить вопрос о необходимости "реабилитации" профилактической деятельности органов безопасности прежних лет, для чего требуется конкретно-исторический подход к ее оценке. Да, она была небезупречной. И критерий оценки ее эффективности, опиравшийся на количественные показатели, и расширительное толкование как в нормативных актах, так и в самом обществе полномочий КГБ в сфере профилактики преступлений приводили к нарушениям прав граждан с точки зрения международного права. Однако, во-первых, с позиций внутреннего законодательства профилактические мероприятия были вполне правомочны. Вспомним, ведь в те времена уголовно наказуемыми признавались такие, например, проявления идеологического противоборства как антисоветская агитация и пропаганда или распространение измышлений, порочащих советский общественный и государственный строй. Во-вторых, нельзя отрицать тот положительный эффект от применения прежними органами безопасности мер профилактического реагирования, который заключался в сведении к минимуму самой потенциальной возможности совершения преступления против государства и общества, так как любые действия, являвшиеся безусловно доприступными, но имевшие потенциально опасную тенденцию развития и создававшие таким образом предпосылки для осуществления посягательств на конституционные основы, оценивались в качестве мотива для включения механизма профилактики органами безопасности, что ликвидировало опасность на самой ранней стадии ее назревания. Таким образом, государство реагировало не только на попытку

совершения преступления, но и всемерно минимизировало саму возможность приближения к нему. Однако к началу 90-х годов этот инструмент, игравший роль иммунитета к совершению антиконституционных противоправных деяний в стране, был утрачен.

В этих условиях руководящий и оперативный состав органов ФСБ России не способен был эффективно применять профилактические меры в целях

#### 74

борьбы с преступлениями, отнесенными законом к их ведению. Существует мнение, что сотрудники органов безопасности правомочны и даже обязаны заниматься профилактической деятельностью, так как профилактика - часть предупреждения преступлений, а последнее предусмотрено действующим законодательством. Однако такое рассуждение не вполне верно. Во-первых, криминологическое толкование понятия "предупреждение преступления" и "предупреждение подрывной и иной враждебной деятельности" с позиций сотрудника органов безопасности, особенно если речь идет об оперативном предупреждении, различны и предполагают разные предметы приложения. Ведь в среде сотрудников ФСБ под оперативным предупреждением понимается, по существу, локализация и прекращение уже начавшейся противоправной деятельности. Профилактика же - это раннее предупреждение, необходимость в котором возникает на допреступном этапе развития ситуации, на стадии формирования преступного умысла и противоправной целеустановки. Во-вторых, если предупреждение преступлений законодательно закреплено в обязанностях и задачах органов ФСБ России, то о профилактике речь до 1997 года не шла ни в одном законе или нормативном акте. Такая "недоговоренность" со стороны законодателя формировала несколько двусмысленную ситуацию, следствием которой на практике являлось то, что одна часть руководящего и оперативного состава под различными предлогами уклонялась от профилактической деятельности, а другая, осознавая необходимость такой работы, организовала ее эмпирическим путем, на свой страх и риск, исходя из собственного опыта.

Между тем, профилактика преступлений, имеющих политическую мотивацию, в условиях современной российской действительности крайне необходима, и осознание этого обстоятельства постепенно начало приходить в ФСБ России. Так, о необходимости возрождения института профилактики в органах безопасности говорили профессор Академии ФСБ России Ю.И.Авдеев и С.В.Дьяков, бывший начальник Договорно-правового управления Ю.Г.Демин, заместитель директора ФСБ России А.Е.Сафонов, директор ФСБ России Н.В.Ковалев. Разумеется, речь идет не о простой реанимации прежнего института, а о построении нового, отвечающего современным требованиям и международной нормативной базе механизма раннего предупреждения государственных преступлений.

Подчеркнем, что работа по созданию института профилактики требует взвешенности, четкого определения границ профилактической деятельности,

ее оснований, процедурных аспектов. При этом должны быть учтены как интересы государства, так и общественные и личные интересы. Перехлест в любую сторону может привести к нежелательным последствиям в сфере обеспечения безопасности России. Впрочем, в условиях современной российской действительности наиболее опасной представляется угроза, исходящая из стремления "по максимуму" обеспечить интересы аппарата

**75**

управления, что, впрочем, является исторически сложившимся и традиционным недостатком системы безопасности в нашей стране.

Действительно, естественное стремление, присущее любой власти, укрепить свои позиции за счет проведения политики подавления оппозиции и инакомыслия, осложняющих процесс управления обществом, в России всегда приобретало исключительные масштабы. Это утверждение справедливо и к многовековому периоду самодержавного правления, и к советскому этапу, так как, начиная с объединения разрозненных княжеств в средние века и возникновения Государства Российского, власть в последнем отличалась жесткой централизацией. Необходимость проведения такой политики диктовалась историческими реалиями той эпохи, когда Россия находилась в состоянии практически непрерывных войн с агрессивно настроенными соседями, а любой сепаратизм и несогласие с позицией Москвы грозили безопасности и самому существованию единого государства. Ввиду того, что государственность во времена монархической России олицетворялась с особой императора, то и круг государственных преступлений был достаточно узок и сводился к посягательствам на личность царя и членов царской семьи.

После свержения монархии в России в феврале 1917 года вновь сформированное правительство приняло меры к уничтожению политической полиции в стране. Применявшаяся царским режимом практика жесткого политического и идеологического контроля за всеми слоями общества была разоблачена как антинародная и несовместимая с демократией. Чтобы подчеркнуть тотальный характер осуществлявшегося до буржуазной революции политического розыска, его стали именовать не иначе, как политический сыск.

Осенью 1917 года власть в России вновь сменилась. Правительство молодого Советского государства, многие из членов которого на себе испытали тиски политического давления со стороны охранных подразделений, также осудило тотальную систему политического розыска. Как известно, была даже сделана попытка отказаться от использования агентурного аппарата. Однако реалии развернувшейся в России жесткой борьбы за власть, в которой активное участие приняли спецслужбы иностранных государств и нелегальные структуры контрреволюции, потребовали незамедлительного и адекватного реагирования со стороны исполнительной власти, что предполагало не только усиление открытых карательных мер по отношению к противникам нового строя, но и создание оперативных позиций в их среде. Таким образом, механизм политического



розыска, активно использовавшийся царским режимом для обеспечения безопасности самодержавия, был воссоздан в Советской Республике и взят ею на вооружение для защиты новой власти. Функционируя в структуре органов безопасности, этот механизм просуществовал до конца 80-х годов, набирая обороты в периоды обострения

76

международной обстановки (30-ые - 40-ые годы) и снижая активность во времена разрядки (60-ые и 80-ые годы).

С момента развала Советского Союза в России началась полоса реорганизаций органов безопасности, которая, по существу, продолжается и по настоящее время. В результате мощная силовая структура была расчленена на несколько самостоятельных ведомств, из органов безопасности ушли или были выведены многие профессионалы из числа руководящего и оперативного состава. Одной из основных причин целенаправленных перманентных изменений в российских органах безопасности в период исполнения обязанностей главы государства Ельциным являлось опасение его окружения, что эта структура может стать тормозом осуществляемых в России попыток кардинальных формационных и социально-политических преобразований. Так, поясняя общественности мотивы возникновения Указа о расформировании Министерства безопасности и создании Федеральной службы контрразведки в конце 1993 года, Президент России назвал МБ РФ "последним островком коммунизма" в стране. Кроме того, он подчеркнул, что из этой структуры исходит угроза возрождения политического сыска..

Действительно, если трезво проанализировать складывавшуюся в 1993 году в Российской Федерации обстановку, нельзя было не согласиться с опасением главы государства о возможной реанимации тотального политического и идеологического контроля в стране. Вот только угроза его исходила не из среды опытных сотрудников органов безопасности, а из верхнего эшелона исполнительной власти. Впрочем, сторонников восстановления явно недемократичного института политического сыска иногда можно было обнаружить даже в числе лиц, "приходивших поруководить" российскими органами безопасности. Характерной особенностью такого рода "руководителей" является, с одной стороны, ничем не оправданное игнорирование внешних угроз безопасности Российской Федерации, а с другой стороны - стремление всемерно укреплять безопасность государственного аппарата управления за счет ущемления прав и конституционных свобод граждан.

Так, бывший министр безопасности В.Бакатин, бросившийся брататься с ЦРУ США, выдал им секреты, составлявшие государственную тайну (что, кстати, являлось изменой Родине в соответствии с действовавшим уголовным законодательством). Бывший заместитель министра Е.Савостьянов также неоднократно заявлял, что ЦРУ США уже не является сегодня нашим противником. С другой стороны, он настойчиво проводил мысль о необходимости введения в стране политического сыска (см.,

например, его интервью в журнале "Новое время", № 4 за 1992 г. или в еженедельнике "Аргументы и факты", № 47 за 1993 г.). Замечание о недопустимости ущемления конституционных свобод граждан было сделано скандально известным правозащитником С.Ковалевым и бывшему директору ФСК России

77

С.Степашину, который, выступая по поводу подписания Президентом Российской Федерации Указа № 1226 от 14.06.94 г. "О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности", сгоряча заявил, что "готов нарушить права человека, если этот человек - преступник".

Следует подчеркнуть, что Государственная Дума российской Федерации, в отличие от бывшего первого руководителя ФСК, после издания названного указа заняла более взвешенную позицию, приняв специальное Постановление "О защите конституционных прав и свобод граждан при осуществлении мер по борьбе с преступностью". Между тем, в территориальных органах безопасности ежемесячно составлялись отчеты о результатах деятельности, направленной на исполнение Указа № 1226, которые очень напоминали справки времен активной борьбы 5-ых подразделений КГБ СССР с идеологической диверсией, как как речь в них шла не столько об организованной преступности, сколько о состоянии социально-политической обстановки на местах. Такое положение дел свидетельствовало о попытках верховной исполнительной власти вывести деятельность органов безопасности за рамки их компетенции, установленные действующим законодательством.

Немало сомнений в среде политологов, обществоведов и юристов породил и Указ Президента России № 310 от 23.03.95 г. "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации". Так, многих оппонентов указа, вступившего в силу со дня опубликования и требующего во 2-ом пункте "задерживать и привлекать к ответственности лиц, распространяющих печатную продукцию, кино-, фото-, аудио- и видеоматериалы, направленные на пропаганду фашизма", озадачил 5-ый пункт, в котором Российской академии наук предлагалось разработать и передать в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации "научное разъяснение понятия "фашизм" и связанных с ним понятий и терминов". Возникло сразу два вопроса. С одной стороны, неужели в стране, пятьдесят лет назад уничтожившей фашизм в Европе, до сих пор не знают, что это такое? С другой стороны, если эта проблема еще не разрешена, как можно требовать незамедлительного применения карательных санкций по отношению к лицам, пропагандирующим фашизм?

Однако, не это противоречие в Указе N 310 больше всего беспокоило специалистов различных отраслей науки и права. Критики указа считали, что документ, предусматривавший активную борьбу с "расширяющей масштабы

антиконституционной деятельностью экстремистски настроенных лиц и объединений", не мог способствовать устранению из нашей жизни политического экстремизма, так как он не вскрывал его экономических и социальных корней и причин, а бил по порождаемым этими причинами следствиям. Так, академик В.Коптюг отмечал, что в основе разрастающегося

**78**

экстремизма в стране лежат болезненные преобразования последних лет. Опираясь на цифры из Национального доклада Российской Федерации, представленного в марте 1995 года на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене, В.Коптюг приводил следующие данные: валовой внутренний продукт в России в 1994 году сократился на 47 процентов от уровня 1990 года; объем капитальных вложений с 1991 года уменьшился на 61 процент; объем промышленной продукции сократился в два раза, а сельскохозяйственной - на 25 процентов; к концу 1994 года численность потерявших работу достигла 5,3 млн человек, или 7,1 процента от экономически активного населения; общий коэффициент рождаемости составил 9,4 родившихся на 1000 населения, в то время как соответствующий коэффициент смертности достиг 15,6. В этом же докладе отмечалось: "Люди начинают болезненно реагировать на проводимые реформы, ставят вполне закономерные вопросы: почему им легче жилось в дореформенный период, стоило ли России идти на жертвы, принесшие блага мировому сообществу, а не своему народу?" Вот в чем, по мнению академика В.Коптюга, причины экстремизма в России.

Другой ученый, доктор философских наук, профессор В.Сержантов, анализируя содержание Указа № 310, заявил, что и стремление пересмотреть содержательную сторону понятия "фашизм", и активизация борьбы с экстремизмом в стране содержат в себе угрозу для национальной безопасности, так как по существу означают кампанию по созданию нравственной и правовой основы для удушения любой оппозиции.

Следует подчеркнуть следующее важное для сотрудников органов безопасности обстоятельство: складывающаяся в Российской Федерации обстановка требует точного и взвешенного определения роли и места ФСБ России в деле предупреждения преступлений, мотивация которых носит политический характер. Сотрудники органов безопасности должны принимать все исчерпывающие законные меры для недопущения совершения противоправных деяний, посягающих на безопасность государства. В то же время они не должны позволить втянуть себя в опасные политические игры, превращаясь в держиморд, готовых под предлогом защиты государственных интересов направить весь арсенал специальных сил и средств на ущемление интересов общества, конституционных прав и свобод целых групп и слоев населения, отдельных граждан.

Как представляется, сегодня угроза сползания ФСБ России в политический сыск может проистекать и из неоднозначного толкования этого понятия. Действительно, если понимать его как механизм выявления и устранения угроз безопасности государства, общества и личности, - причем,

угроз, реализация которых предполагается неконституционным, противоправным и насильственным путем,- политический сыск (а правильнее - розыск) необходим. Если же рассматривать его как тотальную политическую слежку и

79

жесткую борьбу с оппозицией и любыми проявлениями инакомыслия, он недопустим. Кстати, именно так трактуется политический сыск в Политологическом энциклопедическом словаре: "Установление наблюдения, законный и незаконный сбор информации с помощью копирования и хищения документов и использования всевозможных технических средств (подслушивание, перлюстрация корреспонденции, тайная видеозапись массовых мероприятий с последующей идентификацией участников и т.д.). Компрометация и шантаж политических деятелей и рядовых участников оппозиционных движений, засылка провокаторов и вербовка агентов в среде проправительственных, лояльных правительству, а также оппозиционных течений, задержание и аресты по политическим (действительным или инспирированным) мотивам... и иные методы преследования действительной, предполагаемой или воображаемой оппозиции в условиях тоталитарного государства, авторитарного режима, военно-политической диктатуры и иных форм недемократического использования репрессивного аппарата государства"<sup>11</sup>.

И государство, и общество, и каждый гражданин заинтересованы в том, чтобы угрозы их безопасности, интересам, конституционному статусу были выявлены, локализованы и устранены на самом раннем этапе формирования. На это должна быть нацелена профилактическая деятельность спецслужб и правоохранительных органов. Эта задача всегда была весьма актуальной. Даже в положении об охранных отделениях Российской империи указывалось: "Следует руководствоваться тем соображением, что главным мерилom успешности деятельности будет всегда не количество произведенных, ликвидации, а число предупрежденных преступлений". Ф.Э.Дзержинский, выступая в 1918 году на заседании ВЧК, также подчеркивал: "ВЧК всегда ставила своей целью предупреждение преступлений, что, разумеется, в смысле внешнего эффекта производит меньше впечатления, чем карательные меры, но по существу же дает несравненно большие результаты".

Воссоздание института профилактики особенно актуально для современной российской действительности, изобилующей проявлениями противоправного, политически мотивированного насилия. Однако эта деятельность должна опираться на прочный юридический фундамент, создавать который следует с ориентацией не на указы-однодневки, а десятилетиями выработывавшуюся международную правовую базу, например, признанные Россией "Всеобщую декларацию прав человека", "Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод" и другие.

<sup>11</sup> См.: Политология: энциклопедический словарь- М, Издательство Московского коммерческого университета, 1993. С.369.

80

Заметим, что исполнительная власть всегда будет стремиться к получению исчерпывающей информации о социальных и политических процессах, протекающих в обществе и способных, при определенных условиях, породить неудобства для аппарата управления. Однако для сканирования такой информации существует целая система конституционных источников: Министерство юстиции и официально публикуемые программы движений, партий, общественных объединений; данные средств массовой информации, социологические центры, политологические институты и другие исследовательские структуры в аппарате Президента и Правительства и т.д. Привлечение же к сбору информации о деятельности общественных объединений в стране органов безопасности, если мы не на словах, а на деле намерены реализовать широко декларируемый принцип плюрализма мнений и идеологии, не только нецелесообразно, но, в соответствии с нынешним законодательством, и противоправно. Тем более неконституционно использование специальных средств ФСБ России для оказания влияния на деятельность политических партий, общественных или религиозных организаций.

Кстати, Россия это "уже проходила" еще в прошлом веке. Так, бывший начальник петербургской политической полиции А.Герасимов вспоминал, что руководитель царской охранки Зубатов в целях отвлечения рабочей массы от революционного движения инициировал создание широкой сети легальных рабочих кружков, боровшихся за экономические права. В то же время в среде революционеров охранными подразделениями проводилась работа по "улавливанию душ", из которых формировался агентурный аппарат. По отношению же к непримиримым революционерам применялась тактика "сталкивания их влево", в радикализм и террор, после чего они - на законном уже основании - обезвреживались и ликвидировались<sup>12</sup>.

Вряд ли подобный подход к организации борьбы с политическим инакомыслием может быть признан цивилизованным с точки зрения современного международного права, хотя нельзя не признать его весьма хитроумным и продуктивным в плане достижения конечных целей.

Выход из складывающейся в Российской Федерации обстановки, когда ФСБ России обязана организовать действенное предупреждение множущихся преступлений, посягающих на безопасность государства, общества и личности, не сползая в русло тотальной политической слежки, видится в принятии Закона "О профилактике преступлений в Российской Федерации". Этот гласный, открытый документ должен быть доведен до населения с тем, чтобы каждый знал, какие его действия и поступки могут пробудить к нему интерес "компетентных органов", и какие меры последние имеют право использовать в

См.: Герасимов А. В На лезвии с террористами- М: Товарищество русских художников, 1991. С.17,18.

этой ситуации. Такое решение соответствовало бы принятому во всех развитых странах порядку обязательного публичного уведомления широкой общественности о нормативных актах, затрагивающих права и свободы граждан. Вопросы практической реализации такого закона Федеральной службой безопасности России, другими спецслужбами и правоохранительными органами и иными государственными структурами должны быть детально регламентированы ведомственными инструкциями, приказами и указаниями. Закон же должен быть предельно лаконичным, понятным и не допускающим двусмысленных толкований.

Как представляется, основанием для включения профилактического механизма должно быть: 1) выявление лиц, действия которых хотя и являются доприступными, однако имеют явно криминогенный вектор развития; 2) выявление факторов, которые порождают преступления либо способствуют успешной реализации преступных посягательств. При выявлении подобного рода угроз совершения преступлений о них должны быть незамедлительно поставлены в известность те государственные структуры, в компетенции которых находятся рычаги воздействия на ситуацию. Такие структуры обязаны принять все возможные меры для недопущения совершения преступления и устранения факторов, детерминирующих преступность. В случае непринятия этих мер виновные должны нести определенную ответственность. Причем перед законом должны быть равны как отдельные граждане, так и общественные организации или органы исполнительной власти, если их действия (или бездействие) способствуют порождению преступлений.

Подводя итоги изложенному, хотелось бы еще раз подчеркнуть: между деятельностью органов 'безопасности, направленной на профилактику преступлений, посягающих на конституционные основы общества и государства, с одной стороны, и политическим сыском как системой тотальной политической слежки внутри страны - с другой стороны зачастую лежит весьма зыбкая грань. Крайне важно суметь не перешагнуть через нее. Не следует повторять ошибки, совершавшиеся уже нашими предшественниками. Следует заметить, что вклад каждого сотрудника органов ФСБ России в дело обеспечения безопасности страны будет во многом зависеть и от того, насколько он сумел обеспечить безопасность граждан Российской Федерации. Всех вместе и каждого в отдельности. И если мы постоянно будем помнить об этом, то не совершим сегодня поступков, за которые будет очень стыдно завтра.

**Профилактика государственных преступлений как важное направление деятельности по обеспечению безопасности страны**  
(выступление на научно-практической конференции "Безопасность личности, общества, государства и спецслужбы России")

7 Зак. 46

предупреждения преступности вообще и государственных преступлений в частности с точки зрения обеспечения безопасности страны. Это направление деятельности должно обладать явным приоритетом по отношению к пресечению преступлений, так как каждое противоправное деяние есть свидетельство серьезных недостатков в профилактической работе, а их негативные последствия социального, экономического, политического и иного свойства так велики для общества и государства, что сам факт задержания и справедливого наказания виновных в совершении преступления лиц не может принести на этом фоне полного удовлетворения и полностью компенсировать нанесенный вред.

В различные периоды истории нашей страны в зависимости от состояния внутренней социально-политической обстановки и атмосферы на международной арене меры предупреждения и пресечения преступности как серьезной угрозы для стабильности и самой безопасности государства применялись в различном сочетании. Так, в середине тридцатых - начале сороковых годов предпочтение было отдано репрессивным мерам борьбы с преступностью. С конца 50-х годов на передний план были выдвинуты предупредительные, профилактические меры. Считалось, что при социализме у преступности не может быть социальных корней, а объясняется она "родимыми пятнами" капиталистического прошлого и растлевающим влиянием Запада. Отсюда вытекала и установка на снижение любыми путями криминальной статистики, а профилактика стала играть в этой связи важную роль, хотя сущность ее трактовалась весьма специфически, "с классовых позиций", что зачастую приводило к нарушению прав и свобод граждан.

Однако к концу 80-х годов, когда в нашей стране развернулись масштабные и крайне болезненные процессы социально-экономических, политических, идеологических и иных преобразований, происходящие до настоящего времени, главными в борьбе с преступностью вновь стали меры пресечения. Это объясняется целым рядом объективных факторов: возрастанием масштабов и общественной опасности преступности, несовершенством уголовного законодательства и механизма его реализации, криминализацией социально-политических процессов и политизацией криминальных и мафиозных структур, распространением правового нигилизма среди различных слоев общества, а также национального и регионального сепаратизма, зачастую приводящего не только к "войне законов", но и масштабным вооруженным конфликтам. Можно продолжить этот перечень причин, которые из всех направлений борьбы с преступностью по существу оставляют в арсенале правоохранительных органов, спецслужб и иных государственных структур лишь пресечение преступлений. Между тем проблема криминализации общества и государства продолжает существовать, приобретая масштабы, угрожающие нормальному функционированию органов

власти, объектов жизнеобеспечения, безопасности личности, общества и государства. Представляется, что в этих условиях современной российской

действительности назрела острая необходимость в создании и реализации общегосударственной программы раннего предупреждения преступности, ее профилактики.

Проблема здесь состоит в том, что с конца 80-х годов сам термин "профилактика" стал исчезать из лексикона правоведов, оперативного состава органов безопасности, нормативной документации в сфере борьбы с преступностью. Дело, видимо, в том, что в период, когда КГБ СССР активно проводил в жизнь государственную политику борьбы с идеологической диверсией, понятие "профилактика" весьма широко трактовалось в обществе и ассоциировалось с применением превентивных воспитательных и административных мер по отношению к "инакомыслящим", чья точка зрения отличалась от официально декларированной.

Между тем, в отечественной криминологии термины "профилактика", "превенция", "предупреждение" употребляются как синонимы и обозначают систему мер, направленных на предотвращение преступлений и устранение причин преступности. И все же, говоря о профилактике противоправных деяний, чаще всего имеют в виду *раннее предупреждение* преступлений, когда криминогенные процессы находятся на той допреступной стадии развития, когда идет лишь формирование цели и мотивации противоправных действий. "Созревание" каждого преступления есть продукт диалектического взаимодействия комплекса внутренних качеств личности потенциального преступника и объективных внешних факторов, присущих среде, в которой он находится, и благоприятствующих реализации противоправных намерений либо даже прямо провоцирующих преступление. Если это взаимодействие происходит беспрепятственно, противоправное деяние неминуемо. Предупредить его можно, остановив на какой-то стадии процесс криминогенного взаимодействия субъективных и объективных элементов. В этом и заключается сущность профилактической деятельности.

Обратимся, например, к вопросу о профилактике органами безопасности государственных преступлений, угрожающих безопасности общества и государства. Субъективная сторона государственных преступлений, предусматривающая наличие политических целей, предопределяет наличие в качестве необходимого элемента "созревания" полного его состава стадию подготовки, которая может занять более или менее длительный промежуток времени. В основе любого госпреступления лежит некий конфликт, противоречие политического свойства (между государствами и проводящими их политику спецслужбами; различными партиями и движениями; интересами государства и ценностными ориентациями определенных социальных групп населения или отдельных граждан и т.д.). С момента возникновения этого противоречия до попытки его разрешения преступным путем протекает процесс

7\*

84

нарастания угрозы, включающий формирование преступного умысла, поиск путей и вариантов его реализации, приискание средств совершения



противоправного акта, нарастание психологической готовности потенциального преступника совершить те или иные противоправные, уголовно наказуемые действия.

В практике подразделений органов безопасности и внутренних дел предупреждение преступления, замедление и прекращение его "назревания" предполагает оперативно грамотное воздействие либо на личность потенциального правонарушителя, либо на обстоятельства, благоприятствующие возникновению, развитию и реализации преступных замыслов, либо на то и другое одновременно.

Так, при возникновении угрозы политически мотивированных массовых беспорядков следует тщательно проанализировать оперативную ситуацию, выявить причины назревания нежелательных криминогенных процессов, факторы, благоприятствующие реализации насильственных противоправных действий, дать оценку "горючему материалу" нарождающегося социально-политического взрыва (кто является инициатором, организатором и руководителем криминогенных процессов, какие социальные слои или группы населения могут подпасть под их негативное воздействие и вероятнее всего будут втянуты в массовые преступные акции). После анализа оперативной и криминогенной обстановки намечаются и реализуются мероприятия, нацеленные на оказание позитивного, сдерживающего влияния на социальную среду, в которой получили распространение правовая нигилизм, идеи насильственного решения возникших проблем.

Заметим, что профилактика преступности должна быть предметной и прицельной. Нельзя заниматься профилактической деятельностью "на всякий случай", "про запас". Механизм предупреждения преступлений должен включаться при возникновении угрозы безопасности для личности, общества и государства. Свидетельством же наличия такой угрозы является тенденция возрастания вероятности совершения преступных действий. Она может выражаться в расширении спектра причин, порождающих преступные намерения, и обстоятельств, благоприятствующих их реализации; повторяемости и ужесточении допустимых криминогенных проявлений, повышении их общественной опасности; увеличении социальной базы, вовлекаемой в криминальную сферу; активизации деятельности зарубежных спецслужб или внутренних политических сил, имеющих целью дестабилизировать положение в обществе и инспирировать насильственное свержение существующего строя, и т.д.

Основания и формы профилактического реагирования государства на возникновение угроз его безопасности должны быть законодательно закреплены и доведены до населения в открытом нормативном акте. Разумеется, дать исчерпывающий перечень таких оснований в силу

уникальности и неповторимости каждой криминогенной ситуации невозможно. Вместе с тем, можно и нужно определить некий общий формализованный критерий "включения" механизма профилактики. Как

представляется, основанием для применения мер профилактического реагирования должно стать выявление: а) факторов, продуцирующих преступность, и б) криминогенных проявлений со стороны отдельных лиц или их групп, имеющих явную тенденцию приближения к совершению преступления.

Следует подчеркнуть, что профилактика преступности и отдельных видов преступлений, угрожающих безопасности общества и государства, не должна рассматриваться как задача лишь правоохранительных органов и спецслужб Российской Федерации. По своей значимости и масштабам она является задачей общегосударственной. По мнению сотрудников подразделений органов безопасности, ответственных за защиту конституционного строя и борьбу с терроризмом, сегодня роль факторов, продуцирующих терроризм и иные насильственные посягательства на конституционный строй, играют падение жизненного уровня населения, обострение политической борьбы, повышение социальной незащищенности людей, наличие проблем межнационального характера. Перечисляя наиболее существенные источники насильственных угроз конституционному строю, специалисты называют конфликты межнационального характера, территориальный сепаратизм, политический экстремизм.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что возможность влияния на факторы, продуцирующие преступность и иные угрозы безопасности личности, общества и государства, зачастую находится за пределами компетенции правоохранительных органов и спецслужб, а их устранение, локализация и минимизация должны осуществляться с использованием в первую очередь рычагов социально-экономического и политического свойства.

Таким образом, профилактика преступности в стране, а особенно государственных преступлений, представляющих серьезную угрозу безопасности государства, является важной *общей* задачей. Каждый из участников совокупного субъекта профилактической деятельности должен принимать в рамках своей компетенции исчерпывающие меры, направленные на оздоровление социально-политической и криминогенной обстановки в стране. Не осуществляя глубокого вторжения в сферу политологии, остановимся на сущности профилактики преступлений против государства органами безопасности. Следует заметить при этом, что подобный подход представляется возможным и по отношению к деятельности правоохранительных органов Российской Федерации. Решая задачу раннего выявления угроз государству и предупреждения государственных преступлений, названные структуры призваны реализовать три основных функции профилактической деятельности: информационно-прогностическую, предупредительно-оградительную и воспитательную.

86

Информационно-прогностическая функция предполагает получение по возможности полной объективной информации о состоянии и динамике развития оперативной обстановки, ее анализ и прогнозирование, поиск

оптимальных путей воздействия на ситуацию в плане недопущения совершения государственных преступлений, а также информирование о возникновении и тенденциях развития криминогенных угроз заинтересованных государственных и общественных структур, участвующих в устранении угроз безопасности страны. Кстати, задача информирования высших органов власти о выявленных угрозах безопасности Российской Федерации прямо отнесена к компетенции органов безопасности и правоохраны действующим законодательством.

Предупредительно-оградительная функция профилактики должна реализовываться оперативными подразделениями в процессе осуществления их сотрудниками профессиональной деятельности. Она также включает в себя решение ряда задач: локализацию, нейтрализацию и минимизацию влияния факторов, благоприятствующих возникновению и нарастанию угроз безопасности общества и государства; разоблачение преступных намерений со стороны зарубежных спецслужб, подрывных центров и организаций, инспирирующих совершение государственных преступлений на территории нашей страны; изоляцию организаторов криминогенных процессов, внесение в их среду противоречий; ограждение социальных слоев, групп населения и отдельных граждан, могущих быть вовлеченными в преступные действия, от криминогенного влияния и т.д.

Наконец, предельно четко следует понимать значение воспитательной функции профилактической деятельности спецслужб и правоохранительных органов в современных условиях. Их деидеологизация не допускает расширительного толкования роли в воспитательном процессе, проводимом в обществе. За рамки компетенции органов безопасности и правоохраны выходят сегодня такие аспекты воспитания как нравственность, мораль, мировоззрение, идеология, политика. Суть элемента воспитания, необходимо присутствующего в любом профилактическом мероприятии, должна сводиться к повышению правосознания населения, привитию российским гражданам иммунитета к попыткам втянуть их в криминогенные действия, последствия которых в конечном итоге будут нежелательны как для государства и общества, так и для самих участников подобных противоправных проявлений.

Все три функции профилактической деятельности реализуются при осуществлении любого профилактического мероприятия. Однако долевое их соотношение может быть различным в зависимости от конкретной оперативной ситуации, а также от природы и масштабов тех криминогенных процессов и проявлений, на локализацию и свертывание которых нацелены профилактические усилия.

Представляется, что очень важное значение в деле профилактики государственных преступлений (впрочем, как и в обеспечении безопасности

страны в целом) имеет адекватность предупредительного реагирования государственных структур на возникающие угрозы безопасности. Чем острее такая угроза и чем динамичнее идет ее нарастание, тем оперативней и жестче

должны быть ответные меры. Если инспирация противоправных действий осуществляется скрытно, наиболее эффективными зачастую являются конспиративные профилактические мероприятия по противодействию им. В случае, когда криминогенные процессы приобретают значительные масштабы, а в их русло вовлекаются достаточно широкие слои населения, наиболее действенной становится система ответных мер, включающая в себя применение гласных, открытых методов, использование возможностей средств массовой информации. Таким образом, необходимость осуществления профилактики государственных преступлений возникает лишь в случае существования нарастающей угрозы их совершения, а комплекс предупредительных мероприятий планируется и реализуется с учетом складывающейся оперативной и криминогенной обстановки. Образно говоря, вектор профилактического воздействия должен быть равен по своей величине вектору существующей угрозы, но противоположен ему по направлению.

Процесс подготовки и реализации профилактических мероприятий, направленных на выявление и устранение угроз безопасности страны, осуществляемых органами безопасности и внутренних дел, должен включать в себя ряд необходимых стадий. Начинается он с изучения, анализа и прогнозирования оперативной и криминогенной обстановки. Исходя из состояния этой обстановки в прошлом и настоящем, устанавливается динамика ее развития и осуществляется экстраполяция на ближайшее будущее. При этом оценивается комплекс всех составляющих обстановку элементов: природа, характер, направленность и масштабы угрозы безопасности; ее носители, инспираторы и объекты; группы и слои населения, которые могут быть вовлечены в криминогенные процессы; динамика нарастания угрозы; состояние социально-политической атмосферы и т.д. Дается оценка собственным силам и средствам, устанавливаются другие участники совокупного субъекта профилактической деятельности, усилия которых также будут направлены на локализацию и устранение возникающих угроз безопасности. Затем осуществляются планирование и реализация профилактических мероприятий, после чего оперативная и криминогенная обстановка оценивается в новых условиях. Сравнение ее состояния с тем, что было до принятия мер профилактики, покажет эффективность последней. Кстати, надежным индикатором действенности наших мер по нормализации обстановки может служить обратная связь спецслужб и правоохранительных органов с населением, предполагающая оценку реакции граждан на проводимые профилактические мероприятия. При этом каналы получения информации о такой реакции могут быть как гласными, так и конспиративными, а население

88

может и не знать, что инициаторами тех или иных предупредительных мер являются органы безопасности или внутренних дел.

Следует добавить несколько слов и о проблеме правового регулирования профилактической деятельности в органах безопасности.

Прежние нормативные акты, регламентировавшие ее в КГБ СССР, не могут быть использованы в современных условиях, так как они опирались на не действующие сегодня принципы (идейно-политическое единство общества, руководящая роль партии, классовый подход и т.д.), а в качестве оснований профилактического реагирования рассматривались "политически вредные действия", изготовление, хранение и распространение "политически вредных материалов", эмиграционные настроения, контакты с иностранцами и пр. В известном смысле, это обстоятельство и дискредитировало среди части населения даже сам термин "профилактика" и способствовало распространению в обществе версии о нарушениях законности органами госбезопасности. Необходимо в этой связи подчеркнуть, что сотрудники органов государственной безопасности всегда были законопослушны и действовали исключительно в рамках закона. Другое дело, что само понятие "социалистическая законность" имело классовое, идеологизированное наполнение, а отдельные проявления, относящиеся к сфере политического противоборства, были даже криминализированы (например, "антисоветская агитация и пропаганда", "распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский общественный и государственный строй").

В настоящее же время профилактическая деятельность в органах безопасности вообще не регламентируется. Это привело к резкому снижению эффективности профилактической работы.

В заключение хотелось бы вновь подчеркнуть важность тесного взаимодействия всех государственных и общественных структур, политических партий, средств массовой информации в работе, направленной на профилактику государственных преступлений и устранение иных угроз безопасности личности, общества и государства. Можно выделить в этой связи три уровня предупреждения преступлений, посягающих на безопасность страны: 1) индивидуальная профилактика, то есть предотвращение совершения противоправных деяний со стороны отдельных лиц или их групп; 2) профилактика отдельных видов преступлений; 3) профилактика преступности в целом. И если задачи первого уровня (индивидуальной профилактики) должны самостоятельно решаться правоохранительными органами и спецслужбами, то на уровне профилактики отдельных видов преступлений большое значение имеет участие органов власти, государственных структур и институтов, средств массовой информации. Задачи третьего уровня профилактической деятельности, главным направлением которой является в этом случае выявление и устранение факторов, продуцирующих преступность в стране, должны решаться преимущественно с использованием социально-

экономических и политических рычагов, находящихся в руках органов власти. Попытка же бороться с преступностью, угрожающей безопасности страны, силами только правоохранительных органов и спецслужб - это все равно, что надеяться на излечение болезни, не борясь с находящимся в

организме вирусом, а поливая холодной водой разгоряченный лоб больного.

### **Что противопоставить терроризму?**

Проблема борьбы с терроризмом, находящаяся под пристальным вниманием мирового сообщества, особенно актуальна для России, так как сложившаяся в нашей стране социально-политическая ситуация активно продуцирует как сами факторы, порождающие терроризм, так и обстоятельства, благоприятствующие реализации террористических намерений. Поэтому очень важно сегодня правильно определить место и роль органов безопасности Российской Федерации в противоборстве с этой разрастающейся опасностью, наметить пути повышения его эффективности. Полезно в этой связи познакомиться с точками зрения на проблему некоторых отечественных и зарубежных специалистов из числа сотрудников правоохранительных органов и спецслужб, политологов и обществоведов, юристов и журналистов.

С самого начала следует подчеркнуть, что взгляды на проблему организации эффективного противодействия политическому экстремизму и терроризму у различных специалистов находятся в самом широком спектре мнений. Однако трезвый и заинтересованный анализ позволяет вычлнить из них то полезное и соответствующее современным российским реалиям, что может быть взято на вооружение руководящим и оперативным составом подразделений по борьбе с терроризмом органов ФСБ России и способно расширить кругозор, повысить прицельность и эффективность использования агентуры, укрепить взаимодействие с широкими слоями общественности в деле снижения террористической опасности в нашей стране.

Организовать действенную борьбу с таким сложным и многоаспектным социально-политическим и криминальным явлением как терроризм невозможно без хорошего знания его природы, сущности, целей, движущих сил, детерминант и катализаторов. Эта тема уже стала предметом серьезных исследований отечественных обществоведов, юристов, представителей специальных дисциплин и оперативной практики.

Корни террористических проявлений в современной России вскрыл на проходившей в Москве международной конференции "Терроризм - самая большая угроза мировому сообществу" С.Гончаров, председатель Ассоциации ветеранов группы "Альфа". Он отметил, что они произрастают из противоречивых и болезненных процессов, происходящих сегодня в экономической, политической и социальной жизни нашей страны:

6 Зак. 46

90

перераспределение собственности, падение уровня жизни большинства населения, сокращение производства, расширение маргинальных слоев в обществе, обострение национальных отношений, слияние криминального и политического экстремизма, высокая степень коррумпированности власти, отсутствие социальных гарантий граждан, увеличение миграционных потоков, разрушение духовности, использование методов насилия для

разрешения политических противоречий, ослабление режимных мер, падение эффективности деятельности спецслужб и правоохранительных органов и т.д.

С.Гончаров отметил, что в столь сложной ситуации, сложившейся в России, успех в деле борьбы с терроризмом могут принести только самые решительные и безотлагательные меры. Он подчеркнул, что в противодействии террористической угрозе необходимо создание единой антитеррористической концепции, а также взаимодействие всех исполнительных структур, правоохранительных органов и спецслужб, причем нужно определить и координатора этой деятельности. По мнению С.Гончарова, следует наладить тесную связь с заинтересованными спецслужбами и органами правоохраны зарубежных стран, создать единый банк данных в сфере борьбы с терроризмом с государствами-членами СНГ. Требуется срочное решение и целого ряда технических проблем: укомплектование и специальное оснащение подразделений и структур, призванных вести борьбу с терроризмом, восстановление и усиление режимных мер в сфере производства и оборота оружия и взрывчатых веществ.

Весьма полезным с точки зрения выработки эффективных мер противодействия терроризму представляется анализ самого этого явления, уточнения его природы, основных элементов и признаков. Эксперт Института США и Канады РАН А.Шумихин, обращаясь к этому вопросу, отмечает, что сущностным, определяющим элементом терроризма выступает политически мотивированное насилие. При этом с помощью методов и средств, носящих радикальный характер, террористы стремятся оказать управляющее воздействие на власть, максимально используя в своих преступных целях незащищенность и уязвимость мирного населения<sup>13</sup>.

А.Шумихин отмечает также, что террористическая практика сегодня не знает границ, в связи с чем и борьба с этим явлением требует координации усилий всех демократических государств.

По мнению А.Шумихина, следует различать природу *индивидуального* и *группового* терроризма. Если терроризм одиночек чаще всего объясняется

<sup>13</sup> Последний признак вряд ли можно считать универсальным и необходимым элементом любых террористических проявлений, так как история и оперативная практика знает много примеров, когда объектами террористов были исключительно представители властных структур, ярким свидетельством чего является деятельность российских радикалов в конце XIX века.

91

паталого-индивидуальными отклонениями личности и радикальным несовпадением интересов последней с ценностными ориентациями общества и государства, то групповой терроризм предполагает наличие серьезной идейно-политической основы конфликта между террористами с одной стороны и обществом и государством - с другой. Последнее обстоятельство позволяет сформулировать два важных вывода.

Во-первых, при оценке группового терроризма невозможно избежать *двойного стандарта*, при котором, используя различные идеологические и политические обоснования, можно с одинаковым успехом либо осудить либо оправдать действия террористов. Во-вторых, учет существования идейно-политической основы терроризма необходим при выработке наиболее оптимальных мер борьбы с ним. Так, зачастую инспираторы и сторонники террористических действий для придания им видимости легитимности и справедливости, привлечения на свою сторону новых соратников обращаются к идеологии национализма или религиозным догмам. При этом происходит интересная метаморфоза: внешне привлекательные лозунги и утверждения, в основе которых якобы лежит забота о людях, стремление улучшить условия их жизни и полнее реализовать их интересы, выливаются в жестокие насильственные действия, губительные последствия которых оборачиваются и против самих людей, интересы которых предполагалось защитить. Это необходимо знать и учитывать в антитеррористической деятельности, проводя разъяснительную работу среди тех слоев населения, которые могут быть вовлечены в терроризм. Так, ни одна из традиционных религий не может сама по себе провоцировать террористические проявления, ибо в догмах любой из них проповедуется любовь к ближнему, доброта, гуманность. И если кто-то пытается оправдать насилие ссылками на Библию или Коран, значит, он осмысленно стремится навлечь беду на свой народ.

Профессор Э.Шульц из г.Борнхайма (Германия) также считает, что в отличие от терроризма криминального для политически мотивированного насилия, особенно осуществляемого под предлогом защиты национальных или религиозных интересов, невозможно выбрать единый критерий, способный удовлетворить все стороны. Тем более, по его мнению, в качестве такого критерия не может выступать национальное законодательство. А раз так, считает Э.Шульц, то выход из положения следует искать в делегировании полномочий по оценке действий террористов, осуществляемых внутри отдельных государств, международному трибуналу, который следует специально создать для этих целей и который способен был бы объективно разобраться в ситуации, а в случае необходимости - "защитить слабого", если таковым является, например, малый угнетаемый народ в стране с низким уровнем демократии. В качестве примера Э.Шульц рассматривает ситуацию в Чечне. Да, заявляет он, чеченские боевики осуществляют террористические акции. Но ведь и некоторые российские политики и военачальники стремятся 6\*

92

использовать в противоборстве с чеченскими экстремистами неадекватные, жестокие, а по существу - противозаконные меры .

Обстоятельный анализ социальных и политических корней терроризма проводит другой германский ученый, профессор Х.Линке. Он отмечает, что благодатной почвой для произрастания терроризма являются низкий уровень жизни, нужда, социальная несправедливость, политическая нестабильность.



Подчеркивая особую жестокость и опасность *государственного* терроризма, жертвой которого становятся сотни тысяч граждан собственной страны, Х.Линке отмечает, что со склонными к терроризму радикалами, оппозиционным правительству, необходимо вести постоянный диалог. "Террористов нельзя оставлять наедине с их идеологией,- заявляет профессор,-надо стремиться быть рядом с ними, отвлекать от радикальных действий, проводить терапию их террористического мировоззрения".

Серьезную проработку проблем борьбы с терроризмом осуществляет доктор юридических наук Е.Ляхов (МВД России), который отмечает, что при оценке терроризма возможны различные подходы. Терроризм можно рассматривать как преступление, как национально-освободительное движение, как особый метод ведения военных действий. И все эти подходы будут правомочны. Если все-таки попытаться дать терроризму правовую оценку, то его надо рассматривать как одну из форм организованной преступности, то есть как очень сложное и многоаспектное социальное и криминальное явление. Е.Ляхов с сожалением констатирует, что в России проблему чеченского терроризма пытаются решить с помощью простых,- в основном военных,- средств. "А ведь давно известно, что стремление разрешить сложную задачу простым путем бесперспективно"- говорит ученый.

Профессор А.Судоплатов из Международного института фондового рынка поднимает вопрос о необходимости уточнения понятия "государственный терроризм". Он отмечает, что вряд ли справедливо идентифицировать его с практикой государственных репрессий. По его мнению, государственный терроризм - это форма борьбы государства путем проведения карательных акций в отношении противостоящих государству террористов. В качестве примера можно вспомнить успешную деятельность отечественных органов безопасности, направленную на обезвреживание националистического подполья на Украине и в Прибалтике в послевоенные годы. А.Судоплатов считает, что и сегодня главным направлением в борьбе с терроризмом должна быть деятельность спецслужб.

А вот президент Российско-германской ассоциации "Мюльхаймская инициатива" профессор Г.-А.Якобсен обращает внимание на опасность,

<sup>14</sup> Нетрудно рассмотреть в "инициативе" Э.Шульца весьма некорректную попытку вмешательства во внутренние дела России.

93

таящуюся в стремлении решить проблему борьбы с терроризмом силовым путем. "Насилие способно породить только насилие"- заявляет он. А раз так, необходимы демократические подходы в противодействии терроризму.

Точку зрения Г.-А.Якобсена разделяют и ранее упоминавшиеся Э.Шульц и Х.Линке, подчеркивающие, что силовые меры в борьбе с терроризмом следует сочетать с созидательными усилиями государства, призванными сыграть интегрирующую роль в разрешении острых

внутренних конфликтов. Э.Шульц, в частности, утверждает: "Так много средств тратится в мире на силовые решения возникающих проблем и несоизмеримо меньше - для реализации альтернативных мирных решений".

Весьма актуальную проблему мирового сообщества рассматривает один из ведущих криминалистов Германии А.Пфаль-Траугбер, анализирующий роль правого экстремизма и терроризма в демократическом обществе. Отмечая исторически сложившуюся общность подходов Германии и России в вопросах борьбы с внутренним радикализмом, он формулирует выработанные германскими специалистами признаки (качества) терроризма, целенаправленное применение насилия для устрашения; наличие политической цели; общественная изоляция субъектов терроризма; наличие организационной структуры.

Обращаясь к опыту Германии, доктор А.Пфаль-Траугбер отмечает, что всплеск правого экстремизма пришелся в этой стране на 70-е годы XX века, когда заявили о себе дерзкими террористическими акциями группировки типа "Великая Германия", "Группа ведьм", различные военизированные организации наподобие "Группы Гофмана", маскировавшиеся под спортивные общества.

Геманский криминалист подчеркивает, что правый радикализм в Германии носит сектантский характер и в отличие от левого экстремизма, привлекающего своей романтической идеологией борьбы за справедливость некоторые слои молодежи, не имеет поддержки в обществе. По мнению А.Пфаль-Траугбера, основные детерминанты правого радикализма: рост индивидуализма, утрата общественных связей как реакция на быструю индустриализацию социального бытия; утрата профсоюзами, школой, церковью роли институтов социализации, объединяющих отдельных людей единым мировоззрением, моралью, возникающий при этом ценностный вакуум заполняется экстремистской идеологией; возрастание неуверенности в завтрашнем дне, которая искусственно снимается путем сплочения в группу единомышленников для совместной борьбы с общим "врагом"; стремление самоутвердиться, противопоставив себя государству и обществу, попирая общепризнанные "табу" (путем демонстративного увлечения фашистской символикой, провокационного поведения и т.д.).

А.Пфаль-Траугбер справедливо замечает, что борьба с правым экстремизмом в обществе - задача не правовых институтов. Она должна осуществляться различными социальными и просветительскими учреждениями государства путем активного диалога с молодежью, организации ее

94

интересного досуга. Однако государство экономит на этом направлении своей деятельности, за что вынуждено расплачиваться по более высокой цене, в которую выливается борьба с террористическими акциями правых радикалов.

Профессор парижского Института криминологии Р.Ксавье отмечает существенные изменения, которые претерпел терроризм в последнее

десятилетие. Если раньше террористические акции всегда вызывали громкие сенсации, то с начала 90-х годов масштабы и география террористических проявлений настолько разрослись, что он превратился в повседневную реальность нашей жизни в проблему международного характера. Сегодня бомбы рвутся практически во всех регионах земного шара, а жертвами терроризма могут стать сотни и тысячи людей. Так, если бы "зариновая атака" удалась, то в токийском метро могли бы погибнуть, согласно расчету специалистов, около 40 тысяч японцев.

Р.Ксавье констатирует, что современное перерождение терроризма, приобретение им новых качеств объясняется и тем, что если в годы "холодной войны" он имел ярко выраженную идейно-политическую ориентацию, то сегодня она утрачивается. К террористическим методам прибегают различные организации и сообщества, не имеющие политической мотивации деятельности: мафиозные группировки, секты нетрадиционных религий типа "Аум-Синрике", наркодельцы и т.д. Кроме того, если до начала 90-х годов подавляющее число террористических акций имело "арабские корни", то сегодня терроризм освободился от этой геополитической зависимости.

Р.Ксавье формулирует следующие особенности (признаки) современного терроризма: полное отсутствие контроля со стороны государственных структур, что делает его особенно опасным и непредсказуемым; гибридная природа, предполагающая сочетание преступных целей и террористической идеологии; быстрые трансформации; расширение технических возможностей поражающих средств; увеличение масштабов и географии, а также наступательности, опирающееся на мощное финансирование и хорошую информационную базу.

Р.Ксавье считает, что мировое сообщество должно объединить усилия для борьбы с терроризмом, который при вступлении человечества в третье тысячелетие превратится для него в одну из глобальных угроз.

Профессор Э.Йессе (г.Хемниц, Германия) исследует интересный вопрос о защите демократических свобод в правовом государстве с использованием силовых методов. Анализируя ситуацию, сложившуюся в Германии в 70-90-х годах в сфере борьбы с проявлениями терроризма, ученый отстаивает концепцию "воинствующей демократии", взятой на вооружение в некоторых западных странах. Базируется она на следующих основных принципах: 1) государство провозглашает приоритетные ценности, отражающие интересы большинства населения; 2) государство обеспечивает надежную защиту провозглашенных ценностей; 3) защита ценностей должна быть превентивной.

95

Э.Йессе справедливо считает, что особо корректно должны формулироваться и провозглашаться приоритетные ценности. Последние обязаны максимально ориентироваться на запросы и интересы общества, ибо в противном случае воинствующая демократия может превратиться в свой антипод - тоталитарный режим.

По мнению Э.Йессе, подход к организации борьбы с политическим радикализмом и терроризмом должен быть взвешенным и последовательным. Недопустима гипертрофированная реакция на проявления политического экстремизма. Следует тщательно вскрывать корни и особенности возникновения и развития различных экстремистских течений с тем, чтобы максимально эффективно осуществлять снижение их опасной активности, локализовывать их возможное перерастание в антиконституционные и противоправные формы. Например, в Германии правый и левый радикализм одинаково опасны для основ общества и государства. Вместе с тем, они требуют к себе различных подходов из-за своей различной природы. Действительно, если левыми радикалами движут идеалы, стремление "улучшить" мир, сделать людей более счастливыми, то правые радикалы эгоцентричны, они добиваются власти для себя. В левых экстремистских группировках в основном молодежь, до 50 процентов женщин. В правых течениях много представителей старших поколений, высок процент ранее судимых, практически нет женщин. В отличие от романтического идеализма, являющегося одной из главных движущих пружин левого радикализма, правый экстремизм криминален в своей основе. И если с правыми радикалами в демократическом обществе очень непросто вести мирный диалог, то с левыми силами он возможен. Кроме того, само развитие демократии, расширение прав и свобод граждан, повышение уровня жизни способны решать часть задач, которые ставят перед собой левые радикалы. Кстати, именно этим обстоятельством Э.Йессе и объясняет заметное снижение активности левого экстремизма в Германии.

Уяснив природу терроризма, выявив его детерминанты, следует создавать механизм противодействия ему. И здесь должны найти свое место и органы исполнительной власти, и общественные институты, и законодатель, и представители спецслужб и правоохранительных органов. Следует отметить, что ввиду значительного расширения в последние годы масштабов террористических проявлений в нашей стране многие специалисты считают единственно правильным, кардинальным выходом из создавшейся ситуации решительную активизацию силовых мер борьбы с этим общественно опасным явлением. Так, например, сторонниками ужесточения уголовного законодательства, введения повышенных санкций за террористические проявления являются профессор Академии МВД М.Киреев и советник Генерального прокурора Российской Федерации Э.Побегайло.

## 96

Есть предложения для более успешного противодействия терроризму расширить в уголовном законодательстве спектр преступлений, относящихся к террористическим. Такой подход представляется малопродуктивным. Ведь даже новый Уголовный кодекс Российской Федерации, вступающий в действие с 1.01.97 г., в котором введена более удачная в сравнении с прежней редакция статьи "терроризм", нельзя признать совершенным, так как целый ряд преступлений "переливаются друг в друга" по объективной стороне (например, статьи 205 "терроризм", 212 "массовые беспорядки" и 281

"диверсия"). Если же круг "террористических" статей будет еще расширен, возникнут и новые сложности в юридической квалификации тех или иных проявлений политически мотивированного насилия. На наш взгляд, в этой ситуации может оказаться полезным учет опыта французского законодателя, который, не увеличивая числа статей уголовного кодекса и не давая юридического определения терроризму, установил, что целый ряд насильственных преступлений (всего около тридцати составов) следует считать проявлениями терроризма, если в действиях преступников содержатся его признаки (например, специальная цель опасного нарушения общественного порядка, особая жестокость в целях устрашения).

Однако, признавая необходимость совершенствования законодательства в сфере борьбы с терроризмом, заметим, что для сотрудников органов безопасности и правоохраны гораздо важнее отыскать и научиться управлять теми рычагами воздействия на ситуацию, которые находятся в пределах их полномочий. И здесь тоже может пригодиться зарубежный опыт.

На одной из конференций, состоявшихся в Москве и посвященных проблеме борьбы с терроризмом, с интересным докладом о взаимодействии полиции с общественностью в сфере противодействия политическому экстремизму выступил главный комиссар полиции из г.Эссена (Германия) У.Хитц. Он подчеркнул, что в демократическом государстве силы правопорядка являются частью исполнительной власти, выступают от ее имени и поэтому должны предельно осторожно относиться к решению вопроса о применении силы в отношении собственных граждан. У.Хитц, в частности, формулирует несколько принципов, выполнение которых обязательно для германской полиции: полиция воплощает монополию государства на применение силы; полиция неукоснительно соблюдает права и свободы граждан; ущемление прав граждан возможно лишь в специально оговоренных законом случаях; силовые меры могут быть применены в отношении "инакомыслящих" лишь в том случае, когда те сами прибегают к силе.

Деятельность полиции по противодействию политическому радикализму в г.Эссене осуществляется по двум основным направлениям: 1) превентивные действия; 2) построение моделей борьбы с экстремизмом. При этом оба направления реализуются в тесном взаимодействии с местными органами исполнительной власти, общественными организациями, церковью, средствами

97

массовой информации. Кроме того, они должны обладать гибкостью и способностью корректироваться с учетом изменения обстановки. Какой-то трафарет или спущенная сверху "инструктивная" концепция борьбы с радикализмом к успеху не приведут.

Как строится работа по вышеназванным направлениям? Превентивные, или упреждающие, действия заключаются в осуществлении мер, исключающих (или минимизирующих) возможность возникновения

социально-политического конфликта, на почве которого и произрастает экстремизм. Для этого организуются и проводятся специальные тематические вечера для молодежи, преследующие, например, цели борьбы с наркоманией, повышения культурного и правового уровня населения, привития гражданам неприятия идеологии насилия и т.д. Выявляются социально активные или

неблагополучные слои и группы населения, отличающиеся девиантным с точки зрения криминолога поведением, в целях концентрации именно на этих социальных средах усилий местных органов власти в плане улучшения жилищных условий, решения проблем занятости и досуга. Широко привлекаются церковь и средства массовой информации, с которыми полиция стремится развивать взаимодействие.

Построение же моделей борьбы с терроризмом предполагает заблаговременное планирование и реализацию широкого комплекса мер, необходимость в которых возникает при обострении обстановки. К ним относятся: проведение разъяснительной работы в коллективах или средах, способных породить социальный взрыв; тесное взаимодействие с органами юстиции для максимального сокращения сроков ведения судебного делопроизводства по фактам осуществленных акций терроризма с последующим доведением до общественности результатов судебных разбирательств; концентрация сил полиции в опасных разрастающимся экстремизмом точках; проведение рабочих заседаний по конкретным фактам обострения ситуации с участием всех заинтересованных государственных структур и общественных организаций; осуществление контроля за развитием ситуации с привлечением технических возможностей; тесное сотрудничество и проведение совместных акций с ведомствами по делам молодежи и иностранцев, охране конституции; наконец, "внутренняя работа" с общественностью. Хотя главный комиссар полиции г.Эссена не расшифровывает термин "внутренняя работа", вряд ли следует пояснять, что речь идет о предусмотренном германским законодательством использовании агентуры для отслеживания процессов, протекающих в среде радикалов.

Особая роль в деле борьбы с терроризмом принадлежит "четвертой власти" - средствам массовой информации. Пресса, радио, телевидение, обладающие возможностью влиять на процесс формирования мировоззрения миллионов людей, могут как повышать эффективность противоборства общества с терроризмом, так и затруднять его. К сожалению, российская действительность

98

последних лет знает много примеров, когда не очень дальновидные журналисты в погоне за яркой, экстраординарной информацией фактически становились мощным рупором террористов (вспомним, например, многочисленные и продолжительные интервью с чеченскими головорезами Ш.Басаевым и С.Радугевым). А ведь мировой опыт борьбы с терроризмом в XX веке убедительно показал, что стремление к пропаганде своих целей и идей -одна из главных движущих сил терроризма, ибо зачастую именно оно

толкает участников террористических акций на захват заложников, осуществление взрывов воздушных судов, убийства политических деятелей и т.д. Достаточно часто единственным требованием террористов, захвативших заложников, является предоставление им возможности выступить по радио и телевидению для оглашения своих целей или требований. Наши же журналисты в период первой чеченской кампании 1994-1996 гг. зачастую любезно предоставляли террористам такую возможность абсолютно бесплатно (впрочем, существуют и иные версии на этот счет).

Специалисты справедливо утверждают, что при осуществлении публичных акций террора их инспираторы и исполнители рассчитывают на широкий общественный резонанс, значительно превышающий масштабы и результат самих акций. И в этой ситуации во многом именно от средств массовой информации зависит, какую оценку даст действиям террористов широкая общественность.

Другим аспектом недальновидного поведения журналистов, о котором необходимо упомянуть, является их стремление показать и описать во всех подробностях процесс подготовки и проведения подразделениями органов безопасности и правоохраны специальных операций по обезвреживанию террористов, что приводит к крайне нежелательному раскрытию профессиональных методов и приемов перед широкой аудиторией и, следовательно, снижает эффективность их использования в предстоящих операциях.

Однако списывать все издержки освещения процесса борьбы с терроризмом только на средства массовой информации было бы несправедливо. Определенная ответственность за сложившуюся в этой сфере ситуацию лежит и на отдельных сотрудниках органов ФСБ и МВД Российской Федерации, не способных зачастую наладить обоюдодополнительный и продуктивный диалог с журналистами, привлечь их на свою сторону и максимально использовать возможности средств массовой информации для разоблачения чуждого обществу сущности терроризма, снижения его угрозы нашему обществу.

Резюмируя изложенное, следует подчеркнуть: успех в деле борьбы с терроризмом не придет к оперативному и руководящему составу органов безопасности и правоохраны сам по себе. Для его достижения нужны серьезный вдумчивый анализ обстановки в центре и на местах, творческий подход к

99

делу, взаимодействие со всеми заинтересованными учреждениями и ведомствами, общественностью, средствами массовой информации, церковью, всеми законопослушными гражданами нашей страны. Успех - в сплочении всех здоровых сил России в борьбе с терроризмом. При этом особого внимания требует организация предупредительной, профилактической деятельности в рассматриваемой сфере, так как слишком уж велики негативные политические, экономические, социальные и моральные последствия каждой состоявшейся террористической акции для

общества и государства.

### **О роли органов безопасности в борьбе с политическим экстремизмом и терроризмом**

(выступление на научно-практической конференции "Безопасность Отечества")

Вопрос об эффективном противодействии политическому экстремизму и его наиболее общественно опасным формам - террористическим проявлениям, будучи весьма серьезной проблемой для всего мирового сообщества и отдельных государств, особенно актуален в условиях современной российской действительности. После развала Советского Союза, страна оказалась в сложной геополитической ситуации, характеризующейся попытками оказания на Россию жесткого силового давления как со стороны ведущих западных стран, так и некоторых государств, возникших на фундаменте бывших союзных республик. Приходится констатировать, что за последние годы наблюдалась явная тенденция утраты Россией статуса великой державы, с мнением которой должны считаться зарубежные партнеры и недруги. При этом, несмотря на неблагоприятную ситуацию, формируемую в Российской Федерации внешнеполитическими факторами, главные причины, порождающие политический экстремизм и антиконституционные насильственные проявления в стране, имеют внутреннюю природу. К ним следует отнести кризисное состояние экономики и нецивилизованные формы перераспределения собственности, включающие хищнический передел материальных средств и ресурсов и фактическое разворовывание под видом приватизации общенационального достояния. В перечне внутренних факторов, детерминирующих экстремизм, необходимо назвать резкое падение жизненного уровня подавляющего большинства населения, увеличение социальной дифференциации и классового противостояния в обществе, рост правовой и социально-экономической незащищенности граждан. Эти обстоятельства, имеющие экономическую природу, являются, на наш взгляд, базисными с точки зрения исследования генезиса политического экстремизма в стране. В то же время они способны породить и другие детерминанты обострения ситуации в России, которые по мере нарастания и развития

100

превращаются в самостоятельные причины и условия активизации экстремизма. К таковым относятся; обострение политической борьбы между многочисленными партиями и общественными движениями; острое противостояние между сторонниками существующего в стране политического режима и оппозицией; множасьщиеся межнациональные конфликты, способные перерасти, а порой и перерастающие в открытые вооруженные столкновения; этнический и региональный сепаратизм; забастовочное движение, порождающее помимо чисто экономических требования классового, политического характера и т.д. Разумеется, внешние и внутренние факторы взаимодействуют между собой. Так, внутренние



детерминанты терроризма и политического экстремизма часто привносятся извне, о чем убедительно свидетельствуют события в регионе Северного Кавказа. Не вдаваясь в политологический анализ природы и механизма факторов, порождающих экстремизм, ограничимся лишь вышеприведенным перечислением тех из них, которые представляются наиболее существенными и знание которых необходимо для освещения вопроса о месте органов безопасности в противодействии политически мотивированному насилию.

Безусловно, на фоне перечисленных факторов, серьезно осложняющих обстановку в стране, проблема противодействия экстремизму, предупреждения его перерастания в крайние формы открытого насилия превращается в задачу общегосударственного масштаба. Не вызывает сомнений и то обстоятельство, что в локализации угроз для личности, общества и государства, изначально содержащихся в разрастающихся процессах политического экстремизма, определенную роль должны сыграть правоохранительные органы и спецслужбы России. Вопрос лишь в том, какова же эта роль и каковы границы участия органов безопасности и правоохраны в борьбе с политическим экстремизмом и терроризмом.

Не вызывает сомнений то положение, что сотрудники органов безопасности обязаны участвовать в нейтрализации и устранении угрозы политически мотивированного насилия исключительно на основе действующего законодательства, ни под каким самым благовидным предлогом не выходя за его рамки.

Дело в том, что сфера социально-политических отношений, конфликты в которой, собственно, и порождают политический экстремизм, непосредственно затрагивает область прав и основных свобод человека. И если мы не на словах, а на деле намерены продвигаться в направлении построения правового государства, отношение сотрудников спецслужб и правоохранительных органов к мировоззренческим установкам, идеологическим пристрастиям и политическим убеждениям граждан должно быть предельно терпимым, корректным и деликатным. Это утверждение, не требующее, как представляется, специального доказывания, особенно актуально в условиях современной российской действительности, характеризующейся высоким

101

уровнем нестабильности и исключительной остротой накопившихся противоречий в сфере экономики, политики, социальных и межнациональных отношений.

Любое отклонение в деятельности специальных служб в сфере противоборства с политическим экстремизмом от буквы Закона чревато ущемлением и ограничением прав человека, защита которых находится в центре внимания международного сообщества.

Действительно, если обратиться к таким основополагающим документам в этой сфере, как принятая Генеральной Ассамблеей ООН "Всеобщая декларация прав человека" или "Европейская конвенция о защите

прав человека и основных свобод", то нетрудно убедиться, что даже незначительное ограничение прав и свобод граждан допускается в цивилизованном мире лишь в исключительных случаях, в строгом соответствии с Законом.

В этой связи не могли не вызывать настороженности и необходимости критического осмысления то и дело фиксировавшиеся в последние годы попытки расширенно толковать полномочия и компетенцию правоохранительных органов и спецслужб Российской Федерации в сфере борьбы с политическим экстремизмом и терроризмом, заставить их решать несвойственные и, прямо скажем, антиконституционные задачи активного участия во внутреннем политическом противоборстве.

Так, например, бывший руководитель Аналитического центра Администрации Президента Российской Федерации А.Ракитов, ссылаясь на опыт некоторых зарубежных стран, пропагандировал принятие чрезвычайных мер по отношению к политическим организациям, использующим экстремистские методы борьбы, а также практику "запрета на профессии" для граждан, лояльность которых вызывает сомнения<sup>1</sup>. Излишне пояснять, что функции реализации чрезвычайных мер и проверки "лояльности" должны были реализовываться правоохранительными органами и спецслужбами с использованием всего арсенала имеющихся у них на вооружении специальных сил и средств.

В этой связи оставляют ощущение некорректности и могут быть расширительно истолкованы некоторые призывы высших должностных лиц Российской Федерации к сотрудникам органов безопасности проявлять максимальную инициативу в сборе любой информации, которая может использоваться при выработке управленческих и политических решений.

Примером попытки направить работу спецслужб, опираясь не на Закон, а на принцип политической целесообразности, является, на наш взгляд, и

<sup>15</sup> См.: Российская газета, 10.04.93.

<sup>16</sup> См., например: Российская газета, 28.05.94

102

выступление бывшего Президента России Ельцина на совещании руководящего состава ФСК Российской Федерации, где он, требуя от контрразведчиков активных, смелых и решительных действий в сфере борьбы с посягательствами на конституционный строй, заявлял: "Нет никаких оправданий ссылкам на якобы отсутствие необходимой правовой базы для выявления и пресечения антиконституционной деятельности. Да, наше законодательство не совершенно. Но для контрразведывательной работы по нейтрализации экстремистских планов действующих правовых норм достаточно". Существенно, что это заявление было сделано после очередной реорганизации органов безопасности и лишения их следственного аппарата.

Опасность подобного рода призывов в сфере противодействия политическому экстремизму и терроризму представляется еще более

реальной, если учесть готовность отдельных руководителей спецслужб, особенно из числа попавших в них непрофессионалов, доказать свою полезность и лояльность существующему политическому режиму активными действиями, даже если последние противоречат законодательству. Так, например, неоднократно высказывал мнение о необходимости передать органам безопасности функции политического сыска бывший заместитель министра безопасности России Е.Савостьянов<sup>18</sup>.

Нельзя исключать возможности, что опасная ностальгия по политическому сыску может возникать у отдельных сотрудников спецслужб и правоохранительных органов в связи с неоднозначностью трактовок этого понятия. Если придерживаться точки зрения на эту дефиницию, нашедшей отражение в Энциклопедическом словаре по политологии (следует подчеркнуть, что она весьма традиционна в обществе и в среде специалистов), то под политическим сыском следует понимать следующее явление: "Установление наблюдения, законный и незаконный сбор информации с помощью копирования и хищения документов, использования всевозможных технических средств (подслушивание, перлюстрация корреспонденции, тайная видеозапись массовых мероприятий с последующей идентификацией участников и т.д.). Компрометация и шантаж политических деятелей и рядовых участников оппозиционных движений, засылка провокаторов и вербовка агентов в среде проправительственных, лояльных правительству, а также оппозиционных течений... и иные методы преследования действительной, предполагаемой или воображаемой оппозиции в условиях тоталитарного госу-

Российская газета, 28.05.94.<sup>18</sup> См., например: Аргументы и факты, № 47, ноябрь 1993.

103

дарства, авторитарного режима... и иных форм недемократического использования репрессивного аппарата государства"<sup>1</sup>.

Вероятно, часто фиксировавшееся в последние годы стремление некоторых руководителей российских органов безопасности как можно быстрее уловить и исполнить пожелания представителей верхних эшелонов власти, даже если они противоречат международному и внутреннему законодательству<sup>20</sup>, проистекало из весьма нестабильного положения самих органов безопасности, в отношении которых проводились перманентные реорганизации. Так, например, возникали серьезные сомнения в легитимности ФСК России, предшественник которой, Министерство безопасности, был ликвидирован с нарушением конституционных норм, а сама федеральная служба контрразведки длительное время действовала не в соответствии с Законом, как это должно было быть, а согласно положению, утвержденному Указом Президента. Представляется недопустимым функционирование

правоохранительных органов и спецслужб страны в обход законов, прошедших все предусмотренные процедурой этапы подготовки, экспертизы и принятия в законодательном органе страны - Федеральном Собрании

Российской Федерации. Любой другой путь чреват злоупотреблениями, нарушениями законности, прав и свобод граждан.

Рассматривая вопрос о роли органов безопасности в решении общегосударственной задачи борьбы с политическим экстремизмом и терроризмом, следует подчеркнуть одно важное обстоятельство, заключающееся в несовпадении сферы, в которой возникают причины, порождающие различные экстремистские проявления, и сферы, в которой эти проявления фиксируются. Так, межнациональные конфликты, характеризующиеся высокой степенью экстремизма, могут возникнуть на основе территориальных претензий или в результате принятия непродуманных административных решений; опасное социальным взрывом забастовочное движение с выдвижением политических требований чаще всего является следствием ухудшения материального положения рабочих; террористические акции с негативными социальными последствиями могут быть инспирированы в криминальной среде и т.д.

Таким образом, по мере возникновения и нарастания угрозы экстремистских проявлений, способных вылиться в массовые насильственные

См.: Политология: энциклопедический словарь- М.: Изд-во Московского коммерческого университета, 1993. С.369.

<sup>20</sup> Можно вспомнить в этой связи высказывание директора ФСК России С.Степашина, заявившего после выхода Указа Президента Российской Федерации "О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности", что он "готов нарушить права человека, если этот человек - преступник".

104

действия, происходит разрыв компетенции, если иметь в виду возможность тех или иных государственных структур влиять на развивающиеся негативные процессы в плане их локализации и нейтрализации. Можно привести такой пример. В ходе социологического исследования, проводившегося в 1992-1993 г.г. среди руководителей подразделений по борьбе с терроризмом территориальных органов МБ России, респонденты в числе факторов, детерминирующих насильственные антиконституционные посягательства и терроризм, указали следующие обстоятельства: падение жизненного уровня населения (отметили 96,5 процента экспертов); обострение политической борьбы (93,1 процента); повышение социальной незащищенности людей (72,4 процента); наличие проблем межнационального характера (65,5 процента); несовершенство уголовного законодательства или механизма его применения (58,6 процента).

Как видим, специалисты уже в начале 90-х годов отмечали, что факторы, воспроизводящие антиконституционные посягательства и терроризм, на предупреждение, выявление и пресечение которых нацелены органы безопасности, чаще всего возникают в тех сферах социально-политической и экономической жизни страны, непосредственно влиять на которые спецслужбы и правоохранительные органы не только не могут, но и

не имеют права, так как в противном случае неизбежно выйдут за рамки своей компетенции, превысят полномочия и, следовательно, нарушат Закон.

Это обстоятельство диктует необходимость тесного взаимодействия всех органов государственной власти, правоохраны, спецслужб в борьбе с политическим экстремизмом и терроризмом. Так, органы ФСБ России могут оказать действенную помощь органам представительной власти на всех ее уровнях в деле выявления и устранения факторов, детерминирующих экстремизм и терроризм, путем своевременного получения информации о возможном обострении обстановки, прогнозирования развития последней и упреждающего информирования заинтересованных государственных структур, содержащего конкретные предложения по нормализации ситуации, чреватой перерастанием в социальные и политические конфликты.

Однако действенности от такого рода информирования с точки зрения нормализации обстановки можно ожидать лишь в том случае, если правоохранительные органы и спецслужбы, передающие заинтересованным участникам коллективного субъекта борьбы с политическим экстремизмом и терроризмом упреждающую информацию, будут видеть результат своей работы в виде принятия необходимых мер реагирования в плане активного воздействия в нужном направлении на факторы, детерминирующие политически мотивированные антиконституционные проявления. А ведь зачастую мнение специалистов из органов безопасности полностью игнорировалось при принятии весьма ответственных политических решений. В качестве примера можно привести ситуацию, когда высшая исполнительная власть в конце 1994 года не прислушалась к выводам специалистов из органов

105

безопасности, предостерегавшим от попытки "быстро и эффективно" решить проблему чеченского сепаратизма силовым путем.

Вероятно, способствовало бы решению означенной проблемы принятие федерального закона "О профилактике преступлений", в котором следует предусмотреть не только обязанность правоохранительных органов и спецслужб выявлять факторы, продуцирующие противоправные деяния, но и ответственность поставленных о них в известность полномочных компетентных структур за непринятие исчерпывающих мер по нормализации обстановки в случае ее обострения.

Говоря о месте и роли органов безопасности и правоохраны в деле борьбы с политическим экстремизмом и терроризмом, нельзя не обратить внимание на своеобразие их статуса в этой сфере деятельности. С одной стороны, по действующему законодательству сотрудники ФСБ России не могут заниматься политической деятельностью, а с другой - обязаны проводить в жизнь политику государства и предотвращать политически мотивированные действия, создающие угрозу безопасности страны. Ситуация осложняется еще и тем, что сама государственная политика в России в годы правления Ельцина зачастую отличалась противоречивостью, непоследовательностью и отсутствием стратегического стержня. Для

иллюстрации этого утверждения достаточно вспомнить, например, исключительно нестабильное положение вектора отношения верховной исполнительной власти к вопросу о суверенитете субъектов федерации или неопределенность позиции в сфере межнациональных отношений. Следует признать, что в такой обстановке достаточно сложно было строить на долгосрочной плановой основе работу органов безопасности в сфере борьбы с политическим экстремизмом.

Действительно, рассмотрим в качестве примера не столь уж и гипотетическую в современных российских условиях ситуацию, когда одна ветвь верховной власти в стране противостоит другой, и обе стороны, по существу, активно продуцируют экстремизм. Какую позицию должны занять органы безопасности? Встать на сторону исполнительной власти, частью которой они являются, или подчиниться власти законодательной, принявшей закон, регламентирующий порядок их деятельности? представляется, что органы безопасности во внутривластной жизни ни на чьей стороне, если иметь в виду ветви власти, быть не должны, тем более, что в реальных российских условиях, при нашем уровне правовой и политической культуры и отсутствии демократических традиций так называемое противостояние ветвей власти чаще всего по своей сути является просто нецивилизованными формами борьбы между относительно немногочисленными группировками жаждущих власти лиц, окружающих вполне конкретных политических лидеров. Таким образом, "ветви власти" достаточно легко персонифицируются.

106

Поэтому органы безопасности и правоохраны не должны позволить втягивать себя в опасные политические игры. Здесь как нельзя кстати можно привести мудрое изречение: "Страной должны править не люди, а законы". Закон же должен быть единственным критерием при выборе позиции всеми силовыми структурами государства в любых самых затруднительных ситуациях.

Такой же подход необходим и при определении места и роли органов безопасности в борьбе с политическим экстремизмом и терроризмом. А именно - для сотрудников органов ФСБ России должно быть безразлично, каковы идеологические и политические убеждения у тех или иных лиц, групп граждан, слоев населения. Их задача - предупредить возможное неконтролируемое развитие обстановки, способное породить острые и болезненные социальные конфликты, сделать все возможное для недопущения противоправных насильственных антиконституционных действий, предотвратить угрозу безопасности личности, общества и государства, человеческие жертвы, материальные потери, негативное воздействие политического, экономического, социального и иного характера.

Как представляется, в самом общем виде основанием для принятия органами безопасности необходимых мер, упреждающих опасное развитие ситуации, может быть: 1) выявление такого поведения конкретных лиц, которое, хотя и является допустимым, но имеет тенденцию перерастания в

противоправное; 2) обнаружение причин, порождающих насильственные антиконституционные действия и терроризм, или обстоятельств, благоприятствующих их совершению. Было бы весьма полезным, как представляется, закрепить это положение законодательно, более подробно сформулировав алгоритм определения оснований предупредительно-профилактического реагирования правоохранительных органов и спецслужб России в соответствующих подзаконных ведомственных актах. Механизм построения такого алгоритма представляется следующим. Каждое ведомство, ответственное за предупреждение определенного круга противоправных деяний, исследует генезис каждого из них, опираясь на накопленный опыт, статистику, социологические исследования, анализ. Таким образом, по любому из такого рода деяний как бы выстраивается цепочка доприступных действий, каждое из которых может рассматриваться в качестве основания для предупредительно-профилактического реагирования компетентного органа. При этом необходимо иметь в виду два обстоятельства. Во-первых, одно отдельно взятое звено выстроенной нами цепочки само по себе не может служить основанием для включения механизма профилактики. Его необходимо рассматривать во взаимосвязи с соседними элементами для того, чтобы убедиться в наличии опасной криминогенной динамики развития событий. О

<sup>21</sup> Уместно было бы в рассматриваемой ситуации упомянуть и вооруженные силы.

107

такой динамике могут свидетельствовать: повторяемость действий, содержащих угрозу безопасности личности, общества и государства; нарастание их социальной опасности; увеличение числа лиц, вовлекаемых в криминогенные процессы, и т.д. Во-вторых, следует уяснить, что перерастание доприступных действий в противоправные происходит в ходе диалектического взаимодействия субъективного и объективного факторов, причем в роли первого выступают личностные характеристики потенциального носителя насильственных угроз (социально-психологические, политические, национальные, возрастные и пр.), а в роли второго - обстоятельства реальной действительности, которые либо прямо толкают субъекта<sup>22</sup> к совершению экстремистских поступков, либо косвенно поощряют его к этому.

Таким образом, основанием для непосредственного участия правоохранительных органов и органов безопасности в противодействии политическому экстремизму и терроризму со стороны конкретных лиц должно быть наличие криминогенной динамики в их поведении. Что же касается роли органов безопасности и правоохраны в устранении факторов, детерминирующих политически мотивированное насилие, то в силу обстоятельств, о которых речь шла выше, она в основном сводится к реализации ими информационной функции в своей деятельности. В любом случае недопустимо участие спецслужб и правоохранительных органов в политическом противоборстве, осуществляемом в конституционных рамках.

Насколько опасно перенесение предупредительной деятельности органов безопасности из сферы контроля за потенциально криминогенным поведением людей в область политической борьбы, можно увидеть, обратившись к опыту КГБ СССР прежних лет, когда в период жесткого идеологического противостояния двух систем объектом профилактического воздействия со стороны органов госбезопасности мог стать любой гражданин, мировоззренческие установки которого отличались от официально декларированной позиции. Подобная практика, когда полномочия органов КГБ в сфере предупреждения преступлений трактовалась в обществе весьма широко, а некоторые проявления политической борьбы и идеологического плюрализма были криминализированы (например, антисоветская агитация и пропаганда, распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский общественный и государственный строй), нанесла и продолжает наносить серьезный ущерб организации профилактической деятельности органов безопасности, так как сам термин "профилактика" до сих пор преподносится некоторыми недобросовестными толкователями как применение определенных санкций "компетентными органами" в борьбе с инакомыслием.

Термин "субъект" употреблен здесь в широком значении: отдельное лицо, группа лиц, трудовой коллектив, слои населения и т.д.

108

Хотя, если исходить из криминологического толкования понятия "профилактика" (а такой подход представляется наиболее правильным и объективным с правовой точки зрения), то оно используется как синоним юридических терминов "превенция" и "предупреждение"<sup>9</sup>.

### **Борьба с терроризмом: на чьей стороне СМИ?**

Сложно переоценить ту роль, которую оказывают телевидение, радио, периодические печатные издания на общественную мысль, мораль, мировоззрение сегодня, в век информационного бума. Способность доносить любые сведения до миллионов и миллиардов людей за считанные часы делает средства массовой информации (СМИ) абсолютными чемпионами по оперативности и масштабности воздействия на человеческую аудиторию по сравнению с книгами, публичными лекциями и другими средствами, позволяющими канализировать процесс обмена информацией. Это воздействие становится еще более массивным, глубоким и эффективным, если СМИ являются рупором людей талантливых, владеющих пером и словом, умело сочетающих в процессе контакта со своей аудиторией рациональную и эмоциональную составляющие преподносимой информации. В этой ситуации последняя воспринимается не только на уровне сознания, но и на более тонком, глубинном, психологическом подсознательном уровне, что гарантирует более полное ее усвоение и длительное воздействие на мировосприятие и поступки человека.

Эта способность СМИ быть эффективным средством формирования общественного климата давно подмечена, оценена и максимально



используется людьми, пытающимися решать проблемы достижения своих политических, экономических, национальных, религиозных, социальных и иных целей опосредованным путем влияния на группы и слои граждан. Причем полярность этого влияния в зависимости от стоящих задач может быть и положительной и отрицательной.

В современных условиях ярким примером активного использования уникальных возможностей СМИ для достижения собственных целей незаконными, преступными путями является обращение к ним экстремистов и террористов, опирающихся в своей противоправной деятельности на различные ущербные регрессивные идеологические течения - сепаратизм, национализм, фашизм и др. Заметим, что акции терроризма, как правило, предполагают либо

По мнению автора, профилактика является частью предупреждения. Профилактика - это раннее предупреждение на стадии, когда выявляются причины и обстоятельства, способствующие совершению преступлений, когда преступная цель и мотивация криминогенного поведения только формируются.

109

рефлексивное реагирование на них СМИ, либо прямое обращение к ним с требованием довести до общественности цели и требования субъектов террористической деятельности. И в том и в другом случае предполагается, что через возможности телевидения, радио, печатных изданий террористы смогут обратиться к представителям органов власти и широкой общественности для разъяснения своих задач, пропаганды идеологии, а в некоторых случаях - и для получения поддержки своим нелегитимным, преступным действиям со стороны отдельных социальных групп и слоев населения. Ведь совершенно не случайно требовали присутствия представителей СМИ, чтобы получить возможность для обстоятельных интервью, прояснения своих целей, выдвижения ультимативных требований чеченские террористы Басаев и Радуев, на совести которых гибель десятков российских женщин и детей. А один из итальянских террористов, сдавшийся властям, высказал убеждение, что само освещение средствами массовой информации террористических акций является неотъемлемым элементом последних. По его мнению, если пресса перестанет передавать информацию о террористических акциях, они просто потеряют свой смысл.

И действительно, приходится констатировать, что при планировании и совершении политически мотивированных террористических акций субъекты их подготовки и осуществления одной из своих целей ставят прорыв к широкой общественной аудитории. И в этой ситуации журналисты, освещающие подобного рода эксцессы, становятся не просто рассказчиками, но и активными участниками этих событий, нравится им это или нет. А раз так, то и самооценка журналистов, и отношение к ним сограждан должны включать критерии роли и направленности их действий в процессе возникновения, развития, локализации, пресечения террористического проявления, ликвидации его последствий. Это - серьезный экзамен на

гражданскую и профессиональную зрелость.

На фоне разрастающейся угрозы терроризма в глобальном масштабе опросы об ответственности представителей СМИ за освещение событий, связанных с террористическими акциями, не раз становились предметом заинтересованной дискуссии специалистов и общественности.

Ведь журналист, описывающий или показывающий хронологию развития драматического события, порой незаметно для самого себя может переступить через тонкую, почти неразличимую черту, за которой он превращается из обыкновенного источника информации в соучастника преступления.

Репортер Ассоциации общественных информационных станций в Бонне Эберхард Плис предостерегал коллег от опасности "быть использованными" террористами в преступных целях. О необходимости повышения журналистской этики в деле освещения проблем терроризма говорил и редактор "Армейского радио" в Израиле Нахман Шелл, приводивший примеры безнравственного смакования некоторыми американскими корреспондентами деталей человеческих трагедий. Созвучно с этими предостережениями и

110

мнение российского военного аналитика Владимира Васильева, считающего, что "сообщение об инциденте должно быть кратким и сухим. Незачем смаковать жуткие подробности. О реальных трагических последствиях произошедшего достаточно знать соответствующим органам, близким и родственникам. Не более того". Помощник генерального директора Британской информационной компании в Лондоне Алан Протхироу, признавая высокий технологический уровень американской журналистики, также отмечал нарушения с их стороны норм этики и стандартов хорошего вкуса в профессиональной деятельности.

Весьма актуальным в современных условиях является вопрос о правомерности и целесообразности предоставления теле- и радиоэфира террористам. Президент Эн-Би-Си Ларри Гроссман как-то признал: "Телевидение стало обыкновенным средством общения террористов с людьми". А редактор "Нью репаблик" Чарльз Кротхаммер добавляет: "Так как террористы не могут купить телевизионного времени, они вынуждены "зарабатывать" его террористическими акциями".

Иллюстрацией справедливости последнего утверждения могут служить события 5 сентября 1972 г. на XX Олимпийских играх в Мюнхене, когда членами арабской экстремистской организации "Черный сентябрь" были сначала захвачены, а затем расстреляны израильские спортсмены. Время, место и форма кровавой акции были выбраны не случайно, все было рассчитано на максимальный пропагандистский эффект, подчинено цели воздействовать на мировую общественность, привлечь ее внимание к проблеме арабо-израильских противоречий. По аналогичному сценарию были построены действия и чеченских террористов в г.Буденновске в 1995 г.

Многие представители спецслужб и правоохранительных органов, а

также политики считают, что СМИ не должны "давать трибуну" террористам ни при каких условиях. Так, бывший госсекретарь США Генри Киссинджер высказывался категорически против предоставления эфира террористам, ибо такие уступки, по его мнению, будут стимулировать и породить новые акты терроризма.

Освещение средствами массовой информации террористических акций зачастую сопряжено и с другими негативными, а порой и необратимыми драматическими последствиями, даже если речь при этом не идет о пропаганде целей и идей терроризма. Особенно актуально это обстоятельство для актов терроризма, сопряженных с захватом заложников.

Учитывая, что всевозможные устройства по приему теле- и радиосигналов сегодня широко распространены и весьма доступны, необходимо постоянно иметь в виду наличие контроля эфира со стороны террористов, удерживающих заложников. Ни в коем случае нельзя быть в этой ситуации источником информации, которая способствовала бы укреплению позиций террористов, затрудняла действия сотрудников контртеррористических подразделений, а тем

111

более - прямо или косвенно создавала бы дополнительные угрозы жизни и здоровью заложников. К сожалению, такие факты неоднократно имели место.

Так, во время захвата в 1977 г. лайнера западногерманской авиакомпании "Люфтганза", следовавшего в Магадишо, находившиеся на борту террористы *из радиорепортажа* узнали, что экипаж передает информацию об обстановке в самолете наземным службам. После этого один из пилотов, Юрген Буман, был расстрелян террористами. Боевикам движения "Тупака Амару", захватившим в декабре 1996 г. заложников резиденции японского посла в столице Перу Лиме, также именно из сообщений корреспондентов СМИ стали известны и факт нахождения среди удерживаемых лиц брата президента страны, что создавало реальную опасность для его жизни, и план подготовки контртеррористическими подразделениями специального подземного туннеля под здание резиденции посла.

СМИ способны не только затруднять проведение специальных контртеррористических операций или содействовать пропаганде идей терроризма, но и служить источником информации о тактике подготовки преступных действий и наиболее эффективных формах и методах реализации террористических намерений. Так, после подробного описания в СМИ тактики убийства в феврале 1986 г. шведского премьер-министра У.Пальме точно по такому же сценарию был застрелен и директор банка З.Марби.

А вот в одной из израильских газет после применения террористами новых взрывных устройств, незаметно крепившихся на велосипедах и срабатывавших при первой попытке владельца велосипеда сесть на него, были описаны не только сами эти случаи, но и конструкция мины-ловушки. Причем редактор газеты Раз был искренне удивлен, когда к нему после этой

публикации нагрянула полиция для получения соответствующих объяснений.

Надо признать, что и в российской прессе в последнее время часто можно встретить подробные описания подготовки и осуществления противоправных деяний. Да и не только в прессе. На лотке можно приобрести книгу, изданную тиражом в несколько десятков тысяч экземпляров, в которой не только приведены описания, но и представлены чертежи самодельных взрывных устройств, мин-ловушек, даются рецепты приготовления взрывчатых и отравляющих веществ.

Все вышеизложенное весьма актуально сегодня в условиях современной российской действительности. Приходится констатировать, что после ликвидации в середине 80-х годов мощной системы государственного контроля за деятельностью СМИ сотрудники последних зачастую воспринимают свалившуюся на них свободу как право творить без всякой оглядки, не ограничивая себя никакими юридическими, этическими или нравственными рамками. Об этом, в частности, говорили многие участники межведомственной конференции "Духовность. Преступность. Правопорядок", проходившей в 1996 г. в Академии МВД РФ. Если же к этому добавить процесс коммерциализации

112

деятельности СМИ, засилие на телевизионных каналах дешевых иностранных подделок, пропагандирующих культ жестокости и насилия, массированные попытки со стороны западных держав и заинтересованных финансово-политических структур внутри Российской Федерации вестернизировать мировоззрение, идеологию, политические симпатии россиян, приходится констатировать, что обстановка в этой сфере складывается весьма тревожная.

Что же можно и нужно предпринять сегодня для того, чтобы предотвратить ситуации, в которых СМИ вольно или невольно становятся "подельниками" террористов?

Широкое распространение, в первую очередь среди сотрудников спецслужб и правоохранительных органов, получило мнение о необходимости законодательного ограничения прав журналистов на получение и распространение информации, связанной с освещением террористической и антитеррористической деятельности, а также ужесточения их ответственности в случаях нарушения установленных рамок. Эта мысль неоднократно звучала, например, во время работы международных конференций "Борьба с терроризмом" 1996 г. и "Международный терроризм: новые измерения" 1997 г., проходивших в Москве. И необходимо с пониманием относиться к такого рода позиции, если учесть, что ценой журналистской свободы на получение и передачу информации могут стать человеческие жизни. Поэтому во многих западных странах приняты законы и иные нормативные акты, достаточно жестко регулирующие порядок освещения событий в нестандартных, кризисных, чрезвычайных ситуациях. Так, например, министерством обороны США

14.01.91 г. были приняты "Основные правила и руководство для СМИ", где журналистам запрещалось разглашение информации, способной поставить под угрозу жизнь людей.

Попытки реализовать подобного рода ограничения свободы информационного обмена в ситуациях, связанных с террористическими проявлениями, предпринимаются и в нашей стране, однако они не всегда удачны. В качестве юридического казуса можно привести в этой связи пример Указа Президента Российской Федерации № 338 от 7.03.96 г. "О мерах по усилению борьбы с терроризмом", в статье 5 которого Генеральной прокуратуре Российской Федерации рекомендовалось "усилить надзор за исполнением законодательства Российской Федерации при освещении средствами массовой информации событий, связанных с терроризмом". Для того, чтобы уяснить неопределенность такой установки, надо иметь в виду, что в марте 1996 г. отечественным законодательством не регламентировался порядок освещения в СМИ упомянутых в указе ситуаций.

Тем не менее, в некоторых законах Российской Федерации можно указать статьи, которые, будучи прочитаны через призму противодействия террористической угрозе, ставят определенные барьеры для журналистов, чрезвычайно широко трактуемых предоставленные им свободы в сфере

113

получения и распространения информации. Так, статья 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" запрещает "использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны". Следует подчеркнуть, что эти запреты не являются рекомендательными и корреспондируют с конкретными статьями Особенной части УК РФ: 205 "Терроризм", 207 "Заведомо ложное сообщение об акте терроризма", 280 "Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя", 282 "Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды", 283 "Разглашение государственной тайны" и некоторыми другими.

Однако, представляется, что и стремление расширительно толковать журналистские свободы в сфере террористической и антитеррористической деятельности, способное довести до анархии и тяжелых негативных последствий, и упрощенный подход, опирающийся на использование исключительно запретительных мер, не могут способствовать успеху организации действенной борьбы с терроризмом. Правильнее всего было бы говорить о грамотном регулировании порядка и процесса информирования общественности как о проявлениях терроризма, так и об анти- и контртеррористической деятельности в нашей стране.

Определенные шаги в этом направлении уже предприняты. В частности, этот подход реализован в статье 15 "Информирование

общественности о террористической акции" Федерального закона "О борьбе с терроризмом". Такой взвешенный подход, учитывающий, кстати, и зарубежный опыт (он характерен, в частности, для антитеррористического законодательства Германии, Израиля, Италии, Испании, США, Турции, Франции), позволяет привлекать возможности СМИ в качестве эффективного тактического средства противодействия террористическим угрозам, предупреждения нежелательного развития событий, нейтрализации действия негативных факторов и минимизации последствий состоявшихся террористических проявлений. В этих ситуациях особенно важны просчитанные по своим последствиям отбор, подготовка и форма подачи информации, исключающие возможность использования журналистов террористами в своих преступных целях. При таком подходе представители СМИ не только не затрудняют деятельность спецслужб, но и превращаются в активных участников контртеррористического процесса, осуществляя надежное пропагандистское, идеологическое и информационное обеспечение специальных и процессуальных мероприятий. В качестве такого тесного и продуктивного взаимодействия, иллюстрирующего возможности СМИ в деле борьбы с терроризмом, можно вспомнить события

9 Зак. 46

114

ноября 1987 г., когда ирландские террористы произвели взрыв бомбы на официальной церемонии у Британского мемориала войн в Эннискиллейне. Широкое, эмоционально окрашенное, сопровождаемое соответствующим комментарием освещение телевидением *последствий* взрыва позволило продемонстрировать мировой общественности антигуманную, человеконенавистническую сущность терроризма. Одним из конкретных результатов такой пропагандистской антитеррористической акции явилось заметное сокращение частных взносов американцев в организации, поддерживающие экстремистов из "Ирландской республиканской армии".

Итак, законодательная регламентация вопросов освещения средствами массовой информации террористической деятельности и мер борьбы с терроризмом актуальна и, безусловно, полезна. И все же основным критерием определения журналистом собственной линии поведения в этом деле должны стать не нормативные акты, а его совесть, высокие нравственные качества, гражданская позиция, чувство ответственности перед обществом, которые дано воспитать в себе и продемонстрировать окружающим далеко не каждому представителю современной российской интеллигенции, тем более что условия, в которых мы сегодня существуем, зачастую культивируют прямо противоположные человеческие качества. Поэтому и верх берет сплошь и рядом не профессиональная этика и гражданственность, а стремление "обойти конкурентов", поднять рейтинг издания, сорвать гонорар. Но ведь есть и обратные примеры. Так, во время захвата террористами здания канадского посольства наряду с канадскими дипломатами-заложниками удерживались и шестеро их американских коллег. Если бы об этом стало известно террористам, американцам грозила

почти неминуемая смерть. Несколько информационных агентств владели этой информацией, но, к их чести, не сообщили ее в эфир. Другой пример - ряд информационных компаний отказались демонстрировать видеоматериал, *бесплатно* переданный им террористами, захватившими заложников в Ливии. Такая позиция достойна уважения и подражания.

Попытаемся поставить себя на место журналиста, получившего доступ к информации о захвате заложников. Какие вопросы он должен перед собой поставить и какие решения принять при выполнении своего профессионального долга в этой ситуации?

1. Могу ли я критически оценивать ситуацию и, самое главное, объективно просчитывать последствия своих репортажей с места событий?

Информацию нужно так дозировать и облекать в такие формы, чтобы она не нанесла моральных травм родным и близким заложников, не поставила бы под угрозу жизнь и здоровье последних.

2. Как расценивается передаваемая мною информация рядовым обывателем? Не выгляжу ли я лицом, разделяющим платформу террористов или оправдывающим их насильственные действия?

115

Через корреспонденции красной нитью должна проходить идея о недопустимости применения насилия, какими бы лозунгами оно не оправдывалось. Насилие может породить только насилие. Оно антигуманно, противоправно, наказуемо.

3. В каком объеме следует давать "живой эфир"? Стоит ли демонстрировать террористов, интервьюировать их, если оказался на месте драматических событий?

Нужно отдавать себе отчет в том, что стремление прорваться к массовой аудитории - одна из задач террористов. Снимая их на видеокамеру или предоставляя микрофон, журналист в известном смысле превращается в соучастника преступления. Другое дело, если фиксация конкретных действий террориста (без передачи в эфир) может способствовать формированию вещественных доказательств для будущего следствия. Целесообразна также подготовка и трансляция материалов, формирующих и укрепляющих у общественности негативное отношение к террористам (наглое, вызывающее поведение, употребление наркотиков, пьянство). Кроме того, кино- и видеосъемка террористов может использоваться и как средство их сдерживания от каких-то крайних, жестоких поступков по отношению к заложникам.

4. Можно ли предавать гласности сведения о находящихся в руках террористов заложниках?

Надо иметь в Еипу, что такого рода информация станет и достоянием террористов. Если в ней будут раскрыты ранее не известные им данные, способные ухудшить положение заложников и тем более создать угрозу для их жизни и здоровья (вспомним ситуацию с шестью американскими дипломатами), то это недопустимо. Если же в эфир можно выдать информацию, способную смягчить отношение террористов к заложникам

(например, жертвы оказались единоверцами, соплеменниками, земляками террористов), такую возможность следует максимально использовать,

5. Можно ли обращаться для получения уточняющей информации к родственникам заложников?

От таких действий нужно отказаться. Даже если журналист хочет просто выразить человеческое участие родственникам потерпевшего, любой звонок или посещение представителя СМИ будет оцениваться ими однозначно негативно, как попытка погреть руки на чужой беде. Не следует усугублять ситуацию, травмируя психику людей.

Перечень такого рода вопросов и попыток поиска ответа на них можно было бы продолжить. Но, как представляется, сами журналисты способны сделать это гораздо профессиональнее и эффективнее.

Когда же представителями СМИ утрачивается самоконтроль, общая культура и четкая гражданская позиция, на экранах отечественных телевизоров возникают физиономии чеченских головорезов, с которыми ведут долгие задушевные беседы российские корреспондентки.

9\*

116

Нельзя снимать ответственности за неудовлетворительное использование возможностей СМИ в профилактике экстремизма и терроризма и с отечественных структур, призванных координировать и непосредственно осуществлять антитеррористическую деятельность в стране. Зачастую сотрудники ФСБ и МВД России в целях недопущения утечки информации о специальных методах и тактике проведения контртеррористических операций в контактах с представителями СМИ избирают самый простой и надежный, на их взгляд, способ - не давать вообще никаких сведений, становясь затем в позу обвинителей по поводу "некомпетентного" освещения в прессе, радио- и телепередачах вопросов, относящихся к сфере борьбы с терроризмом. Такая позиция представляется как минимум нерациональной, а по большому счету - и вредной.

Необходимо всесторонне развивать цивилизованные тесные контакты сотрудников правоохранительных органов и спецслужб, ведущих борьбу с терроризмом на профессиональной основе, и представителей СМИ, обращающихся к этой проблеме. Такое взаимовыгодное сотрудничество, поставленное на твердую, плановую основу, опирающееся на сплав опыта специалистов и журналистского мастерства, способно принести ощутимые плоды в деле снижения террористической угрозы в нашей стране.

На каких проблемах следовало бы сосредоточить совместные усилия в таком взаимодействии в первую очередь?

С использованием материалов практических подразделений спецслужб и правоохранительных органов следует демонстрировать широкой общественности не только разрушительную и человеконенавистническую сущность террористической деятельности в различных формах, но и деструктивность, разъединяющий потенциал самой экстремистской идеологии.



Необходимо вскрывать и разоблачать перед читателями, радиослушателями, телезрителями способы маскировки истинных террористических устремлений под внешне привлекательными лозунгами защиты прав человека, укрепления демократии, обеспечения национальных, социальных и иных интересов и т.д. Особое внимание следует уделять привитию гражданам России иммунитета к попыткам их вовлечения в конфликты, взращиваемые на идеологии национализма и шовинизма, религиозной вражды, так как такого рода социальные столкновения по своим последствиям наиболее разрушительны и оставляют долго не заживающие моральные травмы в исторической памяти целых народов.

Подготовленные совместными усилиями сотрудников антитеррористических структур и журналистов материалы должны быть нацелены и на повышение уровня правового сознания граждан, причем не только рядовых обывателей, но представителей власти, ибо правовой нигилизм последних и принятие ими непродуманных политических решений порой способны детерминировать социальную напряженность, выливающуюся в том числе и в

117

экстремизм, и в акции гражданского неповиновения, и в массовые беспорядки, и в акты терроризма.

Снижению террористической угрозы в стране должны способствовать и материалы, демонстрирующие неприятие обществом идеологии насилия, социальную изоляцию экстремистов и неотвратимость жесткого наказания для лиц, вставших на путь террористической деятельности.

В заключение следует подчеркнуть, что задача профилактики захлестнувшего страну терроризма является проблемой сложной, комплексной и, вероятнее всего, долговременной. Для ее решения нужен системный подход, объединение усилий всех здоровых сил нашего общества, среди которых особая роль принадлежит и отечественным средствам массовой информации.

Взаимодействие в борьбе с терроризмом в СНГ

(выступление на семинаре сотрудников специальных служб стран СНГ «Проблемы борьбы с терроризмом»)

В последние годы проблема терроризма стала весьма актуальной для всех государств СНГ. Это обстоятельство нашло отражение во многих совместных документах, принимаемых на самом высоком уровне в рамках Содружества (Концепция коллективной безопасности, Решение о совместных мерах по борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств - участников Содружества, Договор о сотрудничестве в охране границ государств-участников Содружества независимых государств с государствами, не входящими в Содружество, и другие), в которых государства СНГ декларировали свою готовность к тесному сотрудничеству в области противодействия террористическим угрозам.

Следует подчеркнуть, что осуществление борьбы с проявлениями

терроризма на территории Содружества затруднено сегодня целым рядом обстоятельств, являющихся объективным следствием тех геополитических, экономических, социальных и идеологических преобразований, которые фиксируются в границах СНГ после разрушения Советского Союза. Обретя самостоятельность, новые суверенные государства (а точнее - их политические элиты) пересматривают списки своих друзей и врагов, корректируют свои геополитические симпатии и антипатии. Зачастую, дистанцируясь от своих вчерашних сограждан, политики ищут новых друзей и партнеров в развитых государствах Европы и Америки. Однако этот пример руководства стран СНГ становится заразительным и для определенных социальных, этнических и политических групп в самих этих странах, что находит выражение в разрастании сепаратистских процессов, обострении межнациональных отношений, росте социальной напряженности, возникают экстремистские общественные движения политического, националистического и клерикального

118

толка, расширяется влияние на общественную жизнь криминальных структур, усиливаются дезинтеграционные процессы. Все эти деструктивные разрушительные процессы для достижения собственных целей в ущерб интересам стран СНГ стремятся использовать иностранные спецслужбы и организации, зачастую откровенно и активно вмешивающиеся в их внутренние дела под прикрытием деятельности совместных предприятий, религиозных и гуманитарных миссий и т.д.

Таким образом, складывающаяся в странах СНГ обстановка является благоприятной питательной средой для возникновения террористических проявлений различного масштаба, которые, как известно, активизируются в периоды революций и кризисов, то есть тогда, когда в стране нарушается стабильность, обостряются социальные противоречия, множатся разноприродные конфликты, обесценивается человеческая жизнь, люди утрачивают уверенность в своем будущем и ужесточаются.

Характерно, что преступники в СНГ не торопятся разрывать установившиеся между ними криминальные связи. В отличие от государственных чиновников они укрепляют взаимодействие в рамках СНГ, активно и эффективно используя в своих корыстных интересах и территорию Содружества и недостаточный уровень взаимодействия специальных служб и правоохранительных органов.

И действительно, в этих условиях порой возникает ощущение, что некоторые наши руководители стремятся не наладить тесное взаимодействие, а усложнить его. Вспоминается в этой связи случай, произошедший на заседании Постоянной комиссии Межпарламентской ассамблеи СНГ по вопросам обороны и безопасности, состоявшемся в 1998 г. в Москве. Когда речь зашла о необходимости наращивания усилий правоохранительных органов стран Содружества в борьбе с транснациональной преступностью, один из высокопоставленных сотрудников МВД России выступил с предложением создать при дипломатических представительствах в СНГ

должности полицейских атташе. В ответ прозвучало достаточно резкое и - это следует особо подчеркнуть - поддержанное всеми присутствовавшими заявление представителя Казахстана о том, что полицейские атташаты, наличие которых оправдано в наших представительствах в зарубежных, вне пределов СНГ, странах, является совершенно ненужным и даже вредным институтом в границах Содружества. "Нам нужно восстанавливать и беречь то, что у нас еще сохранилось и что нас объединяет, а не строить новые разъединяющие рогатки и шлагбаумы, - сказал казахстанский представитель, - наши начальники УВД каждый день согласовывают между собой планы действий, обмениваются информацией, в приграничных областях чай пьют друг с другом, а здесь им предлагают через атташе общаться".

Между тем, порой возникает ощущение, что основные угрозы терроризма для нашего Содружества расположены не в его пределах, а в Швеции,

119

Франции, Германии и других достаточно благополучных странах Запада, куда предпочитают выезжать высокопоставленные руководители из наших спецслужб и правоохранительных органов в поисках путей повышения эффективности борьбы с международным терроризмом. Однако элементарный анализ складывающейся в этой области ситуации свидетельствует: основное внимание сегодня в вопросах противодействия терроризму должно быть сосредоточено именно на территориях бывшего Советского Союза.

Следует отметить, что круг вопросов, по которым сегодня приходится взаимодействовать нашим спецслужбам и органам правоохраны, достаточно широк: борьба с незаконным оборотом оружия, наркобизнесом, валютными махинациями. Однако одной из самых серьезных проблем в этом спектре является все же терроризм. Преступления террористического характера, возможно, не так страшны по своим последствиям с точки зрения числа жертв актов терроризма. Действительно, дорожно-транспортные происшествия, убийства или умышленные нанесения вреда здоровью многократно превосходят суммарный ущерб, наносимый террористическими акциями, однако последние выделяются из круга других криминальных проявлений. Они общественно резонансны. Любая акция терроризма вызывает необыкновенный интерес со стороны журналистов, которые каждый такой факт во всех деталях и ужасающих подробностях стремятся донести до своих читателей, радиослушателей, телезрителей. За счет этого масштаб негативных последствий каждой акции терроризма возрастает. Общество возбуждается, в нем инициируется недовольство органами исполнительной власти, неспособной защитить своих граждан от актов насилия, зачастую серьезно дестабилизируется социально-политическая обстановка в стране или ее отдельных регионах. И, что является самым существенным, непосредственные жертвы актов терроризма не являются главными целями террористических посягательств - ведь захваты заложников, совершение взрывов в общественных местах или убийства

политических и общественных деятелей - лишь тактические, промежуточные этапы террористической деятельности, а главными, стратегическими целями является стремление влиять на установившийся порядок международных отношений, конституционные основы государства, его политические и общественные институты.

Разумеется, в каждой стране по-разному ощущают угрозу терроризма, по-разному оценивают и осуществляемые акты международного терроризма. Не случайно существует выражение: "У каждого государства свой террорист". И все же в последнее время ввиду глобализации самого феномена терроризма, легко преодолевающего национальные границы, все чаще предпринимаются попытки выработать единый подход к оценкам отдельных террористических проявлений и терроризма в целом. Ведь чаще всего в качестве цены за цели, стоящие перед террористами, выступают человеческие жизни - самая главная и ничем не восполнимая ценность современности. И чем быстрее это

120

обстоятельство будет осознано во всем мире, тем продуктивнее будут совместные усилия по борьбе с терроризмом в глобальном масштабе. Ведь если признать в качестве главного критерия для идентификации тех или иных действий в качестве террористических право человека на жизнь, то можно будет безошибочно определить как терроризм захваты заложников и торговлю людьми чеченскими боевиками, организацию взрывов в бакинском метро или городах России, стрельбу из танков в центре Москвы, натовские бомбардировки Югославии, циничное убийство в парламенте Армении. Независимо от масштабов, целей и субъектов все эти действия - проявления терроризма.

Представляется, что странам СНГ легче всего достичь понимания и организовать тесное взаимодействие в области противодействия террористическим угрозам. Во-первых, все мы вышли из-под "одной крыши" (ведь еще недавно были единой семьей и, я убежден, наши народы в будущем обязательно ее воссоздадут), поэтому обладаем схожей ментальностью. Во-вторых, во всех странах СНГ сегодня существуют практически одинаковые проблемы социально-политического, экономического, правового и идеологического характера, являющиеся одновременно и факторами, способствующими расширению масштабов террористических угроз. В-третьих, как уже отмечалось, территория Содружества хорошо освоена криминальными элементами, и наш долг перед нашими гражданами - принять все меры для того, чтобы не отставать от преступников, а опережать их. Так, например, с учетом проведения беспрецедентной по своим масштабам контртеррористической операции в Чечне следует прогнозировать попытки уцелевших и избежавших возмездия бандитов скрыться на территориях стран Содружества и затеряться в местах проживания своих дружеских и родственных связей. Для того, чтобы оценить уровень исходящих от этого процесса угроз, нужно хорошо представлять себе специфику данного контингента. Речь идет о людях, которые в течение

десяток лет были оторваны от производительной сферы. Они просто не умеют и не хотят работать, так как в последние годы привыкли обеспечивать свое существование исключительно криминальными методами, их ментальность формировалась под воздействием примитивных и жестоких законов преступного мира, они привыкли убивать, и человеческая жизнь для них не представляет ценности, если только не может быть выражена в долларовом эквиваленте. Следует осознавать, что свой криминальный опыт и людоедские способы добывания денег эти люди привезут с собой и будут распространять в своем окружении.

Что можно сегодня сделать для активизации совместных усилий по борьбе с терроризмом? Путей укрепления сотрудничества достаточно: выработка и принятие единых критериев оценки терроризма и террористических проявлений в границах Содружества; сближение антитеррористических законодательств стран СНГ; активизация мер по созданию объединенного

121

банка данных по субъектам террористической деятельности, фактам незаконного оборота оружия, взрывных устройств, взрывчатых веществ и иных средств совершения актов терроризма; принятие единых методик проведения контртеррористических операций и осуществления переговоров с террористами; регулярное проведение конференций, семинаров, рабочих встреч специалистов, занимающихся проблемами борьбы с терроризмом; обмен методической литературой по отдельным аспектам антитеррористической деятельности; командирование профессорско-преподавательского состава и специалистов для обучения и подготовки коллег по проблемам терроризма в дружеских государствах; выработка единой технологии освещения проблем противодействия террористическим угрозам в средствах массовой информации и т.д.

Положительно следует оценить и идею создания Антитеррористического центра СНГ, хотя, как представляется, очень много будет зависеть от выработки четкого алгоритма ее реализации, с представлением перечня последовательных мер, направленных на постепенное и надежное наполнение выстраиваемой объединенной антитеррористической структуры конкретным содержанием. Следует при этом осознавать, что попытки форсировать процесс создания Антитеррористического центра путем формальной декларации его образования с наделением его широкими полномочиями способны привести к нежелательным последствиям в области налаживания действительно эффективного взаимодействия стран СНГ в области борьбы с терроризмом. О том, что проблема создания единого антитеррористического центра требует взвешенного подхода, свидетельствует и разброс мнений обсуждавших эту проблему представителей государств Содружества по функциональному назначению создаваемой структуры. Вероятно, самым разумным в этой ситуации было бы поэтапное объединение усилий в борьбе с терроризмом, когда шаг за шагом, от обмена информацией, создания единых банков

данных по отдельным аспектам антитеррористической деятельности, формирования совместных антитеррористических методик и тому подобных мер участники взаимодействия продвигались бы к более сложным и ответственным формам сотрудничества, убеждаясь на базе успешно реализованных этапов процесса объединения в целесообразности осуществления дальнейших шагов.

В свете размышлений о поиске путей повышения эффективности борьбы с терроризмом следует подчеркнуть, что проблема борьбы с терроризмом в любом государстве - задача крайне ответственная и многоаспектная ввиду сложного генезиса и природы самого феномена терроризма. К сожалению довольно широко распространен подход, в соответствии с которым главными субъектами борьбы с террористическими проявлениями определены правоохранительные органы и спецслужбы. Во всяком случае в России такое мнение неоднократно высказывали самые крупные государственные чиновники. При таком подходе основной упор в борьбе с терроризмом делается

8 Зак. 46

122

на конечном продукте завершающего этапа длительного процесса созревания и развития террористических акций, с которыми и приходится иметь дело силовым структурам. То есть речь идет фактически лишь о пресечении уже начавшихся либо расследовании состоявшихся актов терроризма. Это все равно, что бороться с сорняками, скашивая уже выросшие растения, вместо того, чтобы разобраться с составом почвы, выявить микроэлементы, способствующие росту сорняков и наиболее эффективным путем удалить их корни. В такой ситуации и виновным всегда оказывается человек с косой, а не тот, кто эти сорняки посеял и удобрял, будь то лидер националистического движения, религиозный фанатик, подстрекатель из средств массовой информации или бестолковые политики, принимающие непросчитанные по своим последствиям решения.

Только специальным службам и правоохранительным органам решить проблему борьбы с терроризмом не под силу. Дело в том, что террористические проявления, бороться с которыми они призваны, произрастают из тех сфер общественных отношений, на которые силовые структуры влиять не могут (экономика, политика, социальные и межнациональные отношения и т.п.). Здесь нужна общегосударственная программа (а в рамках СНГ - и межгосударственная), включающая в себя не только оперативные, специальные, военные меры, но и меры политические, идеологические, социальные, экономические, воспитательные, пропагандистские и иные.

Необходимо подчеркнуть, что масштабные негативные последствия каждой совершенной акции терроризма настолько велики, а порой и невозможны, что даже удачно проведенная операция по обезвреживанию террористов не может расцениваться как успех. Мало того, в силу специфики террористических проявлений негативные последствия наступают уже на

стадиях их подготовки (совершаются общеуголовные преступления, в обществе инспирируется конфронтация, возрастает навеленная агрессивность и т.д.). В этой связи основной акцент в борьбе с терроризмом должен быть перенесен на профилактику террористических проявлений. И здесь также должна быть создана общегосударственная система мер профилактики терроризма, в реализации которой свою нишу должны найти и структуры исполнительной власти, и правоохранительные органы, и спецслужбы, и общественные организации, и официальная церковь.

Заметим, что в странах, где осознали необходимость применения превентивных мер в борьбе с терроризмом, органами правоохраны иницируется проведение специальных профилактических антитеррористических программ. Так, например, известна проводившаяся по эгидой ФБР США в 1996 г. широкомасштабная программа "Развитие контрразведывательного и антитеррористического сознания", направленная на формирование у населения взглядов и настроений, способствующих решению сотрудниками ФБР стоящих перед ними задач по борьбе с терроризмом.

123

Ряд дополнительных антитеррористических мер превентивной, профилактической направленности был принят Министерством внутренних дел Франции в январе 1997 г. Эти меры предусматривают усиление режимов безопасности на уязвимых в террористическом отношении объектах, а также контроля полиции и некоторых спецслужб за обстановкой во французских городах и населенных пунктах.

Серьезное внимание уделяется профилактической составляющей в деятельности японских спецслужб, которые во взаимодействии с Главным полицейским управлением, Министерством юстиции, другими государственными структурами ведут активную пропагандистскую работу с населением и пытаются активизировать создание общественных формирований профилактики насильственной преступности.

В Германии активную агитационно-воспитательную работу, направленную на привитие населению "антитеррористического сознания", проводит Федеральное Ведомство по охране конституции (БФФ) с привлечением своих земельных структур (ЛФФ). Эта работа осуществляется по следующим направлениям: издание брошюр об экстремизме, терроризме и расовой нетерпимости; проведение социальных исследований для выявления угрозы экстремизма и насильственных преступлений; проведение семинаров для преподавателей, студентов, журналистов и издателей.

Особое внимание ч осуществлении профилактических мероприятий в БФФ уделяется работе с молодежью, для чего разрабатываются специальные "молодежные программы". В частности в земле Бранденбург, где в последние годы неонацистскими группами "бритоголовых" было совершено большое число преступлений расистского характера с применением насилия против иммигрантов африканского и азиатского происхождения, подобная программа осуществляется с 1992 г. Сотрудники контрразведки, встречаясь с

учащимися и студентами учебных заведений, проводят разъяснительную работу об опасности левого и правого экстремизма, вместе с представителями местных властей, педагогами и социальными работниками участвуют в проведении "круглых столов против насилия".

Выступая в 1996 г. на конференции "Терроризм - самая большая угроза мировому сообществу", главный комиссар полиции г.Эссена У.Хитц отмечал, что приоритетной задачей в Германии является именно предупреждение, профилактика вспышек экстремизма и политически или социально обусловленного насилия. При этом объединяются усилия как различных государственных структур (местных муниципальных властей, полиции, ведомств по делам молодежи, по делам иностранцев, по охране конституции), так и широких слоев общественности: педагогов, родителей, священников, представителей средств массовой информации.

Вероятно, нам в СНГ следовало бы внимательнее присмотреться к накопленному положительному опыту профилактики террористических

8\*

124

проявлений за рубежом, а кроме того востребовать и тот огромный положительный потенциал, что был накоплен отечественными органами внутренних дел и безопасности в сфере профилактики преступлений в прежние годы.

Еще раз подчеркну, что задача профилактики терроризма носит не узковедомственный характер, она гораздо масштабнее. И представителям органов правоохраны и безопасности Содружества нужно настойчиво доводить эту мысль и до широкой общественности, и до представителей средств массовой информации, и до руководителей своих стран. И, конечно же, самим взаимодействовать в этой области самым активным образом.

### **ТЕРРОРИЗМ И ПРАВО Антитеррористическое законодательство за рубежом**

Терроризм, превратившийся в конце XX столетия в серьезную угрозу для безопасности отдельных государств, регионов мира и всего мирового сообщества, поставил перед органами власти и законодателями различных стран проблему поиска путей построения общегосударственной системы мер борьбы с терроризмом, адекватной данной опасности. Для достижения этой цели были предприняты и предпринимаются в настоящее время попытки совершенствования уголовных законов за счет криминализации все более разнообразящихся форм террористических проявлений; создания рычагов экономического, политического, общественного, правового воздействия на ситуацию в направлении снижения вероятности реализации террористических намерений; установления и ликвидации факторов, детерминирующих терроризм.

Представители спецслужб и правоохранительных органов, главы государств различных стран стали все чаще встречаться для урегулирования вопросов объединения усилий в деле борьбы с терроризмом. Следует



констатировать, что в этой сфере международного сотрудничества позиции отдельных государств постепенно сближаются. Нетрудно в этой связи спрогнозировать и перспективу сближения национальных антитеррористических законодательств вплоть до выработки единых и обязательных для всех государств международных правовых антитеррористических актов. Однако было бы нецелесообразно форсировать этот сложный, а потому трубящий значительных усилий и времени процесс.

Во-первых, терроризм многообразен по своей природе, движущим силам, целям, формам. Он по-разному проявляет себя в различных странах и регионах мира. Следовательно, он требует создания такой же многообразной по формам и сферам приложения усилий адекватной системы мер противодействия. Во-

125

вторых, каждая отдельно взятая страна по-разному ощущает угрозу терроризма, а сам терроризм имеет различные, характерные именно для данной страны объекты посягательства, что исключает возможность быстрой унификации национальных антитеррористических законодательств и их слияния в единый для всех государств комплекс правовых норм. В-третьих, в современных условиях власти каждой страны, формируя и проводя в жизнь свою внутреннюю и внешнюю политику, руководствуются своими национальными интересами. В силу того факта, что эти интересы у разных государств различны, они могут не только не совпадать, но и противостоять друг другу. Данное обстоятельство накладывает свой отпечаток и на организацию антитеррористической деятельности в каждом отдельном государстве, что также исключает возможность простого суммирования усилий международного сообщества в противодействии любому террористическому проявлению. Здесь неминуем "двойной стандарт" в оценках террористической угрозы, подтверждающий эмпирическим путем выведенную формулу: "Каждому государству угрожает свой террорист". Это обстоятельство подтверждает справедливость тезиса о невозможности выработки и принятия универсального, удовлетворяющего все страны понятия "терроризм".

Это не означает, однако, что при изначально констатируемом несопадении оценок в определении дефиниции "терроризм" изучение и анализ подходов различных стран как к пониманию сущности и содержания терроризма, так и к организации борьбы < \* этим опасным социально-политическим явлением бесперспективны с точки зрения научной и практической значимости. Напротив, изучение зарубежного опыта противодействия террористической угрозе, рассмотрение различных аспектов этой деятельности и разнообразных форм реагирования государства на факты подготовки, покушения и реализации террористических посягательств вооружают исследователя инструментарием, позволяющим более объективно оценить существующие в его собственной стране опасности террористического свойства и выработать наиболее эффективную

именно для данной страны систему общегосударственных мер профилактики, выявления и пресечения акций терроризма.

Действительно, при всем разнообразии и исключительной уникальности и неповторимости национальных государственно-правовых систем противодействия терроризму каждая из них формировалась под воздействием единого комплекса внешних и внутренних факторов, к которым следует отнести: уровень и характер внешних угроз, состояние внутривластной, социально-экономической и криминальной обстановки, наличие и степень остроты внутренних конфликтов долговременного характера и различной природы, историю народа, национальные и религиозные обычаи и традиции, уровень общей и юридической культуры населения, состояние правовых институтов и т.д. Исследуя механизм воздействия данного комплекса обстоятельств на формирование антитеррористического законодательства в различных странах, можно попытаться применить его к аналогичному набору факторов, характеризующих

126

обстановку в данном государстве, для получения оптимальной модели общегосударственной системы мер противодействия терроризму. Такой подход позволит сэкономить время, силы и средства на эмпирической проработке возможных вариантов организации антитеррористической деятельности, максимально использовать зарубежный опыт законодательства и повысить научность и эффективность этого процесса в собственной стране.

Как уже отмечалось, на формирование механизма противодействия терроризму могут влиять многие факторы, в том числе история народа, его ментальность, состояние общественной мысли, особенности законодательства. Так, например, традиционно жестко реагирует на угрозу терроризма национальное законодательство Турции. 12.04.91 г. в этой стране был принят Закон N 3713 "О борьбе с терроризмом", в статье 1 которого последний трактуется как "различного рода деятельность, проводимая одним человеком или группой лиц, являющихся членами организаций, которые при помощи одного из методов налета, насилия, сильного запугивания, пыток и угроз ставят своей целью изменение политическог, правового, социального, светского и экономического устройства, закрепленных в конституции республики, подрыв государственных начал, национальной и государственной целостности, создание опасности для существования государства и республики, подрыв авторитета государства (уничтожение или захват власти), нарушение основных прав и свобод, причинение вреда общественному строю и общественному здоровью".

Характерно, что при формировании идеологии Закона "О борьбе с терроризмом" турецкий законодатель применил достаточно широко распространенный и в других странах (Франция, ФРГ и др.) подход, в соответствии с которым вся совокупность криминализированных деяний террористического ряда подразделяется на две группы: 1) представляющие собой собственно проявления терроризма и 2) общеуголовные преступления,

оцениваемые, однако, как террористические при наличии определенных квалифицирующих признаков. Так, Законом № 3713 к терроризму отнесены преступления, предусмотренные статьями 171 и 172 Уголовного кодекса Турции. Вместе с тем в соответствии со статьей 4 Закона террористическими считаются и преступления, указанные в § 2 статьи 499, в статьях 145, 150-155, 157, 169 Уголовного кодекса Турции, а также в пунктах "В", "С", "Е" статьи 9 Закона № 2845 "О создании судов государственной безопасности и методах судебного разбирательства", если эти преступления совершены в террористических целях. Заметим, что если совершенное общеуголовное преступление признается террористическим, наказание за него может превышать предусмотренный санкцией соответствующей статьи верхний предел и способно достигнуть 36 лет строгого тюремного режима. Вероятно, турецкий законодатель, устанавливая такие суровые меры преследования террористов, имел целью не только и даже не столько гарантировать адекватно жесткое содеянному возмездие со стороны государства, сколько предупредить возможное совершение новых преступлений террористического ряда

127

со стороны лиц, склонных к экстремизму и насилию. Тот факт, что уголовное законодательство в целом и криминализация отдельных видов правонарушений в частности обладают профилактическим потенциалом, давно известен и эффективно используется в законотворческой деятельности, направленной на борьбу с терроризмом. Так, например, советник Генерального прокурора Российской Федерации профессор Э.Ф.Побегайло, комментируя в 1996 г. проект нового Уголовного кодекса Российской Федерации, отмечал, что в целях усиления именно общепрофилактической роли уголовного закона было принято решение поднять санкции за наиболее опасные преступления насильственного характера. В частности, ужесточены меры наказания за акты терроризма<sup>23</sup>.

Другим примером острой реакции государства на разрастание угрозы терроризма может служить Перу, где 6.05.92 г. был принят Нормативный акт № 25475 "Преступления, связанные с терроризмом". Перуанский законодатель под терроризмом понимает "провоцирование, создание или поддержание беспокойства, тревоги либо страха у населения или у какой-то его части; действия, направленные против жизни, здоровья, свободы и безопасности людей или против имущества, против безопасности общественных зданий, линий и средств связи или транспорта любого типа, башенных опор линий электропередач, передвижных установок или любого другого оборудования или услуг с использованием вооружения, взрывчатых материалов или устройств и любых других средств, способных нанести ущерб или серьезно нарушить общественное спокойствие или повлиять на международные отношения или безопасность общества и государства"<sup>24</sup>.

Нормативный акт № 25475 устанавливает весьма жесткую ответственность за участие в террористической деятельности. Это обстоятельство объясняется и традициями национального перуанского

законодательства, и фактом существования и активного функционирования в Перу различных террористических организаций и группировок ("Сендеро луминосо", "Тупак Амару" и др.). Один лишь факт принадлежности человека к террористической организации карается лишением свободы на срок не менее 30 лет. Лидерам, руководителям, генеральным секретарям и лицам, занимающим в террористических структурах аналогичные посты "на национальном уровне", грозит пожизненное тюремное заключение.

Особенностью перуанского уголовного законодательства в части борьбы с терроризмом является сближение понятий "терроризм" и "измена родине". Такой вывод можно сделать, проанализировав содержание Нормативного акта № 25659 от 13.08.92 г. "Преступления, связанные с изменой родине".

<sup>23</sup> См.: П о б е г а й л о ЭФ. Терроризм и уголовная ответственность // Актуальные проблемы Европы, 1997. С.199.

<sup>24</sup> Из ст.2 Нормативного акта № 25475.

128

Действительно, в статье 1 названного нормативного акта к измене родине законодатель относит деяния, перечисленные в Нормативном акте № 25475, если при совершении таковых осуществляются следующие действия: "а) использование автомобилей с заложенными в них взрывными устройствами или аналогичных, взрывных устройств, огнестрельного оружия или аналогичных средств, которые вызывают смерть людей, наносят вред их физическому состоянию или психическому здоровью либо причиняют ущерб государственной, частной собственности или создают серьезную опасность населению; б) незаконное хранение или владение взрывчатыми веществами, нитратом аммония или соединениями, служащими для его производства; предоставление исходных веществ или элементов, используемых в производстве взрывчатых веществ для их применения при осуществлении действий, перечисленных в пункте а)".

Нормативный акт № 25659, весьма широко трактующий само понятие измены родине, сохраняет этот расширительный подход и при очерчивании круга субъектов данного преступления: "а) руководители террористической организации; б) члены вооруженной группы, банды, истребительных отрядов или аналогичных террористических формирований, занимающихся физической ликвидацией людей; в) лица, предоставляющие, обеспечивающие, распространяющие сообщения, сведения, планы, проекты и другую документацию террористам, обеспечивающие доступ террористов в здания и помещения, находящиеся в ведении или под охраной этих лиц, в целях совершения преступлений, связанных с изменой родине".

Можно предположить, что введение жестких уголовных санкций за действия, которые по своему содержанию не должны квалифицироваться как терроризм или измена родине (хранение нитрата аммония, предоставление планов или сведений и др.), продиктовано стремлением перуанского законодателя криминализировать те поступки, которые гипотетически могут рассматриваться как стадии подготовки акций терроризма. Следовательно, и

здесь преследуется цель наделить закон по возможности наибольшей эффективностью в плане превенции терроризма.

Еще одним примером попыток властей Перу устранить угрозу терроризма на ранней стадии ее формирования может служить Нормативный акт № 25880 от 26.11.92 г. "Оправдание преподавателями измены родине", который устанавливает суровое наказание вплоть до пожизненного заключения для преподавателей и учителей, внушающих своим ученикам идеи, оправдывающие терроризм.

На усиление превентивной антитеррористической функции перуанского закона направлен и особый порядок уголовно-процессуальных действий по делам, связанным с терроризмом. Такого рода дела рассматриваются военными трибуналами, на треть сокращаются сроки проведения судебного процесса, обвинительный приговор может быть вынесен в отсутствие обвиняемого, осужденные за преступления, связанные с терроризмом, не могут воспользоваться

129

ни одной из привилегий, установленных Уголовным кодексом Перу и Кодексом исполнения наказаний Перу и т.д.

Полувековой опыт борьбы с терроризмом накоплен государством Израиль, которое столкнулось с этой проблемой практически с момента своего образования и до настоящего времени пытается найти наиболее эффективные пути ее решения. Еще в 1948 г. Временный государственный совет Израиля издал Указ "О предотвращении терроризма", в котором к разряду террористических организаций относились "группы людей, применяющие насильственные действия, способные привести к смерти человека или к нанесению телесных повреждений, или прибегающие к угрозе применения насилия". В последующие годы законодатель вводил новые правовые нормы, направленные на усиление борьбы с терроризмом и отвечающие изменяющейся военно-политической и криминальной обстановке в регионе.

Заметим, что проблема терроризма постоянно была и остается для Израиля острой. В значительной степени это объясняется враждебным отношением арабского населения в соседствующих с Израилем государствах и наличием дислоцирующихся на их территориях террористических организаций антиизраильской ориентации. Однако объективный анализ причин формирования такой неблагоприятной для израильтян ситуации приводит к необходимости констатировать тот факт, что и возникновение жесткого арабо-израильского противостояния, и проведение акций терроризма в отношении граждан Израиля организациями "Хамас", "Исламский джихад", "Хезболлах" и другими по существу являются продуктом агрессивной захватнической антиарабской политики, проводимой самим Израилем. К такому выводу пришел, например, заместитель декана Джорджтаунского университета Д.Ньюсам, который в статье "Эпизоды восстания", опираясь на конкретные факты, констатирует: "Краеугольным камнем израильской оккупации всегда было насилие... Израиль избивал,

травил газом, производил массовые аресты, выселял людей, разрушал их жилища, вводил комендантский час, применял другие формы сурового массового наказания".

Израильское правительство и спецслужбы всегда остро реагировали на попытки совершения акций терроризма в отношении собственных граждан. Так, весной 1972 г. руководитель "Моссад" Зви Шамир обратился к правительству Голды Меир с требованием ответить адекватными террористическими санкциями на успешно проведенную палестинской организацией "Черный сентябрь" при поддержке экстремистов из "Японской красной армии" акцию, в ходе которой в тель-авивском аэропорту Лод были убиты 26 человек и 85 получили различные ранения<sup>25</sup>. После расстрела "сентябристами" осенью 1972 г. изра-

См.: Р е в я к о Т. И. Террор и антитеррор: Покушения, взрывы, убийства- Минск: Литература, 1997. С.231.

130

ильских спортсменов на XX Олимпийских играх в Мюнхене премьер-министр Израиля выступила перед нацией и публично пообещала использовать все средства для осуществления мести за смерть соотечественников. Примером реализации провозглашенной Израилем политики жестких мер в борьбе с терроризмом может служить проведенная 4.07.76 г. израильскими десантниками, разведчиками-коммандос группы "Саерет Голани" пехотной бригады "Голани" и соединением "269" ("Саерет Миткаль") операция "Джонатан" по освобождению евреев-заложников, удерживавшихся палестинскими и западногерманскими террористами в угандийском аэропорту Энтеббе<sup>26</sup>.

Британская газета "Обсервер" в мае 1996 года обнародовала следующий факт: в апреле 1996 г. несколько сотрудников созданного более 20 лет назад специального подразделения вооруженных сил Израиля "Егоц" под видом гражданских лиц прибыли на территорию Южного Ливана в Кванту, в район расположения лагеря ООН для беженцев, где, по мнению израильтян, скрывались боевики исламской террористической организации "Хезболлах". Разведчики "Егоц" передали по радиосвязи своему командованию точные координаты лагеря и покинули его территорию, после чего по нему были нанесены артиллерийские и авиационные удары. В результате погибло более 100 беженцев.

Декларируя и последовательно проводя на практике жесткую линию на неотвратимость возмездия за террористическую деятельность, правительство Израиля не останавливается на тактике рефлексивного противодействия состоявшимся террористическим посягательствам. Законодатель предпринимает попытки выявить и предупредить опасность на начальных стадиях ее формирования. Для реализации этой профилактической задачи принят ряд законов, в соответствии с которыми те или иные действия, способные благоприятствовать возникновению и осуществлению умысла совершить террористическую акцию, криминализированы. Так, например, израильским законодательством объявляются поддерживающими

террористическую организацию, а потому преступными действия, выражающиеся в устном или письменном восхвалении, одобрении или поощрении насильственных действий; хранении материалов, пропагандирующей деятельность террористической организации; демонстрации солидарности с террористической организацией (поднятие флага, демонстрация эмблемы или лозунга, распевание гимна в общественном месте) и т.п. действиях.

Профилактическую антитеррористическую направленность законодательства Израиля можно проиллюстрировать с помощью анализа санкций за незаконное хранение и оборот оружия. При этом просматривается четкая тенденция: меры наказания дифференцированы в зависимости от степени вероятности

См.: Миллер Д. Коммандос: Формирование, подготовка, выдающиеся операции спецподразделений.-Минск: Харвест, 1977. С.396-403.

131

гипотетического использования данного правонарушения в террористических целях.

Так, лицо, незаконно владеющее оружием или хранящее оружие, наказывается лишением свободы на срок 7 лет. Если оружие не просто хранится, а переносится или перевозится, санкция увеличивается до 10 лет. Лицо, незаконно производящее, импортирующее или экспортирующее оружие, осуждается к лишению свободы на срок 15 лет. Такая же санкция предусмотрена для лица, имеющего законное право на продажу или передачу оружия, если оно продает или передает оружие лицу, не имеющему права на его хранение.

Строгость превентивных мер, ориентированных на предупреждение широкого спектра преступлений, включая террористические, демонстрируется и жесткими санкциями за хранение холодного оружия. Например, Законом № 33 1991 г. устанавливается, что лицо, хранящее нож за пределами своего дома и двора и не доказавшее правомерности такого хранения, наказывается лишением свободы на срок 5 лет. Заметим, что хранение и использование ножа в пределах своего двора противоправным не является. Интересно и то обстоятельство, что данная статья закона практически прекращает действие одного из основополагающих принципов права - презумпции невиновности, так как обвиняемый сам должен доказывать отсутствие у него злого умысла при хранении ножа вне места проживания.

Другой статьей Закона № 33 1991 г. предусматривается лишение свободы на срок 7 лет для лиц, занимающихся торговлей, изготовлением или ввозом ножей, не предназначенных для профессионального использования или использования в домашнем хозяйстве.

В качестве профилактической меры с позиций борьбы с терроризмом могут рассматриваться и установленные израильским уголовным законом санкции за проведение несанкционированных правительством инструктажа или обучение правилам пользования оружием и правилам выполнения

военных упражнений или действий. При этом лишение свободы на срок 3 года грозит как тем лицам, которые тренируются или обучаются правилам пользования оружием и правилам выполнения военных упражнений или действий, так и тем, кто такую учебу проводит.

В израильском законодательстве нашел отражение и тот факт, что терроризм может проявляться не только в применении насилия, но и в угрозе применения такового. Такого рода проявления представляют собой выражение психологического терроризма. В этой связи законодатель объявил преступными действия, выражающиеся в распространении, передаче или высказывании слухов или информации, способных вызвать страх и панику среди населения или нарушить общественное спокойствие, если лицо, распространяющее паниче-

132

ские слухи, заведомо знало или имело основания полагать, что эта информация ложна .

Как уже отмечалось, при формировании антитеррористического законодательства в той или иной стране большую роль играет национальная специфика, совокупность обстоятельств, определяющих общественно-политическую, криминальную ситуацию. Так, например, в Испании постоянным раздражителем общественного спокойствия являются акции баскской сепаратистской террористической организации "Эскауди та Аскатасуна" (ЭТА). В этой связи испанский законодатель, ориентируясь на формы и методы деятельности сепаратистов, представляющей серьезную опасность для безопасности государства и общества, сблизил понятия "вооруженная банда", "террористическая организация", "мятежная организация". Эти термины употребляются в испанском уголовном праве практически как синонимы, в диспозициях конкретных статей законов непременно используется их перечисление, причем санкции за участие в бандитской, террористической или повстанческой деятельности имеют одинаковые пределы.

Анализ испанского законодательства с точки зрения оценки его эффективности в предупреждении акций терроризма позволяет сделать вывод о его слабой дифференциации и недостаточной направленности на выявление и устранение факторов, благоприятствующих реализации террористических посягательств. Закон ориентирован главным образом на пресечение акций терроризма, а не на их профилактику. К антитеррористическим мерам профилактического характера можно было бы отнести пункт 5 статьи 515 Уголовного кодекса Испании, утвержденного Законом № 10/1995 от 23.11.95 г., которым признается преступной и наказуемой деятельность незаконных объединений, "пропагандирующих дискриминацию, ненависть либо провоцирующих насилие в отношении отдельных лиц, групп или объединений по причине идеологических, религиозных различий, принадлежности их членов к определенной национальности, расе или этнической общности, полу, сексуальной ориентации, семейному положению, по заболеванию".



Если в израильском уголовном законе преступным считается уже сам факт несанкционированного государством хранения огнестрельного и даже холодного оружия, то в соответствии с испанским законодательством (ст.573 УК Испании) "хранение оружия или боеприпасов, хранение или владение взрывчатыми, горючими, зажигательными, удушающими веществами или средствами либо их компонентами, равно как и их производство, торговля, транспортировка или поставка в любой форме, а также установка или применение таких веществ, средств или соответствующих устройств и приспособлений" влекут за собой

<sup>1</sup> Аналогом этого законодательного положения в России является статья 207 УК Российской Федерации (заведомо ложное сообщение об акте терроризма).

133

уголовную ответственность лишь при наличии дополнительных условий - "совершение перечисленных деяний лицами, принадлежащими к вооруженным бандам или террористическим организациям, оказывающими им содействие либо сотрудничающими с ними".

Более дифференцированным и гибким с позиций реагирования на разнообразные угрозы террористического характера представляется законодательство Италии. Понятие терроризма формально вошло в итальянский юридический лексикон после убийства 9.05.78 г. членами организации "Красные бригады" ранее похищенного ими председателя Христианско-демократической партии Италии Альдо Моро. В Италии был принят Закон № 191 от 18.05.78 г., в котором в самом общем виде терроризм определялся как систематическое применение насилия против личности и имущества в целях создания во всем обществе или в его части напряжения и неконтролируемого страха для достижения определенного политического результата.

Новая волна террористических акций, осуществленных левыми радикалами и неонацистами, привела к внесению дополнений в антитеррористическое законодательство. Законопроектом № 625 от 15.12.79 г. ("Срочные меры по защите демократического порядка и общественной безопасности") и Законом № 15 от 6.02.80 г. (так называемый Закон против терроризма) криминализировались действия организационного и подготовительного характера, имеющие перспективу перерастания в акции терроризма. В Уголовном кодексе Италии такие действия были закреплены в диспозициях статей 2701 (создание организаций с целью совершения акта терроризма и саботажа общественного порядка) и 280 (покушение с целью совершить акт терроризма или саботажа). При этом лица, обвиняемые в совершении преступлений террористического ряда, подлежали обязательному аресту, их временное освобождение не допускалось. Предварительное заключение рассматривалось в данном случае как мера социальной профилактики и инструмент усиления защиты общества от угрозы терроризма.

Были также предприняты попытки выработки позитивной нормы в

зависимости от индивидуального поведения обвиняемых. Применение института деятельного раскаяния поощрял отход от террористической деятельности и включение в процесс противодействия терроризму его бывших сторонников и даже активных участников. Поощрительные нормы, содержащиеся в статьях 4 и 5 Законопроекта № 625 от 15.12.79 г. и допускавшие снижение (вплоть до отмены) наказания обвиняемым в случае их деятельного сотрудничества с полицией и судебной властью, не только ослабляли ряды террористов, но и позволяли предупреждать совершение новых преступлений.

Эта профилактическая тенденция получила свое развитие в Законе № 304 от 29.05.82 г. ("Меры по защите конституционного порядка"), больше известном как "закон в пользу раскаявшихся террористов", а затем и в Законах № 663 от 10.10.86 г. ("Изменения к закону об уголовном порядке и о мерах по лишению и ограничению свободы") и № 34 от 18.02.87 г. ("Меры в пользу лиц, отка-

134

завшихся от террористической деятельности"). Практика подтвердила правильность избранной итальянским законодателем линии в нормотворческой деятельности, которая, наряду с повышением профессионализма в деятельности полиции и следственных органов, а также постепенным ростом общественного осознания террористической опасности, к концу 80-х годов ввергнуть итальянский терроризм в состояние глубокого кризиса.

Близко к итальянскому антитеррористическому законодательству по своей идеологии, выражающейся в гибком и адекватном реагировании на изменения во внутривнутриполитической, оперативной и криминальной обстановке, активном использовании поощрительных норм, а также по профилактической направленности, а также по профилактической направленности, законодательство ФРГ, пережившей всплеск терроризма в 70-х годах. Как отмечает профессор Э.Йессе из г.Хемница, "кульминационным моментом терроризма стал 1977 г., когда были убиты федеральный прокурор Загфрид Бубак, представитель правления Германского банка Юрген Понто, а также президент Союза предпринимателей Ганс Мартин Шляйер и его спутники". Однако следует отметить, что власть и общество в ФРГ сумели верно оценить масштабы террористической опасности и консолидировали свои усилия в борьбе с ней. Характерно, что в этой борьбе карательные меры играли далеко не ведущую роль. Главным направлением было выявление и устранение социальных и политических детерминант терроризма. И можно в этой связи согласиться с утверждением профессора Э.Йессе о том, что "прекращение деятельности террористических групп левого толка в Германии - в значительной степени результат развития демократии в ФРГ"<sup>29</sup>.

Подчеркнем, что и после прохождения пика террористической активности в Германии власти этой страны не ослабили внимания к проблеме борьбы с терроризмом, ориентируя на ее решение и законодателя. Так,

19.12.86 г. в ФРГ был принят Закон о борьбе с терроризмом. В статье 3 данного нормативного акта устанавливалось, что к террористическим относятся действия, преследующие цели: а) нанесения ущерба целостности, а также внешней или внутренней безопасности ФРГ; в) устранения, прекращения действия или подрыва конституционных основ; с) нанесения ущерба безопасности размещенным на территории ФРГ войскам иностранных государств-участников Североатлантического договора или присутствующим в Земле Берлин войскам одной из трех держав. В качестве способов совершения акций терроризма перечислялись уже криминализованные Уголовным кодексом ФРГ деяния: преднамеренное убийство (§211 УК), убийство простого вида (§ 212), взятие заложников (§

**28 "**

И е с с е Э. Позиция по отношению к терроризму // Актуальные проблемы Европы, 1997, №4. С.121.

**29**

Из материалов конференции "Терроризм - самая большая угроза мировому сообществу". - М, 11-13.03.96.

135

239в), квалифицированный поджог (§ 307), производство взрыва применением ядерной энергии (§ 3Юв, абз.1), злоупотребление ионизирующими лучами (§ 311а, абз.2), производство опасного для жизни затопления (§ 312)6 нападение на воздушный транспорт (§ 316с, абз.1), угрожающее общественной безопасности отравление (§ 319).

Закон вносил изменения в УК ФРГ (в частности, вводился § 129а - создание террористических объединений), в Закон о судоустройстве, в Четвертый закон об изменении государственного права. Процесс совершенствования антитеррористического законодательства был продолжен и в последующие годы. 9.06.89 г. принят Закон об изменении Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса, а также о принятии положения о главном свидетеле обвинения в террористических преступлениях. В этом законе получили свое развитие понятия о наиболее часто используемых террористами способах совершения преступлений: похищение (§ 239а, абз.1 УК), взятие заложников (§ 239в), препятствие обеспечения населения жизненно важными продуктами (водой, светом, теплом, электроэнергией) (§ 318в, абз.2).

Закон от 9.06.89 г. вносил коррективы и в Закон о порядке проведения собраний. Этими изменениями законодатель преследовал цель если не исключить, то в значительной степени минимизировать возможность использования публичных собраний для провоцирования массовых беспорядков и совершения иных насильственных противоправных действий. Так, например, новая редакция § 17а запрещает "иметь при себе во время проведения публичных собраний под открытым небом или по пути следования к месту их проведения оружие или предметы, которые могут быть использованы в качестве таковых"; "принимать участие или направляться на мероприятия в одежде, которая способна помешать

установлению личности"; "иметь при себе предметы, предназначенные для затруднения установления личности их владельца".

Статья 4 Закона от 9.06.89 г. устанавливает поощрительные нормы для участников террористических объединений, преследуемых в соответствии с § 129 УК ФРГ, в случае, если он проинформирует орган уголовного преследования о фактах, знание которых может способствовать задержанию преступника, раскрытию преступления и, главное, предотвращению новых преступлений. Главный прокурор ФРГ с согласия коллегии по уголовным делам Федерального суда может даже отказаться от уголовного преследования такого лица, если поступившая от него информация, особенно в плане предотвращения будущих преступлений, делает это оправданным в сравнении с его собственными противоправными действиями.

То обстоятельство, что уголовное антитеррористическое законодательство ФРГ содержит много поощрительных норм, а санкции за совершение преступлений, связанных с применением политически мотивированного насилия, невысоки в сравнении с наказаниями, применяемыми в аналогичных ситуациях в других странах, свидетельствует о достаточно высоком уровне демократии и

136

правовой культуры населения в германском обществе.

Преимущественно профилактическая направленность уголовного закона в сфере борьбы с терроризмом также может служить примером для законодателей других стран.

Активная работа в плане повышения эффективности борьбы с терроризмом осуществляется законодателем США. Это обстоятельство объясняется повышенным вниманием американского руководства к проблеме противодействия террористической угрозе. Под личным контролем президента США развернута многоаспектная деятельность, направленная на выявление источников возможной опасности терроризма, моделирование чрезвычайных ситуаций, связанных с террористическими акциями, их предупреждение, локализацию и разрешение. Так, например, 26.02.97 г. в Конгрессе США был изложен обстоятельный доклад Б.Клинтона о возможностях правительства США по адекватному реагированию на террористические инциденты с использованием оружия массового поражения. В названном докладе, в частности, констатируется: "События последних лет указывают на повышение вероятности осуществления акций терроризма с использованием оружия массового поражения. В 1993 г. бомба взорвалась в Международном торговом центре в Нью-Йорке, в 1995 г. японские экстремисты предприняли успешную химическую атаку в токийском метро, в том же году взрывом бомбы уничтожен административно-культурный центр в Оклахома-Сити"<sup>30</sup>.

Убедительную статистику, демонстрирующую нарастание угрозы терроризма, приводит Государственный департамент США: "В 1996 г. было совершено 296 актов международного терроризма... 311 человек было убито и 2652 ранено... Две трети террористических нападений представляли собой

фугасные и зажигательные взрывы... Примерно одна четверть актов терроризма (73) были направлены против США... 24 американских гражданина погибли в результате нападений международных террористов в 1996 году...".

Стремясь адекватно реагировать на террористические угрозы, правительство США уделяет серьезное внимание созданию и поддержанию на должном уровне общегосударственной системы антитеррористических мер. К их реализации привлекаются Федеральное бюро расследований, Министерство энергетики, Министерство обороны, Федеральное агентство по управлению в условиях чрезвычайной ситуации, Министерство здравоохранения и социального обеспечения, десятки других федеральных министерств и ведомств, их подразделения на местах, а также власти отдельных штатов.

Организационно-политические, предупредительные, режимные и иные меры обеспечиваются и серьезной законодательной проработкой проблем противодействия терроризму. Так, например, 24.04.96 г. в США был принят упоми-

<sup>30</sup> Report on Government capabilities to respond to terrorist incidents involving weapons of mass destruction-message from, the President of the United States // Материалы конференции "Международный терроризм: новые измерения".- М., 24 -26 03.97.

137

навшийся уже выше Закон о борьбе с терроризмом и применении смертной казни. В этом специальном законе, предусматривающем внесение изменений в уголовное право, судопроизводство по делам о терроризме, а также в ряд других нормативных актов Свода законов США, весьма подробно регламентируются правовые и организационные вопросы борьбы с международным и внутренним терроризмом. Реальность достижения декларируемой законом цели -сдерживания терроризма обеспечивается выделением крупных финансовых средств из федерального бюджета. При этом необходимые дополнительные ассигнования, направляемые на усиление борьбы с терроризмом, постатейно закрепляются в законе для нужд каждого из участников антитеррористической деятельности: ФБР, Таможенной службы, Службы иммиграции и натурализации, Министерства юстиции и других.

Существенно, что новый закон ужесточает ответственность за совершение акций терроризма и расширяет полномочия спецслужб и правоохранительных органов США в борьбе с этим опасным социально-политическим и криминальным явлением. В разделе VII (изменения в уголовном праве, касающиеся борьбы с терроризмом) статьей 702 в главу 113В раздела 18 Свода законов США, относящуюся к терроризму, вносится новая статья 2332в. В последней к акциям терроризма, распространяющимся за пределы государственных границ США, законодатель относит следующие преступления: "убийство, похищение, нанесение увечья, нападение, повлекшее за собой тяжелые телесные повреждения, или нападение с

применением опасного оружия в отношении любого лица в пределах США; создание существенного риска нанесения серьезных телесных повреждений любому другому лицу путем разрушения и нанесения ущерба любому строению, транспортному средству либо другому недвижимому или личному имуществу в пределах США, а также попытки и сговор совершить такого рода деяния", если эти деяния "рассчитаны на оказание давления или нанесения ущерба действиям правительства путем угроз и шантажа, либо путем принуждения, или рассчитаны на осуществление мер возмездия, направленных против действий правительства". Указав в качестве квалифицирующего признака цель совершения противоправных действий, направленных против правительства, и относящихся в этой связи к "преступлениям по федеральному уголовному праву, связанным с терроризмом", законодатель дает достаточно широкий перечень деяний, уже криминализированных действующим законодательством (более 30). Таким образом, если эти преступления совершаются с целью оказания давления на правительство США, в качестве мести ему или для затруднения его нормальной деятельности, они автоматически относятся к разряду террористических и влекут за собой более высокое наказание.

Американский законодатель продемонстрировал понимание проблемы возрастания угрозы новых форм терроризма, связанных с привлечением современных технологий. Эта проблема является действительно крайне актуальной и требует адекватной реакции и правительств отдельных стран и всего мирового

138

сообщества. Так, исследования российских и зарубежных специалистов свидетельствуют, что использование оружия массового поражения в террористических целях является не просто гипотетически допустимой возможностью, но и стало уже реальностью. Еще в 1972 г. в США при аресте членов правоэкстремистской группы "Орден восходящего солнца" у них было изъято 36 кг культуры возбудителей тифа, посредством которой предполагалось отравить системы водоснабжения Чикаго, Сен-Луи и других городов запада США. У членов другой неонацистской группировки в США в 1975 г. изъяли 115 кг цианидов, предназначенных для использования в аналогичных целях в Нью-Йорке и Вашингтоне. В 1984 г. в Париже, на квартире, снимаемой членами леворадикальной группы Майнхов из ФРГ, полиция обнаружила множество флажков, содержащих культуру бактерий, вырабатывающих токсин ботулизма. При осуществлении упоминавшейся уже террористической акции в Международном торговом центре в Нью-Йорке в 1993 г. преступники начинили бомбы цианистым натрием (он не сработал из-за испарения ввиду высокой температуры взрыва). Во время ведения боевых действий в Чечне в 1995-1996 гг. Дудаев, а затем и террорист Радуев неоднократно заявляли о готовности использовать оружие массового поражения для уничтожения россиян<sup>31</sup>.

Утверждения о том, что оружие массового поражения или компоненты для его создания могут попасть в руки террористов, нашло отражение и в

Законе о борьбе с терроризмом и применении смертной казни. Однако констатация в пункте 7 статьи 501 закона того факта, что "продажа таких материалов из Евразии и Восточной Европы часто осуществляется на черном рынке на территории ФРГ, балтийских государств, республик бывшего Советского Союза и Центральной Европы", вызывает серьезные сомнения с точки зрения объективности. В подобно рода голословных утверждениях прослеживается некий политический прицел. Кстати, такой же вывод напрашивается и при ознакомлении с докладом "Российская организованная преступность", подготовленным Центром стратегических и международных исследований США под общим руководством бывшего директора ЦРУ и ФБР У.Х.Уэбстера в августе 1997 г. Постоянно муссируя вопрос о снижении в Российской Федерации контроля за ядерными материалами, авторы проекта не приводят ни одного конкретного факта попыток передачи таких материалов преступным элементам, если не считать ссылки на случай в Майями, когда там в июле 1997 г. "были арестованы два литовца, пытавшиеся продать тактическое ядерное оружие переодетому сотруд-

См.: Проблемы борьбы с химическим и биологическим терроризмом // Химическое оружие и проблемы его уничтожения, 1997, № 3. С.12-14.

139

нику американской таможни". Пример также малоубедителен, если принять во внимание отсутствие в нем какой бы то ни было конкретики. Явно политические цели преследуются и в законодательном закреплении установок о недопустимости оказания помощи государствам, которые определены руководством США как государства, поощряющие терроризм (см., например, статьи 321, 324-327 закона).

Впрочем, присутствие политической конъюнктуры в мотивации актуальности борьбы с ядерным, химическим или бактериологическим терроризмом не умаляет существенных достоинств Закона о борьбе с терроризмом и применении смертной казни, которые, на мой взгляд, заключаются в детальной прогностической проработке возможных террористических угроз с использованием оружия массового поражения, а также в подробной регламентации профилактических мер, нацеленных на недопущение совершения масштабных акций терроризма, способных привести к огромным человеческим жертвам.

Профилактика терроризма, использующего взрывчатые вещества, современное вооружение и технологии, достигается американским законодателем путем усиления режимных мер и повышения ответственности за их поддержание, а также за счет криминализации действий, которые либо являются подготовительными стадиями в организации акций терроризма, либо благоприятствуют совершению таких действий или акций. Так, например, статья 503 закона обязывает генерального прокурора и министра обороны осуществлять личный контроль за количеством и объемом краж с военных складов огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и других материалов, которые потенциально могут быть использованы террористами, а также представить в шестимесячный срок конгрессу США доклад,

содержащий заключения и выводы по данной проблеме.

Статья 511 закона ужесточает наказания за незаконный оборот биологического оружия и усиливает контроль за его хранением и применением в научных целях. В частности, на министра здравоохранения и социального обеспечения возлагается ответственность за составление, утверждение и по мере необходимости уточнение списка биологических препаратов, представляющих потенциальную угрозу общественному здоровью и безопасности. Министр должен также организовать выработку и осуществление мер безопасности при передаче и использовании опасных биологических веществ, для чего он обязан обеспечить: квалифицированную подготовку и выработку соответствующих навыков в обращении с такими веществами; надлежащее лабораторное оборудование для их хранения; меры, исключающие доступ к ним лиц, намеренных использо-

Доклад ЦСМИ "Российская организованная преступность", глава 4 "Актуальность проблемы организованной преступности", раздел "Дестабилизация в России: ослабление контроля за ядерными материалами".

140

вать биологические вещества в террористических целях; меры, нейтрализующие возникающую опасность в случае хищения опасных биологических веществ.

В VI разделе закона обстоятельно регламентируются меры по выполнению Конвенции о пластиковых взрывчатых веществах<sup>3</sup>. И это не случайно. Весьма эффективные с точки зрения оценки их разрушительной способности пластические взрывчатые вещества очень сложны для автоматизированного их выявления, так как практически единственным детектором, способным их идентифицировать с достаточной степенью надежности является сложный и дорогостоящий стационарный интроскоп СТХ-5000, использующий компьютерную томографию рентгеновского процесса и создающий трехмерное изображение исследуемых предметов. Тем не менее, вице-президент США А.Гор, выражая позицию своей страны и выступая в качестве руководителя специальной комиссии по проверке авиационной безопасности, созданной после крушения 17.07.96 г. Боинга 747 компании TWA, выполнявшего рейс 800, заявил: "Новые технологии дают террористам новые возможности. И мы должны быть уверены, что наши технологии противодействия терроризму не уступают орудиям, имеющимся у террористов"<sup>34</sup>.

Для достижения основной цели, декларируемой в VI разделе - создания условий для предотвращения преступлений с использованием пластических взрывчатых веществ, законодатель предусматривает алгоритм практической реализации этой задачи. В статье 603 (требования к пластиковым взрывчатым веществам об обязательном наличии в них вещества-определителя) устанавливается, что производство любым лицом пластиковых взрывчатых веществ, не одержащих добавок, позволяющих идентифицировать взрывчатое вещество, является незаконным<sup>35</sup>.

Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их



обнаружения разработана Международной организацией гражданской авиации - специализированным учреждением ООН в целях борьбы в первую очередь с террористическими акциями на борту воздушных судов, осуществляемых посредством взрывов. Толчком к разработке конвенции послужил взрыв бомбы на борту рейса 103 компании "Пан Ам" над Локерби (Шотландия) в декабре 1988 г. Конвенция подписана 1.03.91 г. в Монреале. Следует подчеркнуть, что значение данного международного нормативного акта выходит за рамки борьбы с воздушным терроризмом, так как позволяет повышать эффективность предупреждения и раскрытия любых террористических акций, совершаемых с использованием взрывчатых веществ.

S h i f r i n C. A. Potencial of Explosives Focuses Renewed Attention on Security // Aviation Week and space technology. 5.08.96. P.33,

Добавки представляют собой вещества-определители, однородно распределенные по объему при производстве взрывчатого вещества. Такими добавками могут быть динитрат этиленгликоля, парамононитротолуол, ортомононитротолуол и др.

141

Противоправными считаются также: импорт, ввоз в США или экспорт из США пластикового взрывчатого вещества, не содержащего вещества-определителя, а также отправление, транспортировка, передача, получение и хранение такого неидентифицируемого взрывчатого вещества. За нарушение перечисленных установлений закона виновному лицу грозит суровое наказание вплоть до лишения свободы сроком на 10 лет.

В последнее время серьезную озабоченность вопросами борьбы с терроризмом проявляет лейбористское правительство Т.Блэйра в Великобритании. Актуальность этой проблемы объясняется, в первую очередь, наличием затянувшегося этноконфессионального кризиса, возникшего в конце 60-х годов (хотя его исторические корни расположены еще глубже) в Северной Ирландии и переросшего в острый социальнополитический конфликт с использованием для его разрешения методов терроризма обеими сторонами: Ирландской республиканской армией и партией Шин Фейн у католиков, ультраюнионистскими, лоялистскими партиями и военизированными организациями Ольстера - у протестантов. Как отмечает М.Е.Орлова, "в Ирландии сложилась традиция исторической оправданности обращения к оружию для защиты своих этнокультурных ценностей"<sup>36</sup>.

Помимо наличия проблем внутреннего характера Великобритания в последние годы все чаще ощущает на себе и угрозу международного терроризма. Согласно опубликованной официальным Лондоном статистике, за последние 20 лет в Великобритании зарегистрировано 80 актов международного терроризма. Ярким примером перенесения акций глобального терроризма на территорию Соединенного Королевства может служить упоминавшийся уже взрыв рейса 103 компании "Пан Ам" над шотландским г.Локерби 21.12.88 г., причиной которого явилась пластиковая

бомба, вмонтированная в корпус бытового магнитофона .

Деятельность британских спецслужб и правоохранительных органов в сфере борьбы с терроризмом регламентируется в основном двумя временными правовыми актами: Законом о чрезвычайных полномочиях в Северной Ирландии 1973 г. и Законом о предотвращении терроризма 1974 г. Оба названных закона возникли как реакция властей Великобритании на участвовавшие проявления политического экстремизма и терроризма в Северной Ирландии. Они принимались в качестве временных правовых актов, позволявших силам безопасности более решительно бороться с терроризмом в провинции. Однако ввиду того, что конфликт в Северной Ирландии принял затяжной характер, британ-

<sup>36</sup> О р л о в а М. Е. Политический экстремизм и терроризм в Ирландии в период ольстерского кризиса (конец 60-х-90-е годы) // Актуальные проблемы Европы, 1997, № 4. С.85.

<sup>37</sup> См.: Р е в я к о Т. И. Террор и антитеррор: Покушения, взрывы, убийства- Минск: Литература, 1997. С. 324.

142

ский парламент вынужден был неоднократно продлевать срок их действия, одновременно внося в них необходимые дополнения и изменения.

Ряд положений Закона о предотвращении терроризма 1974 г. используется в борьбе не только с внутренним, но и международным терроризмом. При этом особое значение приобретают содержащиеся в законе правовые нормы, позволяющие властям принимать постановления о высылке (за пределы Великобритании, Северной Ирландии или Соединенного Королевства) лиц, причастных к подготовке или совершению акций терроризма.

Вкладом законодателя Великобритании в организацию общегосударственных и международных мер борьбы с терроризмом является разработка и принятие специальных законов, регламентирующих вопросы реализации установок международных антитеррористических конвенций. Так, 30.06.78 г. был принят Закон о борьбе с терроризмом, вводивший в действие на территории Соединенного Королевства Европейскую конвенцию по борьбе с терроризмом. Последняя была разработана в рамках Совета Европы, подписана в Страсбурге 27.01.77 г. и вступила в силу 4.08.78 г. Как отмечают некоторые исследователи, "главной целью конвенции является обеспечение того, чтобы некоторые преступления не рассматривались как политические преступления или преступления, связанные с политическими преступлениями либо вызванные политическими мотивами, для целей выдачи" <sup>8</sup>.

Последнее обстоятельство нашло отражение в упомянутом Законе о борьбе с терроризмом 1978 г., в котором устанавливается, что выдача преступника одной страной, подписавшей конвенцию, другой стране-подписанту возможна лишь в случае, если инкриминируемые этому преступнику деяния не носят политического характера, а само уголовное преследование такого лица не содержит политических целей. В приложении

к закону дается перечень преступлений, подпадающих под действие конвенции: преступления общего права, преступления против личности и собственности, похищение, использование взрывчатых веществ и огнестрельного оружия, преступления против авиации (всего свыше 30 составов).

Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, принятая в качестве приложения к резолюции 34/146 от 17.12.79 г. Генеральной Ассамблеи ООН, введена в действие в Соединенном Королевстве 13.07.82 г. Законом о захвате заложников.

Как уже отмечалось, сложная организация антитеррористического законодательства Соединенного Королевства, нормы которого носят временный и изменчивый характер, затрудняет создание стабильной общегосударственной системы мер противодействия террористической угрозе. Законодатель вынуж-

'Морозов Г. И. Терроризм - преступление против человечества М : ИМЭМО РАН, 1997. С.69.

143

ден достаточно часто поднимать вопрос о необходимости пролонгации срока действия соответствующих законов. Так, Законом о борьбе с терроризмом (временные положения) 1989 г. в очередной раз было продлено действие закона 1974 г. Точнее, Закон о борьбе с терроризмом (временные положения) 1984 г. -очередной "преемник" соответствующих одноименных законов 1974 и 1976 гг. заменялся новой версией. От правовых актов 1974, 1976 и 1984 гг. закон 1989 г. отличается большей профилактической направленностью. В нем предусматривается усиление режимных мер, призванных затруднить деятельность по подготовке акций терроризма. Закон также предоставляет государственному секретарю право предотвращать учреждение в Северной Ирландии производств, фабрик, складов и других хранилищ боеприпасов и взрывчатых веществ. В приложении к закону дается перечень экстремистских и террористических организаций, объявленных запрещенными. Наказание сроком до 10 лет лишения свободы грозит любому лицу, которое принадлежит к запрещенной организации, декларирует свое членство в ней, оказывает ей финансовую, организационную и иную помощь. Тюремному заключению на срок до 6 месяцев подвергается лицо, которое в общественном месте носит атрибут одежды либо демонстрирует какой бы то ни было предмет, свидетельствующий о его причастности к запрещенной организации, либо выступает в ее поддержку.

Закон 1989 г. особым разделом выделяет ответственность за финансовую помощь террористам. Всякое лицо, которое субсидирует террористическую деятельность либо склоняет к этому других лиц, считается виновным в принадлежности к терроризму. Законодатель вводит новые нормы судопроизводства. Так, существенно упрощается процедура рассмотрения уголовных дел, связанных с террористической деятельностью. Отменено право на ведение таких дел в суде присяжных, в течение установленного срока задержанные лишаются возможности встречаться с

адвокатом, ограничивается их право освобождения под залог. Более того, вероятно ввиду чрезвычайности ситуации в сфере борьбы с политическим и этноконфессиональным терроризмом в Соединенном Королевстве законодатель практически отменил принцип презумпции невиновности, ибо любое лицо, обвиняемое в принадлежности к терроризму, в случае обнаружения у него оружия, боеприпасов или взрывчатых веществ обязано само доказывать, что эти предметы не предполагалось использовать для совершения акций терроризма.

В рамках широкомасштабной реформы и обновления законодательной базы в Соединенном Королевстве принято решение о разработке и принятии через парламент общенационального и постоянно действующего закона о борьбе с терроризмом. Основу этого документа составят предложения, подготовленные комиссией лорда Ллойда, специально созданной в этих целях в декабре 1995 г. Предполагается, что новый закон расширит толкование термина "террористическая деятельность", подведя под эту дефиницию "действия, выражаю-

144

щиеся в применении опасных насильственных действий для достижения политических, социальных или идеологических целей".

В 1986 г. принят Закон о борьбе с терроризмом и посягательствами на государственную безопасность во Франции. В отличие от большинства зарубежных аналогов, французский антитеррористический правовой акт не дает определения терроризма. Отнесение того или иного преступления, уже криминализованного другими статьями Уголовного кодекса Франции, к разряду террористических, определяется двумя условиями: во-первых, это преступление должно совершаться с умыслом опасного нарушения общественного порядка; во-вторых, при его совершении используются методы террора (запугивания). Объективную же сторону террористических преступлений в соответствии со статьей 1 закона составляют: предумышленное убийство или нанесение тяжких телесных повреждений, предумышленное уничтожение общественного или личного имущества граждан опасным для жизни и здоровья людей способом (взрыв, поджог и т.п.), похищение несовершеннолетних, захват воздушного судна, кража, совершенная с применением насилия, повлекшего смерть или увечья и др. (всего около 30 составов).

Закон о борьбе с терроризмом и посягательствами на государственную безопасность 1986 г. ввел в Уголовно-процессуальный кодекс Франции новую главу (глава 15), посвященную регламентации особого порядка ведения дел о терроризме. В частности, оговаривается, что срок задержания лица, подозреваемого в террористической деятельности, может быть продлен вдвое (с 48 до 96 часов).

В 1987 г. к закону 1986 г. французским законодателем была принята поправка, в соответствии с которой действие закона распространялось и на преступления, совершенные до его принятия. Таким образом, закон приобретал обратную силу, что, будучи юридическим нонсенсом,

свидетельствовало о серьезном отношении властей Франции к угрозе терроризма. Вместе с тем, как и в антитеррористических законодательствах Италии, ФРГ и некоторых других стран, предусматриваются поощрительные нормы для лиц, которые, будучи причастны к террористической деятельности, помогают органам правоохраны или судебным властям задержать исполнителей или соучастников совершения акции терроризма либо предупреждают их о готовящемся преступлении в целях принятия исчерпывающих мер для предотвращения совершения террористических акций.

Таким образом, законодатели всех стран, осознавая высокую общественную опасность и глобальные масштабы террористической угрозы, стремятся совершенствовать национальные антитеррористические законодательства, соизмеряя правовые нормы и меры борьбы с терроризмом со спецификой его проявлений в конкретной стране. В свою очередь, анализ зарубежного опыта законодательства в сфере борьбы с терроризмом позволяет в известном смысле

145

облегчить аналогичный процесс в собственной стране. Более того, такой подход, при котором выработка правовых антитеррористических норм в национальном законодательстве сверяется с достижениями в этой области в зарубежных государствах, позволяет привлечь прогрессивные, полезные и апробированные практикой алгоритмы борьбы с терроризмом и двигаться по пути сближения национальных антитеррористических законодательств во всем мире. Именно такой подход был избран российским законодателем при разработке отечественного Федерального закона "О борьбе с терроризмом", вступившего в силу 4.08.98 г.

### **Нормативное регулирование профилактики политически мотивированных преступлений**

В современных российских условиях политический экстремизм превратился в реальную угрозу безопасности личности, общества и государства. Он играет роль барьера на пути демократического общественного развития, отдаляет перспективу построения в стране правового государства. Насколько серьезными могут быть негативные последствия применения крайних, экстремистских мер в разрешении острых социально-политических противоречий, наглядно продемонстрировали события сентября-октября 1993 года в г.Москве, когда в жертву политическим амбициям были принесены Конституция, законность, права и свободы граждан. Другим примером может служить возникший на базе сепаратизма многолетний вооруженный конфликт в Чечне. Следует подчеркнуть, что сегодняшняя российская действительность, характеризующаяся крайней противоречивостью и болезненностью происходящих в стране экономических и политических процессов, социальным расслоением населения, криминализацией общественной жизни, способна породить и иные масштабные и опасные катаклизмы, природа которых кроется в политическом экстремизме. Эти обстоятельства остро

ставят вопрос о необходимости адекватного противодействия экстремистским проявлениям, причем определенную роль в решении этой общегосударственной задачи в рамках своей компетенции должны сыграть правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации.

Приходится, однако, констатировать, что названные субъекты защиты безопасности личности, общества и государства не способны сегодня развернуть действенной борьбы с политическим экстремизмом по целому ряду не зависящих от них причин, одной из основных среди которых является отсутствие надежного законодательного обеспечения этой деятельности. Хотелось бы в этой связи остановиться на проблеме нормативного регулирования такого важного направления в работе органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности и других государственных структур как

11 Зак. 46

146

профилактическая деятельность в сфере предупреждения политически мотивированных противоправных действий. Излишне доказывать, что последние зачастую прямо порождаются либо косвенно детерминируются политическим экстремизмом.

В последнее время часто звучат призывы к органам, призванным обеспечивать безопасность личности, общества и государства, развернуть эффективную профилактическую деятельность с целью выявления угроз безопасности страны, раннего предупреждения совершения преступлений, возникновения масштабных социальных конфликтов на основе национализма, сепаратизма, политического экстремизма. В то же время признается, что в Российской Федерации этот испытанный институт предотвращения противоправных проявлений практически утрачен. Это обстоятельство отмечалось, в частности, в Отчете МВД перед гражданами России (март 1994 г.), в ходе парламентских слушаний "Борьба с преступностью и укрепление правопорядка в Российской Федерации" (апрель 1994 г.), в Федеральной программе Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994-1995 г.г., на заседаниях Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации в 1996-1998 гг.

Выход из сложившейся в сфере профилактической деятельности кризисной ситуации видится в ее безотлагательной регламентации, которой сегодня, по существу, нет. Действительно, рассмотрим в качестве примера состояние дел в сфере профилактики органами безопасности политически мотивированных противоправных действий. Надо заметить, что ее правовое регулирование было весьма несовершенным даже в прежние годы. Уже тот факт, что профилактическая работа регламентировалась закрытыми ведомственными актами, из-за чего полномочия сотрудников органов госбезопасности в этой области были неизвестны большинству граждан, вступало в явное противоречие с требованием обеспечения законности в профилактической деятельности. Даже при необходимости применения

такой острой формы профилактического реагирования как объявление официального предостережения сотрудники органов государственной безопасности вынуждены были ссылаться на Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25.12.72 г., изданный с грифом "не для опубликования".

Отсутствие четких правовых ориентиров в организации профилактической деятельности зачастую приводило к формализму, произвольному и субъективному толкованию требований ведомственных нормативных актов, серьезным издержкам в профилактической работе, попыткам поставить принцип политической целесообразности выше законности. Это вызывало резкую критику практики профилактической деятельности отечественных правоохранительных органов. Так, например, американский советолог У.Лакер заявлял в этой связи: "В СССР применение формулы "нарушение закона" всегда зависело от интерпретации. Советская Конституция даже при Сталине

147

провозглашала свободу слова и организаций, но только "в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя". Таким образом, партия через КГБ и МВД определяла, когда свободу слова предоставить, а когда - в ней отказать".

В действующем ныне российском законодательстве, регламентирующем деятельность органов безопасности (Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Положение о ФСБ России, законы "О безопасности", "Об оперативно-розыскной деятельности", "Об органах федеральных службы безопасности в Российской Федерации и др.), заложена возможность применения мер профилактики в целях недопущения совершения политически мотивированных противоправных действий, так как в каждом из перечисленных документов субъектам правоохранительной деятельности предписывается заниматься предупреждением терроризма, насильственных посягательств на конституционный строй, незаконного оборота оружия и т.д. Так, например, имея статус органа дознания, ФСБ России обязана руководствоваться указаниями статей 21, 118, 140 УПК и должна в этой связи принимать исчерпывающие меры к выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений. И все же этого явно недостаточно. Дело в том, что хотя с точки зрения отечественной криминологии понятия "предупреждение" и "профилактика" являются синонимами, а, следовательно, заложенный в существующей нормативной базе тезис о необходимости осуществления предупредительной деятельности в сфере борьбы с преступностью можно толковать и как санкционирование профилактической работы, в практике оперативных подразделений подобная подмена понятий невозможна. Предметы предупреждения и профилактики преступлений, особенно в сфере политически мотивированной противоправной деятельности, различны. При совпадении стратегической цели предупреждения и профилактики - снижение преступности в стране, обеспечение ее безопасности - различаются их тактические цели. Отличны и

наборы профилактических мер и мер предупреждения. В этой связи попытка законодателя исключить употребление в нормативных актах термина "профилактика", в известном смысле дискредитированного практикой органов госбезопасности в годы активной борьбы с "идеологической диверсией", приводит к дезориентации сотрудников органов ФСБ России. В сложившейся ситуации значительная часть руководящего и оперативного состава органов безопасности уклоняется от участия в профилактической деятельности, справедливо заявляя, что это направление работы не предусмотрено действующим законодательством.

Ввиду того обстоятельства, что профилактическая деятельность органов контрразведки в сфере предупреждения преступлений, порождаемых политическим экстремизмом, тесно соприкасается и даже проникает в сферу политических и идеологических воззрений людей, влияние на которые в

11\*

148

условиях правового государства недопустимо, регламентация этой деликатной области деятельности ФСБ России (да и других спецслужб и правоохранительных органов страны) должна быть особенно тщательной и не допускать неоднозначного или расширительного толкования. Кстати, вопрос о необходимости предельно четко законодательно обозначать компетенцию и полномочия государственных правоохранительных и специальных служб в части предупреждения противоправных антиконституционных проявлений отмечают даже юристы некоторых западных государств, обладающих, в отличие от России, давними демократическими традициями, высоким уровнем правосознания населения, социальной и политической стабильностью в обществе. Так, один из разработчиков статуса Федерального ведомства по охране конституции ФРГ Л.Яхман заявлял: "Для успешного выполнения своих задач сотрудники ведомства должны научиться правильно соизмерять в повседневной работе требования "законности" и "целесообразности", исключительно осторожно разграничивать понятия "сторонники" и "противники" конституции... Только при наличии полной ясности того, что конкретно мы должны делать и какие оперативные меры при этом допустимы, можно будет "ударить по рукам" тех, кто нарушает закон".

Ввиду того, что профилактика преступлений, детерминированных политическим экстремизмом, проникает в сферу конституционных прав и свобод граждан, необходимо, чтобы регламентирующая эту деятельность нормативная база доводилась до населения. Это требование соответствует практике большинства стран, где существует порядок, по которому все основные документы, касающиеся правосудия, управления, обязанностей граждан, должны быть доступны каждому и свободно публиковаться. Этот принцип заложен, в частности, в законодательства Австралии, Дании, Германии, Канады, Норвегии, США, Финляндии и других стран.

Представляется, что регламентация профилактической деятельности правоохранительных и специальных служб России может быть реализована



двумя путями. Первый - закрепление их полномочий и компетенции в этой сфере в тех законах, которые призваны всеобъемлюще определять структуру, цели, задачи, порядок функционирования каждого ведомства (Законы "О прокуратуре", "О милиции", "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" и другие). Однако этот вариант изначально содержит в себе определенные недостатки. Он допускает специфическое, "ведомственное", толкование целей, содержания и методов профилактической деятельности, что, в свою очередь, способно осложнить тесное взаимодействие между собой всех участников совокупного субъекта профилактики преступности в стране. В этой связи наиболее перспективным является другой путь - разработка и принятие федерального Закона "О профилактике преступлений". Такой документ должен декларировать единую, подчиненную государственной политике борьбы с преступностью, концепцию раннего предупреждения преступлений, основные

149

принципы организации этой деятельности. Он обязан дать исчерпывающий перечень ведомств, призванных осуществлять профилактику преступлений в рамках своих полномочий, санкционировать применение ими гласных и конспиративных форм и методов предотвращения преступлений. В Законе должны найти отражение права и обязанности как субъектов профилактической деятельности, так и граждан, руководителей предприятий, учреждений и ведомств, общественных организаций, вовлеченных в том или ином качестве в процесс профилактики преступлений. Закон должен быть кратким, доступным для понимания каждого гражданина и ориентирован не на сиюминутные обстоятельства, а на перспективу построения демократического правового государства. Специфика реализации требований Закона "О профилактике преступлений" в каждом из правоохранительных органов и в спецслужбах России может быть детально разработана в ведомственных нормативных актах, обязанных корреспондироваться с Законом.

Очевидно, что в преамбуле закона должны разъясняться его цели и назначение, в частности, регламентация профилактической деятельности правоохранительных органов и спецслужб в Российской Федерации, направленной на предупреждение преступности в стране, укрепление законности и правопорядка, защиту прав и свобод граждан.

В статье "Общие положения" необходимо дать определение профилактической деятельности, под которой следует понимать деятельность, направленную на предупреждение преступлений со стороны лиц, антиобщественные действия которых имеют тенденцию перерастания в противоправное деяние, наносящее ущерб государству, обществу, правам, свободам, здоровью, достоинству, имуществу других граждан, а также на выявление, локализацию и нейтрализацию действия и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений. В этой же статье следует декларировать, что профилактическая деятельность не может быть подчинена решениям политических партий или массовых общественных

организаций, использоваться в качестве средства политической борьбы или подавления оппозиции. Правоохранительные органы и спецслужбы в своей деятельности по профилактике преступлений должны руководствоваться правовыми критериями и следующими принципами: гуманизма; равенства всех граждан перед Законом независимо от социального положения, национальности, вероисповедания, политических взглядов; единства прав и обязанностей граждан; сочетания интересов личности, общества и государства.

В статье "Субъекты профилактической деятельности" следует дать перечень государственных ведомств, призванных осуществлять профилактическую деятельность (Прокуратура, Суд, ФСБ, МВД, Министерство юстиции и другие структуры, наделенные правами органа дознания), которые организуют ее в рамках своей компетенции, тесно взаимодействуя в этой сфере между собой, а также с органами исполнительной власти, общественностью,

150

средствами массовой информации. В этой же надо указать, что профилактическая деятельность осуществляется перечисленными ведомствами с использованием гласных и негласных средств в соответствии с Конституцией, законами, регламентирующими деятельность этих органов, а также ведомственными нормативными актами, принимаемыми во исполнение положений законодательства.

В законе необходимо установить, что субъекты профилактической деятельности в ходе ее осуществления обязаны:

- принимать исчерпывающие меры к предупреждению преступлений, расследование которых отнесено к их ведению;
- выявлять факторы, благоприятствующие совершению преступлений либо прямо их воспроизводящие, и принимать меры в рамках своей компетенции к их локализации и устранению;
- в случаях, когда возможность влияния на выявленные субъектом профилактической деятельности причины и условия, способствующие совершению преступлений, находится за пределами его полномочий, - своевременно информировать о них соответствующие государственные и общественные структуры, должностных лиц с целью принятия мер к устранению таких факторов;
- давать необходимые пояснения (в устной или письменной форме) гражданам, считающим, что в ходе осуществления профилактических мероприятий нанесен ущерб их интересам, конституционным правам и свободам;
- предоставлять в случае истребования в полном объеме материалы, послужившие основанием для принятия мер профилактического реагирования, лицам, уполномоченным на ознакомление с ними органами верховной власти Российской Федерации.

Закон должен содержать и перечень прав субъектов профилактической деятельности:

- использовать в соответствии с действующим законодательством весь комплекс гласных и конспиративных мер в целях предупреждения преступлений, выявления, локализации, нейтрализации и устранения причин и условий, способствующих их совершению, а также для защиты правопорядка, прав, интересов, достоинства, здоровья и имущества граждан;

- контролировать меры, принимаемые государственными и общественными структурами, должностными лицами в рамках их компетенции в плане реализации полученной от субъекта профилактической деятельности информации о выявленных причинах и условиях, способствующих совершению преступлений, с целью их локализации, нейтрализации и устранения;

- вызывать частных и должностных лиц, представителей общественных организаций, действия которых носят социально опасный характер и имеют тенденцию перерастания в преступление либо прямо провоцируют или

151

поощряют других граждан на совершение противоправных, уголовно наказуемых деяний, а также требовать от них пояснений в отношении их криминогенного поведения.

В качестве оснований профилактического реагирования должны выступать: получение фактических данных о выявленных причинах и условиях, способствующих совершению преступлений, либо о действиях конкретного лица (группы лиц), которые носят социально вредный характер и имеют тенденцию перерастания в преступление. Такие фактические данные могут быть получены субъектом профилактической деятельности в ходе осуществления служебных обязанностей сотрудниками правоохранительных органов и спецслужб, из средств массовой информации, публичных выступлений должностных лиц или представителей общественных организаций, заявлений граждан, других открытых источников, материалов предварительного расследования или судебного следствия. Такие фактические данные должны быть проверены на предмет установления их объективности и достоверности, в случае необходимости принимаются меры по их проверке, уточнению и дополнению

Отдельную статью закона следует посвятить правам и обязанностям граждан в процессе осуществления профилактической деятельности правоохранительными органами и спецслужбами. Представители государственных и общественных структур, руководители предприятий и трудовых коллективов, отдельные граждане обязаны оказывать содействие субъектам профилактической деятельности в предупреждении преступлений, локализации, нейтрализации и устранению причин и условий, способствующих их совершению. Официальные должностные лица, руководители массовых политических и общественных организаций, в адреса которых субъектом профилактической деятельности направляется информация о выявленных причинах и условиях, способствующих совершению преступлений, обязаны принять возможные меры в рамках

своих полномочий и компетенции по локализации, нейтрализации и устранению криминогенных факторов. В случае непринятия ими таких мер и наступления нежелательных последствий в виде совершения тех или иных преступлений лица, допустившие преступное бездействие, могут быть привлечены к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Граждане, в социально вредных действиях которых усматривается тенденция их перерастания в преступление, обязаны в случае возникновения такой необходимости явиться в по вызову правоохранительного органа или спецслужбы и дать пояснения своим действиям в письменной или устной форме.

Граждане, в отношении которых были приняты меры профилактического воздействия, должны наделяться правом:

152

- обжаловать действия правоохранительного органа или спецслужбы в вышестоящих инстанциях, Прокуратуре, верховных органах исполнительной власти;

- давать пояснения своим действиям на родном языке и пользоваться услугами переводчика.

В законе следует особо оговорить, что меры профилактического воздействия, принятые в отношении того или иного лица, не влекут за собой нарушения его конституционных прав и свобод. Однако в случае совершения таким лицом преступления в течение, например, трех лет с момента оказания на него профилактического воздействия имеющиеся на него в правоохранительном органе или спецслужбе материалы должны передаваться в качестве характеризующих его сведений в суд.

Наконец, в законе необходимо предусмотреть меры контроля за профилактической деятельностью со стороны верховных органов исполнительной власти.

Представляется, что принятие федерального Закона "О профилактической деятельности" способствовало бы возрождению в правоохранительных органах и спецслужбах России института раннего предупреждения преступлений, помогло бы всем государственным и общественным структурам найти свое место в решении важной общегосударственной задачи борьбы с преступностью. Отмечая важность такого законодательного акта для органов безопасности, следует особо подчеркнуть, что он исключил бы возможность их вовлечения в опасные политические игры, чреватые нарушением конституционных прав и свобод граждан.

### **Проблема регламентации предупреждения терроризма в российском законодательстве**

Как известно, закон в случае его неукоснительного исполнения правоприменительными органами обладает высокоэффективным профилактическим действием. Лица, намеревающиеся совершить действия, признанные законодателем преступными, формируя линию своего

поведения, вынуждены соизмерять гипотетическую выгоду, которую может принести им их противозаконный поступок, с санкциями властей за данный деликт. В этой связи особая роль в сфере профилактики терроризма принадлежит уголовному законодательству.

Статья 213<sup>3</sup> "терроризм" как естественная реакция государства на возрастание террористической угрозы в России введена в УК РСФСР Федеральным законом от 1.07.94 г. № 10-ФЗ. Именно с этого момента данная дефиниция обрела и юридическое наполнение. В диспозиции названной статьи законодатель определил терроризм как "совершение в целях нарушения

153

общественной безопасности либо воздействия на принятие решений органами власти взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба, а равно наступления иных тяжких последствий".

То обстоятельство, что термин "терроризм" не входил в лексикон уголовного закона до 1994 г., совсем не означает, что ранее преступления террористического характера не преследовались в нашей стране. Деликты, представлявшие собой проявления терроризма, предусматривались иными статьями.

Так, уже в УК РСФСР 1922 г. террористические преступления рассматривались как тяжкие противоправные деяния и подпадали под диспозицию статьи 57, в которой было сформулировано общее понятие

**39**

контрреволюционного преступления .

С 1.01.97 г. в России вступил в действие УК Российской Федерации, где в статье 205 терроризм определен как "совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях". Не останавливаясь на недостатках такой трактовки терроризма (данный вопрос заслуживает отдельного рассмотрения), хотелось бы отметить профилактический характер поощрительной нормы, содержащейся в примечании к статье 205: "Лицо, участвующее в подготовке акта терроризма, освобождается от уголовной ответственности, если оно своевременным предупреждением органов власти или иным способом способствовало предотвращению осуществления акта терроризма и если в действиях этого лица не содержится иного состава преступления". Содержание этой нормы вполне соответствует подходу законодателя во многих зарубежных странах при регламентации антитеррористической деятельности государственных органов (можно вспомнить в этой связи Законопроект № 625 от 15.12.79 г., Закон № 304 от 29.05.82 г. и Закон № 34 от 18.02.87 г. Италии, Закон об изменении

Уголовного кодекса, уголовно-процессуального кодекса, а также о принятии положения о главном свидетеле обвинения в террористических преступлениях от 9.06.89 г. ФРГ, Закон о борьбе с терроризмом и посягательствами на государственную безопасность 1986 г. Франции). Впрочем, и в этой части статьи 205 некоторые ее комментаторы обнаруживают недостатки. Так, В.Н.Рябчук констатирует, что "формулировка примечания к статье 205...

<sup>39</sup> См.: Дьяков С. В., Игнатьев А. А., Карпушин М. П. Ответственность за государственные преступления- М: Юридическая литература, 1988. С.8.

10 Зак.46

154

находится в коллизии со статьей 31 УК Российской Федерации, где освобождение от ответственности при добровольном отказе от приготовления к преступлению не связывается со своевременным предупреждением органов

„40

власти .

К ряду террористических деликтов законодателем вполне справедливо отнесены действия, описываемые диспозицией статьи 207 УК Российской Федерации - "заведомо ложное сообщение о готовящихся взрыве, поджоге или иных действиях, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий". Действительно, хотя речь в данной статье идет о ложном сообщении об акте терроризма, по существу уже само это сообщение является акцией психологического терроризма, так как рассчитано на достижение определенного, значимого для субъекта деликта результата через устрашение населения, групп граждан или отдельных лиц. Кроме того, каждая такая акция сопряжена с нанесением экономического ущерба, так как приводит к дезорганизации нормальной работы предприятий и учреждений, администрация которых, как правило, принимает решение об эвакуации сотрудников при поступлении угрозы совершения акции терроризма. "Игнорирование угрозы может привести к тяжелым последствиям. Хотя статистические данные и показывают, что бомбы закладываются гораздо реже, чем делаются угрозы, тем не менее закладка и взрыв бомб все же случаются Вот почему решение администрации об эвакуации персонала следует считать единственно правильным"<sup>41</sup>.

Если даже преступники, заявляющие заведомо ложные сведения о подготовке актов терроризма, прямо не преследуют цели нарушения порядка управления или отвлечения внимания, сил и средств правоохранительных органов на "негодный объект", то такие негативные последствия наступают как имманентные издержки подобного рода акций психологического терроризма. Как справедливо отмечают А.А.Баев и М.Ф.Савелий, "на проверку такой информации затрачивается много времени и усилий правоохранительных органов, поскольку при сообщении о том, что в

определенном месте может находиться взрывное устройство, эти органы всегда действуют исходя из

Рябчук В. Н. Уголовный кодекс Российской Федерации о борьбе с терроризмом // Актуальные проблемы борьбы ФСБ России и МВД России с терроризмом- М : Академия ФСБ России, 1997. С.216.

<sup>41</sup>Нигматулин ТТ. К вопросу о совершенствовании работы по ликвидации угрозы взрыва // Проблемы борьбы с терроризмом в России на современном этапе-Владимир: Влад фил. Ряз. ин-та права и экономики МВД России, 1996. С.75.

155

предпосылки существования реальной опасности до тех пор, пока сообщение не будет опровергнуто"<sup>42</sup>.

К террористическим следует отнести еще несколько составов УК Российской Федерации. Так, признаки террористического деяния содержатся в преступлении, описываемом диспозицией статьи 206 "захват заложника": "Захват или удержание лица в качестве заложника в целях принуждения государства, организации или гражданина совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения какого-либо действия как условия освобождения заложника". Очевидно, что цель захвата заложника может быть и корыстной и политической, однако это не влияет на террористическую сущность преступления. Статья 206 также содержит поощрительную норму для преступника, добровольно или по требованию властей освободившего заложника. Но нельзя не признать наличия серьезного недостатка в этой норме, не содержащей указания на срок, в течение которого она действует В нынешней редакции примечание к статье 206 гарантирует освобождение от уголовной ответственности субъекту преступления, удерживавшему заложника и в течение часа, и месяца, и более длительного времени, что, безусловно, не может считаться нормальным явлением. Такая норма действительно может считаться "поощрительной" с точки зрения поощрения к совершению подобного рода ненаказуемых преступлений.

Как террористическое деяние рассматривает законодатель и посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (статья 277 УК Российской Федерации). В диспозиции статьи уточняется, что посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность, является террористическим актом. Критический анализ статьи 277 позволяет высказать мнение о том, что разработчики УК Российской Федерации при ее конструировании необоснованно сузили круг подпадающих под ее действие деликтов. В частности, в редакции статьи 66 прежнего УК РСФСР террористическим актом считалось и нанесение объекту посягательства тяжких телесных повреждений. На наш взгляд, этот подход следовало бы использовать и в современной формулировке террористического акта, так как преступники зачастую изначально планируют не убить свою жертву, а

нанести ей увечья для устрашения и принуждения изменить линию своего поведения в политике или общественной жизни в выгодном для террористов направлении

<sup>42</sup> Б а е в А А., Савелий М. Ф. Организация некоторых мероприятий органов внутренних дел по предупреждению террористических актов (криминальных взрывов) // Материалы конференции "Международный терроризм: новые измерения", - М, 24-26.03.97,

**10\***

156

К ряду террористических преступлений следует отнести и предусмотренное статьей 360 УК Российской Федерации нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений. Такого рода противоправные действия необходимо рассматривать как проявления международного терроризма.

С учетом того обстоятельства, что акции терроризма могут осуществляться в различных формах (причем спектр последних имеет тенденцию к расширению), а по объективной стороне - совпадать с составами иных преступлений, предусмотренных УК Российской Федерации, целесообразно последние также рассматривать как деяния террористические, если они совершаются с применением метода устрашения и имеют целью через это устрашение принудить кого бы то ни было совершить выгодные преступникам действия. Такой подход, характерный для антитеррористических законодательств Турции, Франции, ФРГ и некоторых других стран, был взят на вооружение российскими разработчиками Федерального закона "О борьбе с терроризмом". Так, в его статье 3, дающей перечень основных понятий, применяемых в целях закона, устанавливается: "Преступления террористического характера - это преступления, предусмотренные статьями 205-208, 277 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации. К преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, если они совершены в террористических целях".

Представляется, что такой подход оправдан в условиях современной российской действительности. В качестве подтверждения этого утверждения можно привести кампанию физического и психологического террора, развязанного с начала 90-х годов криминально-националистическим режимом в Чечне. В этой атмосфере исключительно уголовные, казалось бы, преступления (убийства, грабежи, разбой, изнасилования и др.) являлись частью общей системы геноцида по отношению к некоренным этническим группам населения с целью их "выдавливания" из "Республики Ичкерия", а потому должны быть отнесены к преступлениям террористического характера.

Следует отметить, что зачастую реализация профилактической функции, даже закрепленная в нормативном документе, не может быть



реализована на практике ввиду недостаточности финансового обеспечения. Можно привести в качестве примера ситуацию, сложившуюся в деятельности Межведомственной антитеррористической комиссии, созданной в 1997 г. На первом же заседании Комиссии присутствовавший на нем тогдашний Председатель Правительства Российской Федерации В.Черномырдин пообещал, что руководство страны поможет с оснащением ее необходимой специальной техникой и оборудованием: "Оснащение должно быть высочайшее, должно отвечать всем требованиям сегодняшнего времени. По-другому - это будет бесполезный

157

разговор и болтовня". Практика доказала справедливость высказывания Председателя Правительства - сколько-нибудь значимых средств для должного оснащения МВК выделено не было. И это обстоятельство опровергло другое утверждение главы Правительства: "Руководство страны считает совершенно нетерпимой даже малейшую недооценку остроты и общественно-государственной значимости проблемы борьбы с распространением терроризма"

Серьезным недостатком, ограничивающим возможности по реализации задач, стоящих перед Комиссией, является и отсутствие в ее инструментарии механизма профилактики терроризма. Об этом неоднократно заявляли и сами члены Комиссии. Так, бывший заместитель министра внутренних дел Российской Федерации П.М.Латышев, подчеркивая приоритетность предупредительных мер борьбы с терроризмом, призывал коллег сосредоточить усилия именно на этом направлении деятельности, рассматривая в качестве основных задач "проведение совместных межрегиональных и межгосударственных комплексных оперативно-профилактических

мероприятий"<sup>45</sup>. Весьма остро поставил вопрос о необходимости всемерного расширения функции профилактики терроризма и тогдашний председатель Комиссии, директор ФСБ России Н.Д.Ковалев: "Задача состоит в первую очередь в предупреждении террористической деятельности на стадии ее подготовки устранения причин и условий, благоприятствующих совершению террористических акций... Раньше был такой инструментарий как профилактика... Сейчас этого инструментария нет. Нам нужен этот самый рычаг профилактического воздействия. Обязательно"

Следует подчеркнуть, что создание "инструментария профилактики" в сфере борьбы с терроризмом - задача весьма непростая. В условиях, когда правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации лишены даже права на объявление официального предостережения лицам, стоящим на пороге совершения противоправного деяния, возникает проблема воссоздания правовых основ профилактической деятельности, некогда игравшей важную роль как в борьбе с преступностью, так и в сфере обеспечения безопасности страны.

Об этой проблеме говорят и многие специалисты-правоведы. В частности, профессор Э.А.Астемиров констатирует: "Традиционный

уголовно-политический подход... не отвечает современному криминологическому

<sup>43</sup> Стенограмма заседания МВК от 6.05.97.

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> Стенограмма заседания МВК от 7.08.97.

<sup>46</sup> Там же.

158

пониманию системы борьбы с преступностью. Он не учитывает главного направления этой борьбы - предупреждение, профилактику, необходимость его развития, активизации и эффективизации"<sup>47</sup>.

Определенные шаги в направлении решения проблемы воссоздания института профилактической деятельности предпринимаются. Так, Правительством Российской Федерации 5.04.97 г. принято Постановление № 397 "О дополнительных мерах по укреплению общественного порядка и профилактике правонарушений в Российской Федерации". С 1996 г. проводится работа по подготовке закона о профилактике правонарушений.

Между тем, некоторые юристы высказывают серьезные сомнения в самой возможности создания такого специализированного закона. Так, например, анализируя ситуацию, связанную с процессом разработки закона о профилактике правонарушений, профессор А.Х.Миндагулов замечает: "Сфера профилактики преступлений настолько разнообразна, в ней настолько сложно переплетаются экономические, политико-правовые, социально-

психологические, воспитательные, медицинские и другие аспекты, что трудно, практически невозможно очертить ее рамки"<sup>48</sup>.

А.Х.Миндагулов, сам принимавший участие в разработке указанного законопроекта, подтверждает свою точку зрения о бесперспективности продолжения этой работы статистикой: "В систематизированный перечень норм, относящихся к профилактике преступлений и других правонарушений, были включены нормы из более ста источников - законов и подзаконных актов... Только по отраслевому признаку в указанный перечень было включено около 3000 норм, выделенных из 26 законов и подзаконных актов, а также 26 законов и подзаконных актов в полном объеме"<sup>49</sup>. В результате ученый приходит к выводу: "Профилактика преступлений, и в этом ее особенность, не может быть урегулирована одним законом"<sup>50</sup>.

Однако законодательная база федерального уровня, регламентирующая деятельность министерств и ведомств по профилактике различных видов преступлений, крайне необходима сегодня для организации и повышения эффективности многоаспектной профилактической деятельности. И решать ее нужно безотлагательно. Исходя из этой посылки строили свою работу

Астемиров Э А. О соотношении социальной системы борьбы с преступностью и уголовного законодательства //Преступность и законодательство- М.: Криминологическая ассоциация, 1997. С. 146.

Миндагулов АХ. Нужен ли закон о профилактике преступлений? //

Преступность и законодательство- М: Криминологическая ассоциация, 1997. С.313.

<sup>49</sup> Там же. С.314.

<sup>50</sup> Там же. С.315.

159

участники создания проекта Федерального закона "О борьбе с терроризмом". Докладывая документ в первом чтении на пленарном заседании Государственной Думы 10.09.97 г., председатель Комитета по безопасности В.И.Илюхин отмечал: "Авторы законопроекта отказались от внесения каких-либо изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и сделали главный упор на законодательное закрепление форм и методов профилактики терроризма и борьбы с ним... Законопроект определяет, во-первых, компетенцию каждого органа, во-вторых - целую систему профилактики и предупреждения терроризма" .

Главенство превентивных мер при организации и осуществлении борьбы с терроризмом в Российской Федерации является стержнем идеологической концепции закона. Уже во второй его статье в качестве одного из основных принципов борьбы с терроризмом, следующего непосредственно после принципа законности, назван принцип приоритета мер предупреждения терроризма. Интересно, что этот принцип был заимствован из Концепции антитеррористической деятельности органов безопасности. Это - пример нетипичной ситуации, когда не положения ведомственного нормативного акта базируются на законе, а напротив, федеральный закон использует постулаты акта, находящегося на более низкой ступени нормативно-правовой иерархии.

Пожалуй, самым главным направлением в профилактике терроризма является установление и устранение факторов, его воспроизводящих. В этой связи нельзя не согласиться с констатацией Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: "Для активизации террористической деятельности в России сложился целый комплекс предпосылок социального, национального, идеологического, психологического характера... Правовая борьба с терроризмом предполагает... возвращение в той или иной мере к профилактике преступлений, к устранению социально-политических, подобно перечисленным выше, предпосылок, порождающих терроризм"<sup>52</sup>. О важности устранения причин, детерминирующих терроризм в России, говорили и депутаты Государственной Думы при обсуждении законопроекта. Так, депутат Т.М.Гудима заметила: "Для того, чтобы уничтожить любое явление или бороться с ним, надо уничтожить причину, его порождающую. Причина терроризма в России продолжает функционировать. Я имею в виду прежде всего передел собственности, который набирает, по-моему, обороты"<sup>53</sup>.

Стенограмма пленарного заседания ГД ФС РФ от 10.09.97.

Предложения и замечания по концепции проекта Федерального закона "О борьбе с терроризмом". -Исх.№ 5.1-243 от 24.03.97.

Разработчики законопроекта, разделяя точку зрения цитируемых источников, также исходили из необходимости создания общегосударственного механизма общей профилактики терроризма в стране, в связи с чем в статье 5 закона в числе одной из главных целей борьбы с терроризмом названы выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности.

Эффективность профилактики терроризма в России во многом зависит и от того, насколько прицельно и наступательно реализуют профилактические антитеррористические меры в границах своей компетенции все участники борьбы с терроризмом. Последние и сами зачастую осознают важность таких мер. Например, руководство Федеральной авиационной службы России, рассмотрев проект Федерального закона "О борьбе с терроризмом", отметило: "На наш взгляд, следует расширить пределы участия в антитеррористической деятельности заинтересованных министерств и ведомств Российской Федерации и соответствующих структурных подразделений в субъектах Российской Федерации, предусмотрев в законопроекте их обязанность по созданию и поддержанию ведомственных превентивных мер противодействия совершению преступлений террористического характера" .

На превенцию терроризма нацелена статья 9 закона "Содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом", в которой закрепляется обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц оказывать содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом. В этой же статье определено, что "сообщение граждан правоохранительным органам о ставших известными им сведениях о террористической деятельности и о любых других обстоятельствах, информация о которых может способствовать предупреждению, выявлению и пресечению террористических акций, а также минимизации и ликвидации последствий указанных акций является гражданским долгом каждого".

Функция общей профилактики терроризма нашла свое отражение и в главе III "Проведение контртеррористических операций". И хотя она полностью посвящена вопросам регламентации пресечения акций терроризма, то есть организации и проведения специальных операций, однако в ее статье 14 "Ведение переговоров с террористами" устанавливается, что "при ведении переговоров с террористами в качестве условия прекращения ими террористической акции не должны рассматриваться вопросы о выдаче террористам каких бы то ни было лиц, передаче им оружия и иных средств и

Замечания и предложения по проекту Федерального закона "О борьбе с терроризмом". - Исх.№ 1.32-310 от 21.03.97.

предметов, применение которых может создать угрозу жизни и здоровью людей, а также вопрос о выполнении политических требований террористов". По замыслу законодателя, закрепление серьезных ограничений в возможных уступках террористам должно убеждать потенциальных субъектов террористической деятельности в бесперспективности совершения актов терроризма для достижения целей, которые изначально недостижимы из-за политико-юридических барьеров, воздвигнутых государством.

Таким образом, Федеральный закон "О борьбе с терроризмом", создавая определенную правовую базу для организации противодействия террористической угрозе, ориентирует правоприменительные органы на приоритетное использование профилактических мер борьбы с терроризмом.

Правовые аспекты борьбы с терроризмом правоохранительных органов России. Вопросы взаимодействия

(выступление на научно-практической конференции "Актуальные проблемы управления органами внутренних дел в особых условиях")

Закон при его последовательном и педантичном исполнении правоприменительными органами обладает эффективным предупредительным действием. К.Маркс отмечал по этому поводу: "Мудрый законодатель предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него"<sup>55</sup>. С учетом данного обстоятельства, за последние 10-15 лет многие зарубежные страны модернизировали свое национальное законодательство в сфере борьбы с терроризмом, с одной стороны, ужесточая уголовные санкции за совершение преступлений террористического ряда, а с другой - активизируя усилия по профилактике такого рода проявлений.

Терроризм, представляя собой серьезную опасность для жизни и здоровья граждан, нормального функционирования общественных и государственных институтов, требует адекватно жесткой реакции со стороны органов власти. Однако при этом законодатель обязан так сформулировать правовые нормы и создать такой механизм их практической реализации, чтобы закон, защищая население и структуры государственного управления от террористической угрозы и незамедлительно применяя карательные санкции к субъектам терроризма, одновременно исключал возможность расширительной его трактовки и ущемления прав и свобод граждан, не имеющих отношения к противоправной деятельности. Именно этими положениями руководствовались разработчики проекта Федерального закона Российской Федерации "О борьбе с терроризмом", когда приступили к анализу действующего отечественного и

"Маркс К, Энгельс Ф Сочинения, т. 1. С. 131.

160

Разработчики законопроекта, разделяя точку зрения цитируемых источников, также исходили из необходимости создания общегосударственного механизма общей профилактики терроризма в стране, в связи с чем в статье 5 закона в числе одной из главных целей борьбы с терроризмом названы выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности.

Эффективность профилактики терроризма в России во многом зависит и от того, насколько прицельно и наступательно реализуют профилактические антитеррористические меры в границах своей компетенции все участники борьбы с терроризмом. Последние и сами зачастую осознают важность таких мер. Например, руководство Федеральной авиационной службы России, рассмотрев проект Федерального закона "О борьбе с терроризмом", отметило: "На наш взгляд, следует расширить пределы участия в антитеррористической деятельности заинтересованных министерств и ведомств Российской Федерации и соответствующих структурных подразделений в субъектах Российской Федерации, предусмотрев в законопроекте их обязанность по созданию и поддержанию ведомственных превентивных мер противодействия совершению преступлений террористического характера"<sup>54</sup>.

На превенцию терроризма нацелена статья 9 закона "Содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом", в которой закрепляется обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц оказывать содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом. В этой же статье определено, что "сообщение граждан правоохранительным органам о ставших известными им сведениях о террористической деятельности и о любых других обстоятельствах, информация о которых может способствовать предупреждению, выявлению и пресечению террористических акций, а также минимизации и ликвидации последствий указанных акций является гражданским долгом каждого".

Функция общей профилактики терроризма нашла свое отражение и в главе III "Проведение контртеррористических операций". И хотя она полностью посвящена вопросам регламентации пресечения акций терроризма, то есть организации и проведения специальных операций, однако в ее статье 14 "Ведение переговоров с террористами" устанавливается, что "при ведении переговоров в террористами в качестве условия прекращения ими террористической акции не должны рассматриваться вопросы о выдаче террористам каких бы то ни было лиц, передаче им оружия и иных средств и

Замечания и предложения по проекту Федерального закона "О борьбе с терроризмом".-Исх.№ 1.32-310 от 21.03.97.

161

предметов, применение которых может создать угрозу жизни и здоровью людей, а также вопрос о выполнении политических требований террористов". По замыслу законодателя, закрепление серьезных ограничений в возможных уступках террористам должно убеждать потенциальных субъектов террористической деятельности в бесперспективности совершения актов терроризма для достижения целей, которые изначально недостижимы из-за политико-юридических барьеров, воздвигнутых государством.

Таким образом, Федеральный закон "О борьбе с терроризмом",

создавая определенную правовую базу для организации противодействия террористической угрозе, ориентирует правоприменительные органы на приоритетное использование профилактических мер борьбы с терроризмом.

Правовые аспекты борьбы с терроризмом правоохранительных органов России. Вопросы взаимодействия

(выступление на научно-практической конференции "Актуальные проблемы управления органами внутренних дел в особых условиях")

Закон при его последовательном и педантичном исполнении правоприменительными органами обладает эффективным предупредительным действием. К.Маркс отмечал по этому поводу: "Мудрый законодатель предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него"<sup>55</sup>. С учетом данного обстоятельства, за последние 10-15 лет многие зарубежные страны модернизировали свое национальное законодательство в сфере борьбы с терроризмом, с одной стороны, ужесточая уголовные санкции за совершение преступлений террористического ряда, а с другой - активизируя усилия по профилактике такого рода проявлений.

Терроризм, представляя собой серьезную опасность для жизни и здоровья граждан, нормального функционирования общественных и государственных институтов, требует адекватно жесткой реакции со стороны органов власти. Однако при этом законодатель обязан так сформулировать правовые нормы и создать такой механизм их практической реализации, чтобы закон, защищая население и структуры государственного управления от террористической угрозы и незамедлительно применяя карательные санкции к субъектам терроризма, одновременно исключал возможность расширительной его трактовки и ущемления прав и свобод граждан, не имеющих отношения к противоправной деятельности. Именно этими положениями руководствовались разработчики проекта Федерального закона Российской Федерации "О борьбе с терроризмом", когда приступили к анализу действующего отечественного и

"Маркс К, Энгельс Ф. Сочинения, т. 1. С. 131.

162

зарубежного антитеррористического законодательства и наработок, имевшихся по этой проблеме в российских правоохранительных органах и специальных службах.

10 сентября 1997 года на пленарном заседании Госдумы Российской Федерации состоялось первое слушание законопроекта, который был представлен тогдашним руководителем Комитета по безопасности В.И.Илюхиным. Этот закон впервые в нашей стране формировал правовой и организационный фундамент для создания общегосударственной системы скоординированных мер противодействия террористической угрозе. Следует отметить, что документ вызвал живой отклик у депутатов, заинтересованно обсуждавших его положения. Против принятия закона в первом чтении проголосовало лишь четыре депутата (в том числе скандально известный «правозащитник» С.А.Ковалев, публично заявивший о неприятии законопроекта). И это единодушие народных избранников вполне объяснимо.

Проблема борьбы с терроризмом, выросшая до глобальных масштабов, особенно актуальна сегодня для России. Это неудивительно, так как давно отмечено, что терроризм как крайняя, наиболее опасная и разрушительная форма экстремизма наиболее активно проявляет себя в периоды серьезных социально-политических потрясений, сопряженных с возникновением и обострением широкого спектра масштабных конфликтов различной природы (этнических, территориальных, политических, социальных и т.д.). А именно такая ситуация характерна для современной российской действительности, как, впрочем, и для других стран, возникших на постсоветском пространстве. Так, например, только в день рассмотрения российского антитеррористического законопроекта, 10.09.97 г., в разных точках СНГ была зафиксирована серия террористических проявлений: радиоуправляемым фугасом взорван автобус со строителями на дагестано-чеченской границе, осуществлен взрыв в Советском районном суде г. Минска, четыре взрыва прогремело и два было предотвращено в столице Таджикистана Душанбе.

В этой связи можно вспомнить, что еще десять-пятнадцать лет назад в течение года на территории всего Советского Союза фиксировалось не более 100 криминальных взрывов, включая факты браконьерного глушения рыбы с помощью взрывчатки. Сегодня же "глушат" "рыб" покрупнее: предприниматели, негодные журналисты, военные, политики, а зачастую и простые обыватели становятся жертвами террористов. Да и взрывы сегодня гремят гораздо чаще. Так, в 1996 году только на территории Российской Федерации их, по оценкам различных правоохранительных органов страны, зафиксировано от 650 до 800, в последующие годы количество криминальных взрывов только увеличивалось, а их трагические последствия постоянно растут. Причем никто из нас не застрахован от того, что, выйдя утром из дома, к вечеру не пополнит статистику криминальной отчетности в качестве очередной жертвы так называемого "слепого" террора, или, по выражению бывшего вице-

163

премьера России и министра внутренних дел А.С.Куликова, минно-взрывного терроризма, весьма характерного, например, для Северо-кавказского региона Российской Федерации. Такой терроризм, как это ни кощунственно может прозвучать, весьма "демократичен", ибо не выбирает своих потенциальных жертв по признаку возрастной, половой, национальной, религиозной, социальной или партийной принадлежности.

При обсуждении законопроекта "О борьбе с терроризмом" звучало сомнение в целесообразности принятия еще одного документа, направленного на противодействие преступному насилию. Действительно, ведь есть же у нас обновленный уголовный кодекс, а также законы и ведомственные нормативные акты, определяющие задачи и функции в этой сфере ФСБ, МВД, прокуратуры, других спецслужб и правоохранительных органов России. Да, документов у нас хватает, вот только эффективной общегосударственной и всеохватывающей системы предупреждения, выявления и пресечения террористических проявлений - нет. Даже создание



в соответствии с Постановлением Правительства № 45 от 16.01.97 г. Межведомственной антитеррористической комиссии проблемы борьбы с терроризмом не решало. И дело здесь даже не в том, что во главе этой комиссии был поставлен директор ФСБ России, не имевший ни достаточных властных полномочий, ни финансовых, материальных и технических возможностей для обеспечения мощного и эффективного противодействия террористической угрозе в масштабе всей страны. Правда, постановление 1997 года определяло конкретного человека, на которого в случае чего можно списать любые неудачи в сфере борьбы с терроризмом, как это было, например, сделано после известных событий в ставропольском городке Буденновске в 1995 г., когда были вынуждены оставить свои посты директор ФСБ и министр МВД России.

Проблема состоит в том, что сотрудники российских спецслужб и правоохранительных органов, призванные бороться с террористическими проявлениями, по существу, имеют дело с последствиями тех острых, болезненных и противоречивых экономических, политических, социальных процессов, рычагами влияния на которые они не обладают. А пока не будут устранены или хотя бы локализованы именно глубинные, коренные детерминанты преступности, экстремизма и терроризма в нашей стране, толку мы здесь не добьемся. Даже если половину мужского населения России одеть в камуфляж, каждый год менять руководителей силовых министерств и каждые полгода реорганизовывать органы безопасности. Проблему терроризма с наскока не решить, здесь вообще простых решений быть не может. Этой сложной, комплексной, системной проблеме следует противопоставить адекватно сложную, комплексную и многоаспектную систему мер противодействия, нацеленную в первую очередь на выявление и ликвидацию корней терроризма.

164

Кстати, реализация именно этой профилактической функции, отраженной в законопроекте "О борьбе с терроризмом" и ориентирующей все ветви власти, организации, общественные объединения и отдельных граждан на необходимость раннего предупреждения террористических проявлений, устранения порождающих их причин, а также условий, благоприятствующих их совершению, создавала объективные предпосылки для искоренения из нашей жизни столь серьезной опасности, каковой является терроризм.

Следует отметить, что разработчики закона "О борьбе с терроризмом" столкнулись с рядом проблем, вызванных несовершенством отечественного уголовного законодательства.

При подготовке законопроекта к первому слушанию разработчики в статье 3 "Основные понятия" определили терроризм как социально-политическое явление, заключающееся "в противоправном насилии или угрозе его применения в отношении физических лиц и организаций, а также уничтожении (повреждении) или угрозе уничтожением (повреждением) имущества и других материальных объектов, осуществляемых в целях нарушения общественной безопасности, международного правопорядка или

установленного порядка управления путем принуждения органов государственной власти к принятию выгодных террористам решений". Таким образом, авторы отошли от узкой юридической трактовки терроризма, что, как нам представляется, было абсолютно оправданно, - ведь речь шла не об уголовном, а федеральном законе, целью которого являлось создание общегосударственной системы мер борьбы с терроризмом как опасным социально-политическим явлением.

Однако в процессе обсуждения законопроекта поступило большое количество однотипных замечаний, в которых их авторы настоятельно рекомендовали разработчикам документа привести дефиницию "терроризм" в соответствие со статьей 205 УК Российской Федерации. К сожалению, разработчикам законопроекта не удалось убедить руководство Комитета Государственной Думы по безопасности не идти на поводу недостаточно глубоко продуманных и не вполне компетентных замечаний. В результате понятие "терроризм" было заужено до перечисления криминализированных актов терроризма, соответствующих статьям 205, 207, 277 и 360 УК Российской Федерации. Это не могло не привести и к сужению в законе сферы приложения общегосударственной профилактической функции.

Нельзя не упомянуть и еще об одном существенном изъяне, возникшем в законопроекте уже после его принятия Государственной Думой 10.09.97 г. в первом чтении. Речь идет о статусе Федеральной межведомственной антитеррористической комиссии Российской Федерации (МВК), созданной в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.01.97 г. № 45. В качестве главы названной комиссии, как уже отмечалось, был поставлен директор ФСБ России. Излишне упоминать о том, что во всем мире борьба с терроризмом осуществляется под эгидой

165

исполнительной власти. Это особенно актуально в условиях современной российской действительности. В этой связи при разработке законопроекта "О борьбе с терроризмом" его авторы в статье "Межведомственная антитеррористическая комиссия Российской Федерации" определяли, что эта комиссия создается при Правительстве Российской Федерации, а возглавляет ее Первый заместитель Председателя Правительства. Здесь же достаточно подробно излагались задачи, права и обязанности федерального антитеррористического органа. Кроме того, законопроект предусматривал создание МВК и в субъектах России (или региональных для нескольких субъектов). Таким образом, образовывалась действительно

общегосударственная система противодействия террористической угрозе со сквозной вертикалью управления.

Вопрос точного установления и законодательного закрепления статуса МВК является далеко не праздным. Достаточно сказать, что в прежнем состоянии отдельные права Комиссии, закрепленные пунктом 4 Положения о МВК и долженствующие обеспечить выявление и устранение факторов,

благоприятствующих распространению терроризма в стране, оставались декларативными, так как не были подкреплены властными полномочиями на правительственном уровне. Действительно, сложно было представить в современных российских условиях, как, например, могли бы выполняться распоряжения руководителя Комиссии в статусе директора ФСБ России по реализации следующих мер:

принятие решений, необходимых для организации и совершенствования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в области предупреждения, пресечения и ликвидации последствий акций терроризма;

востребование у федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации информации, необходимой для работы Комиссии;

привлечение специалистов предприятий, учреждений и организаций Российской Федерации (по согласованию с их руководителями) для предупреждения, пресечения и ликвидации последствий актов терроризма.

Однако уже при подготовке документа ко второму чтению по настоятельному требованию президентской стороны положение, устанавливавшее новый статус МВК, было изъято из законопроекта и заменено никем и ни к чему не обязывающей формулировкой: "Для координации деятельности субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации могут создаваться антитеррористические комиссии на федеральном и региональном уровне"<sup>56</sup>. Излишне уточнять, что при такой "резиновой" формулировке

<sup>36</sup> Замечания к проекту Федерального закона "О борьбе с терроризмом" Президента РФ. Исх.№Пр-1705 от 18.10.97.

166

исполнительная власть могла не торопиться с изменением существовавшего положения вещей, а создание действенной общегосударственной системы борьбы с терроризмом в стране могло быть отодвинуто на неопределенное время. Лишь после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 6.11.98 г. № 1302 "О Федеральной антитеррористической комиссии" вопрос был урегулирован за счет повышения статуса председателя Комиссии до уровня Первого заместителя Председателя Правительства (а еще позже эта функция была возложена на самого Премьера).

Возникает вполне резонный вопрос: если законопроекту априори были присущи существенные дефекты, так ли уж необходимо было его принятие?

Представляется, что закон действительно нужен. Во-первых, он систематизировал дефиниционный аппарат, относящийся к сфере борьбы с терроризмом, законодательно вводя в оборот основные термины. А это весьма важно не только для научно-теоретического осмысления проблемы, но и для организации практической работы органов исполнительной власти, правоохранительных структур, спецслужб и общественности, направленной

на профилактику, выявление и пресечение террористических проявлений.

Во-вторых, закон четко очерчивает круг субъектов, в обязанность которым вменяется реализация функции борьбы с терроризмом. Статья 6 закона устанавливает, что таких субъектов в России шесть: ФСБ, МВД, СВР, ФСО, МО и ФПС Российской Федерации. Кроме того, Правительством Российской Федерации определяется и перечень других федеральных органов исполнительной власти, участвующих в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в рамках своей компетенции.

Надо отметить, что законодательное закрепление конкретных министерств и ведомств в качестве субъектов борьбы с терроризмом весьма важно и является актом далеко не формальным. Необходимо учитывать, в частности, и то обстоятельство, что руководители некоторых из перечисленных выше структур в ходе обсуждения законопроекта пытались снять с себя функцию непосредственного участия в борьбе с терроризмом.

Так, болезненно отреагировала на предпринятое в законопроекте уточнение функций по борьбе с терроризмом Служба внешней разведки Российской Федерации. Руководство последней в своем отзыве на проект закона заявило: "Закон возлагает на СВР России новые задачи по обеспечению безопасности учреждений и граждан Российской Федерации за пределами России, что противоречит пункту 1 статьи 11 Федерального закона "О внешней разведке". По нашему мнению, вопросы компетенции СВР России, отраженные в проекте, не должны выходить за рамки полномочий, определенных

167

Федеральным законом "О внешней разведке". Следует подчеркнуть, что если бы законодатель руководствовался приведенным мнением СВР России, он вынужден был бы возложить ответственность за осуществление борьбы с терроризмом в Российской Федерации лишь на два ведомства: ФСБ России и МВД России, так как задача противодействия терроризму в тех или иных формах до разработки проекта Федерального закона "О борьбе с терроризмом" была законодательно закреплена лишь за ними (в Федеральных законах № 40-ФЗ от 3.04.95 г. "Об органах ФСБ в Российской Федерации", № 27-ФЗ от 6.02.97 г. "О Внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", а также Указе Президента Российской Федерации № 1039 от 18.07.96 г. "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации"). Одновременно необходимо иметь в виду, что Федеральный закон может расширить функции или перечень задач, решаемых министерствами и ведомствами в соответствии с ранее принятыми нормативными правовыми актами.

В-третьих,- и это особенно важно для сотрудников практических подразделений правоприменительных органов,- закон повышает правовую и социальную защиту лиц, непосредственно участвующих в осуществлении контртеррористических операций. Так, в Федеральном законе есть специальная глава "Проведение контртеррористических операций", в которой устанавливается порядок создания и функционирования

оперативных штабов по управлению контртеррористическими операциями, что исключает неразбериху при организации и осуществлении такого рода острых специальных операций. Руководитель оперативного штаба наделяется широкими полномочиями: он определяет границы зоны проведения контртеррористической операции, время ее начала и окончания, самостоятельно принимает решение об использовании привлекаемых для проведения операции сил и средств, регулирует объем и порядок информирования общественности об осуществлении контртеррористических мероприятий и т.д. В статье "Управление контртеррористической операцией" специально оговаривается: "Вмешательство любого лица независимо от занимаемой должности в оперативное руководство контртеррористической операцией не допускается".

В-четвертых, закон вводит серьезные ограничения по перечню уступок террористам, на которые могут пойти ради спасения жизней людей лица, вступающие в переговоры с преступниками. Кстати, к ведению переговоров с террористами, если ведение таковых будет признано целесообразным, допускаются только лица, специально уполномоченные на то руководителем

<sup>57</sup> Предложения и замечания по проекту Федерального закона "О борьбе с терроризмом". Исх.№ 190/187 от 26.09.97.

168

оперативного штаба по проведению контртеррористической операции. При этом в качестве условия прекращения террористами преступных действий не могут рассматриваться вопросы о выдаче им каких бы то ни было лиц, передаче оружия и иных средств и предметов, применение которых может создать угрозу жизни и здоровью людей, а также вопрос о выполнении политических требований террористов. .

Особо следует отметить положительную роль закона, которую он сыграл при проведении контртеррористической операции в Чечне. Он позволил в условиях отсутствия Федерального закона "О чрезвычайном положении" не вводить в зоне осуществления масштабных действий, направленных на уничтожение незаконных вооруженных формирований, военного положения, а использовать все необходимые ограничительные меры из главы III закона "Проведение контртеррористических операций".

Наконец, в законе предпринята попытка уйти от традиционного в нашей стране в последние годы подхода, когда борьба с терроризмом сводится в основном к осуществлению мер по пресечению акций терроризма. Так, уже во второй статье законопроекта "Основные принципы борьбы с терроризмом" сразу же после принципа законности провозглашается принцип приоритета мер предупреждения терроризма. На достижение профилактических целей в противодействии террористической угрозе в нашей стране ориентированы и другие положения проекта, направленные на выявление и устранение причин и условий, способствующих реализации террористических посягательств, а также на получение своевременной упреждающей информации о подготовке такого рода акций. Не требует специального доказывания тезис о том, что сотрудники

правоприменительных структур, сталкиваясь с проявлениями терроризма, имеют дело с последствиями запущенных криминогенных процессов, зарождающихся в сферах, на которые они сами влиять не могут (я имею в виду социальную, политическую, экономическую сферу, область межнациональных отношений, проблемы федерализма и взаимоотношений центра и субъектов и т.д.). В этой связи ориентация закона на профилактику терроризма способствует расширению сферы ответственности за противодействие террористической угрозе, включая ответственность представителей органов исполнительной власти за принятие непродуманных по своим последствиям решений.

Кстати, правильность выбора приоритета профилактических мер в борьбе с терроризмом позже была полностью подтверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.99 г. № 1540 "Об усилении борьбы с терроризмом", большинство позиций которого носили именно профилактический характер.

Пожалуй, наиболее актуальным вопросом для сотрудников органов внутренних дел и безопасности, на чьи плечи ложится сегодня основная тяжесть борьбы с терроризмом (надо признать, что действия федеральных сил в

169

Чеченской республике явно выходят за рамки этой борьбы), является вопрос о регламентации взаимодействия в этой сфере.

Сама природа возникновения, развития и реализации террористических угроз в условиях современной России, а также необходимость адекватного реагирования на эти угрозы диктует неизбежность взаимодействия спецслужб и правоохранительных органов в сфере борьбы с терроризмом. Проиллюстрируем справедливость этого утверждения на примере ФСБ и МВД Российской Федерации. И то и другое ведомство призваны бороться с насильственными посягательствами на безопасность личности, общества, государства. При этом разграничение их компетенции в этой сфере, опирающееся на определение мотивации криминальных действий - корыстная или политическая - достаточно условно и несовершенно. Как отмечает В.В.Витюк, организованная преступность может играть и нередко играет роль дополнительного оружия в арсенале терроризма<sup>58</sup>. А на заседании Круглого стола "Преступность и политика", состоявшемся в Научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка, справедливо утверждалось, что политика и преступность в сегодняшней России так тесно переплетены, что часто просто невозможно точно установить, что из них является детерминантом, а что - следствием.

Действительно, как, например, определить, к чьей компетенции относится первичная информация о захвате заложников? Или чего больше в вооруженной межнациональной стычке - "криминала" или "политики"? Сама оперативная практика свидетельствует о необходимости тесного взаимодействия органов МВД и ФСБ в предупреждении терроризма. Так, разработка незаконных вооруженных формирований сотрудниками органов

безопасности зачастую выводит на криминальные группы, снабжающие террористов оружием. Проверка оперативной информации о подготовке актов терроризма приводит к установлению граждан, незаконно приобретающих и хранящих огнестрельное оружие и взрывчатые вещества. Привлечение же органами внутренних дел таких лиц к ответственности по общеуголовным статьям, по существу, является профилактической мерой с позиций предупреждения акций терроризма.

В каких формах может осуществляться координация деятельности ФСБ и МВД России в борьбы с терроризмом? Весьма широкий их ассортимент можно почерпнуть из статьи 6 Положения о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента РФ № 567 от 18.04.96 г.: проведение совещаний руководителей правоохранительных органов (и такие совещания уже

<sup>38</sup> См.: В и т ю к В. В. Некоторые аспекты терроризма в контексте современных конфликтных ситуаций // Социальные конфликты- М: Институт социологии РАН, 1993. С.65.

170

проводятся); обмен информацией; совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий; проведение целевых совместных мероприятий для устранения причин и условий, способствующих совершению акций терроризма; проведение совместных семинаров и конференций; издание совместных нормативных актов; выпуск совместных методических и информационных документов; разработка и утверждение согласованных планов мероприятий. Формы и направления координационной деятельности МВД и ФСБ уже предусмотрены в ряде совместных нормативных актов, регламентирующих порядок предупреждения и пресечения конкретных форм террористических проявлений.

Конкретная оперативная и криминальная обстановка на местах может подсказать и новые формы взаимодействия, способные повысить эффективность противодействия терроризму. Это могут быть совместные выступления в печатных и электронных средствах массовой информации руководящего и оперативного состава органов внутренних дел и безопасности, создание специальных смешанных рабочих групп по профилактике терроризма, выработка и реализация программ, нацеленных на снижение остроты накопившихся межнациональных противоречий (в пределах компетенции ФСБ и МВД), маневрирование оперативными силами и средствами при организации работы по конкретным лицам и проблемам и т.д.

Основы взаимодействия органов внутренних дел и безопасности прописаны и в Федеральном законе "О борьбе с терроризмом". Так, например, в части подготовки и проведения контртеррористических операций статьей 10 законопроекта предусматривается создание оперативных штабов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации Предполагается, что в повседневном режиме члены штаба или их

рабочие группы моделируют различные экстремальные ситуации, связанные с осуществлением акций терроризма и отработывают алгоритмы их разрешения, уточняют планы необходимых мероприятий, формируют необходимый резерв сил и средств, следят за поддержанием в рабочем состоянии средств транспорта, связи, боевой и специальной техники, организуют и проводят тренировки личного состава, учения.

При возникновении кризисной ситуации (нападение на экологически опасный объект, угроза применения ядерного оружия, захват заложников в исправительно-трудовом учреждении, незаконное вмешательство в деятельность гражданской авиации и т.п.) оперативный штаб возглавляет руководитель территориального органа того ведомства, компетенция которого будет преобладающей в проведении конкретной контртеррористической операции.

Предполагается, что порядок деятельности оперативных штабов по управлению контртеррористическими операциями в субъектах Российской Федерации будет определяться положением, разрабатываемым на основе

171

типового положения, утверждаемого Федеральной антитеррористической комиссии, с учетом специфики местной обстановки.

Следует отметить недостаточность правового регулирования борьбы с терроризмом в области привлечения к этой деятельности негосударственных структур безопасности. К сожалению, этому мешает стойкое нежелание руководства правоприменительных структур использовать в интересах общества возможности альтернативных служб безопасности и охранных предприятий. Главным аргументом при этом является тезис о их тесных связях с криминальными элементами. Действительно, представители организованной преступности стремятся к созданию лицензированных предприятий безопасности для легализации своих охранных структур и получения официального доступа к оружию. Но ведь разрешительная система находится в ведении государственных органов правопорядка. И если мы имеем дело с фактом лицензирования охранного предприятия, состоящего из лиц, имеющих уголовное прошлое, виновника необходимо искать также в государственном учреждении.

С другой стороны, необходимо иметь в виду, что с начала 90-х годов в негосударственные предприятия безопасности ушли тысячи бывших офицеров органов безопасности, внутренних дел, вооруженных сил. В своем большинстве это люди законопослушные, с некриминальной ментальностью, поддерживающие добрые отношения со своими бывшими коллегами и зачастую испытывающие определенную ностальгию по прежней службе. Как правило, они готовы оказать посильную помощь сотрудникам хронически недофинансируемых спецслужб и правоохранительных органов при решении последними своих служебных задач. Если же точно обозначить сферы совпадения интересов государственных структур и негосударственных предприятий безопасности, то можно будет наладить тесное и продуктивное



взаимодействие между ними, в первую очередь в сфере профилактики и предотвращения особо тяжких преступлений, включая преступления террористического характера.

Так, например, взаимодействие российских спецслужб и правоохранительных органов с негосударственными предприятиями безопасности может дать хороший результат в профилактике заказных убийств, жертвами которых все чаще становятся случайные люди, так как типичными приемами совершения убийств являются сегодня организация взрывов с использованием дистанционно управляемых средств инициирования и расстрел из автоматического оружия "заказанных" лиц вместе с окружающими их гражданами, включая сотрудников охранных служб и прохожих.

Следует подчеркнуть, что в профилактике заказных убийств, отличающихся во всем мире самой низкой раскрываемостью, одинаково заинтересованы и государство в лице его правоприменительных органов и частные структуры безопасности, занимающиеся охраной бизнесменов,

172

предпринимателей и других граждан, относящихся в условиях современной России к категории лиц повышенного риска. Действительно, сотрудники охранного предприятия призваны обеспечивать безопасность охраняемого лица, его родственников и принадлежащего ему имущества в соответствии с заключаемым договором. Государство же несет прямую ответственность за безопасность любого своего гражданина, будь то бизнесмен или случайно пострадавший прохожий. С учетом изложенного, негосударственные охранные предприятия с одной стороны и государственные правоохранительные и специальные службы с другой стороны могут в случае создания механизма взаимодействия значительно снизить угрозу заказных убийств в стране. При этом в каждом конкретном случае по каждому потенциальному объекту преступного посягательства следует определять оптимальные формы взаимодействия, учитывая сильные и слабые стороны обеих взаимодействующих сторон (например, хорошее финансовое, материальное и техническое оснащение, но отсутствие прямого доступа к закрытым банкам данных по персоналиям организованной преступности у частных охранных структур; наличие достаточно полной оперативной информации, алгоритмов эффективного предотвращения противоправных посягательств, права применения оперативно-боевых методов пресечения преступлений, но слабое оснащение средствами транспорта, связи и другими техническими средствами -у спецслужб и правоохранительных органов).

Возможности частных охранных структур могут использоваться органами ФСБ России и в профилактике террористических посягательств на объекты жизнеобеспечения, транспорта, связи, высокорисковые производства, так как руководство последних зачастую прибегает к услугам негосударственных предприятий безопасности. И в этой ситуации залогом эффективного взаимодействия государственных и альтернативных служб

безопасности является совпадением стоящих перед ними задач.

Можно обозначить и ряд других направлений профилактики террористических проявлений, где взаимодействие органов ФСБ и МВД России с негосударственными предприятиями безопасности будет весьма продуктивным (например, при реализации комплексных программ профилактики терроризма в регионах, где его детерминанты носят долговременный характер):

Подводя итог вышесказанному, можно констатировать: успех в борьбе с терроризмом придет в ситуации, когда все здоровые силы общества объединятся на борьбу с этим злом. При этом важная роль в организации такого тесного взаимодействия безусловно должна принадлежать его нормативной регламентации.

173

**Преступления террористические и иные уголовные преступления**  
(выступление на круглом столе «Терроризм и общеуголовная преступность»)

Вопрос о соотношении и взаимосвязи террористических и иных уголовных преступлений может рассматриваться под различными углами зрения, от выбора которых будет зависеть и характер обнаруживаемых связей терроризма и преступности.

Начнем с того, что если в качестве критерия анализа терроризма взять оценки, содержащиеся в уголовном законодательстве, то сопоставление терроризма и общеуголовной преступности вообще теряет смысл, так как терроризм как совокупность его криминализированных проявлений сам является частью уголовной преступности.

Можно в этой связи обратиться к определению терроризма в статье 3 Федерального закона "О борьбе с терроризмом": "Терроризм - насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений". Не составляет труда убедиться в том, что законодатель при формулировании такого развернутого понятия терроризма включил в него диспозиции

нескольких статей УК Российской Федерации, а именно 205, 207, 277 и 360. Но все эти деликты - уголовные преступления, Поэтому о какой связи перечисленных преступлений с самими собой может идти речь?

Следует подчеркнуть, что ряд проблем как в научном осмыслении феномена терроризма, так и в области правоприменительной практики борьбы с терроризмом связаны именно с несовершенством конструкции дефиниций, относящихся к этому явлению. Так, во всех отечественных средствах массовой информации, а порой - и в выступлениях некоторых сотрудников правоохранительных структур любые насильственные преступления с использованием огнестрельного оружия или взрывчатых веществ называются "террористическими

174

актами", в то время как террористический акт - это вполне конкретное преступление, предусмотренное статьей 277 УК Российской Федерации и заключающееся в посягательстве на жизнь государственного или общественного деятеля.

Смущает и формулировка понятия "терроризм" в диспозиции одноименной статьи 205 УК Российской Федерации, где в качестве одной из его целей названо устрашение населения. Между тем, устрашение не является конечной целью акций терроризма, оно - лишь метод, инструмент достижения конечной целей терроризма.

Само название статьи 205 УК Российской Федерации также представляется несколько неудачным, так как анализ диспозиции статьи, описывающей некоторые из форм террористических проявлений, позволяет утверждать: речь идет не о *терроризме*, а о *его акциях*. Следовательно, более правильным было бы и статью 205 назвать "акция терроризма".

Возвращаясь к вопросу о выяснении связи между терроризмом и общеуголовной преступностью, следует отметить: такое сопоставление возможно тогда, когда терроризм анализируется и оценивается не как узко правовое, а как сложное социально-политическое явление, характеризующееся наличием социальных, экономических, национальных, политических корней, обладающее собственной идеологией, организационной структурой и специфическими механизмами. В этот сложный и многоаспектный феномен собственно *террористические проявления* включены лишь как один из целого ряда диалектически неотъемлемых компонентов. Таким образом, проявления терроризма - его обязательный, имманентный, но не единственный элемент.

Между тем, в силу обострения проблемы борьбы с терроризмом и его превращением в явление международного, транснационального масштаба в последние годы все чаще предпринимаются попытки "прийти к общему знаменателю" в оценках этого феномена, Это необходимо для налаживания тесного взаимодействия различных государств, их спецслужб и правоохранительных органов в борьбе с нарастающей и расширяющей свои масштабы и географию угрозой терроризма. В этой ситуации специалисты вынуждены отойти от социально-политических трактовок феномена

терроризма, так как критерии такого рода оценок у различных государств совершенно различны. Так, по-разному оцениваются действия исламских фундаменталистов в Алжире, чеченских сепаратистов на Северном Кавказе, натовские бомбардировки в Ираке и Югославии, террористические по специфике реализации методы израильских спецслужб, направленные на нейтрализацию активистов экстремистских исламских организаций, и т.д.

Ясно, что если две стороны, представляющие государства с несовпадающими геополитическими и национальными интересами, попытаются настаивать на собственных критериях оценки терроризма как социально-политического феномена, они просто не смогут услышать и понять друг друга. Именно поэтому в качестве характеристики терроризма, объединяющей позиции сторон, вы-

175

бираются те его элементы, которые не внедряются в сферу политических оценок и признаются криминальными в большинстве национальных законодательств. Именно такой подход к идентификации терроризма принят в международных правовых актах (конвенциях, декларациях, соглашениях), направленных на борьбу с этим явлением. Под терроризмом здесь понимают совокупность таких безусловно антигуманных насильственных деяний как похищение людей или захват заложников, незаконные акты, направленные против безопасности гражданской авиации или морского судоходства, преступления против лиц, пользующихся международной защитой, применение бомб, гранат, ракет, заминированных писем и посылок, создающие опасность для жизни мирных граждан и некоторые другие.

Если попытаться применить деполитизированный подход, принятый в оценках терроризма на международной арене, к анализу террористических проявлений в Российской Федерации, то в свете темы круглого стола возможно разделение всей совокупности предусмотренных уголовным законодательством преступлений на две большие группы: первая - преступления террористического характера, вторая - иные преступления, которые по отношению к первой группе могут быть достаточно условно названы общеуголовной преступностью. В чем различие и какова связь между деликтами первой и второй группы?

Как представляется, главное отличие преступлений террористического ряда от иных преступлений заключается в специфике механизма достижения противозаконной цели. Этот механизм в терроризме двухэтапный: 1) субъектами деликта осуществляется устрашение, психологическое подавление, деморализация заранее определенных физических лиц (представителей органов власти; граждан, принадлежащих к конкретной социальной, политической, национальной, этнической, религиозной или иной категории (группе, слою); 2) конкретные физические лица принуждаются субъектами террористической деятельности к совершению действий или принятию решений, выгодных террористам.

При анализе механизма совершения преступлений террористического

характера следует различать *объект непосредственного воздействия* террористов и *объект управления* (иногда они совпадают, но часто - нет). Заметим, что в роли объекта непосредственного воздействия могут выступать не только физические лица, но и материальные объекты, имущество.

Элемент устрашения, психологического воздействия, выполняющий роль инструмента принуждения объекта управления к совершению конкретных действий - в терроризме обязателен. При его отсутствии преступление не может считаться террористическим. Так, неправомерно относить к террористическим преступлениям убийства царствующих особ во время совершения дворцовых переворотов, когда вследствие убийства одного монарха и замены его другой персоналией ничего не менялось в политическом устройстве государства и порядке управления. В этих преступлениях никто никого и ни к чему не принуж-

176

дал через устрашение, поэтому их следует рассматривать как предумышленные убийства.

При осуществлении преступления террористического ряда угроза может быть продемонстрирована явно, а требования высказаны вполне недвусмысленно. Например, террористы захватили заложников и под страхом их умерщвления требуют у властей освободить содержащихся в заключении единомышленников. Требования террористов могут быть сформулированы в надписях или листовках, оставленных на месте совершения взрыва, произведенного у здания органа власти, или доведены до представителей какой-то конкретной национальности путем распространения анонимных письменных угроз.

В других ситуациях о целях террористов можно судить лишь с большей или меньшей степенью надежности, так как требования ими в явной форме не выдвигаются. Так, при организации взрыва журналиста Д.Холодова можно было лишь догадываться о мотивах убийства, хотя, вероятнее всего, целью покушения было заставить других работников средств массовой информации отказаться от журналистских расследований по фактам противоправной деятельности некоторых военных чиновников. Другая иллюстрация неявного выдвижения террористами требований - серия взрывов жилых домов в российских городах в сентябре 1999 г., хотя и здесь можно почти со стопроцентной уверенностью утверждать, что данные террористические акции - месть за действия федеральных сил в Чечне и попытка заставить прекратить или приостановить эти действия.

Изучение взаимосвязи террористических деликтов с другими уголовными преступлениями актуально с позиций поиска эффективных мер противодействия террористической угрозе. Представляется, что в целях максимально эффективного использования действующих уголовно-правовых норм в сфере борьбы с терроризмом, включая меры профилактики терроризма, необходимо держать в поле зрения одновременно весь спектр

статей особенной УК Российской Федерации, диспозиции которых имеют прямое или опосредованное отношение к террористическим проявлениям. При этом для более точной правовой оценки готовящихся или совершаемых террористических деликтов целесообразно систематизировать соответствующие статьи УК по схеме, предлагаемой профессором Академии ФСБ России А.А.Игнатьевым,<sup>1</sup> рекомендуя в этой связи выделять 4 группы преступлений: 1) террористические преступления в узком смысле; 2) террористические преступления в широком смысле; 3) преступления, смежные с террористическими; 4) сопутствующие терроризму преступления. Если несколько расширить четвертую группу преступлений за счет включения в нее *деликтов, предшествующих преступлениям террористического характера* (что весьма важно при решении задач профилактики терроризма), то к перечисленным четырем группам преступлений можно отнести диспозиции следующих статей УК Российской Федерации:

1) 205, 207, 277, 360;

177

2) 126, 127, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 279, 282, 357, 358;

3) 105, ПО, 111, 112, 117, 119, 162, 167, 295, 296, 317, 318;

4) 220, 221, 222, 223, 226, 234, 346, 355, 359.

Следует отметить, что важным обстоятельством, характеризующим преступления террористического ряда, является крайне низкая их латентность. Это объясняется тем, что при тщательной конспирации процесса подготовки любой акции терроризма ее совершение предполагает оказание сильного устрашающего воздействия, осуществить которое на лиц, являющихся объектами управления террористов, незаметно для общественности и органов правоохраны (не говоря уже об объектах непосредственного воздействия)<sup>59</sup> невозможно. С учетом изложенного, представляются некорректными встречающиеся иногда высказывания некоторых исследователей о том, что террористическая деятельность может осуществляться тайно.

Следует подчеркнуть, что акты терроризма - деликты весьма редкие в структуре преступности, в чем можно убедиться, обратившись к криминальной статистике. Так, в 1998 году в Российской Федерации было зарегистрировано 2581940 преступлений. При этом деликтов, квалифицированных как терроризм - всего 21, захват заложников - 69. Однако картина существенно меняется, если рассматривать все криминальное поле, соответствующее четырем выше названным категориям деликтов. Действительно, помимо приведенной статистики "террористических преступлений в узком смысле" в 1998 году зафиксировано: 69304 угрозы убийством, 45170 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью; 29551 умышленное убийство (в том числе 152 по найму); 6253 преступления, связанные с незаконным оборотом оружия; 1429 фактов вымогательства оружия; 513 актов бандитизма; 1415 похищений человека, 18 угонов воздушных судов. При этом 36150

преступлений были совершены с использованием огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывных устройств<sup>60</sup>.

Как видим, комплексное рассмотрение криминальной статистики через призму четырех перечисленных выше категорий преступлений весьма целесообразно в сфере борьбы с терроризмом, так как целый ряд деликтов находится в положении тесной взаимосвязи и взаимообусловленности.

Действительно, нетрудно убедиться в том, что для повышения эффективности борьбы с терроризмом необходимо осуществлять не только активные меры предупреждения

Исключение могут составлять случаи похищения людей и захвата заложников из корыстных соображений, когда родственники или близкие жертв в соответствии с требованиями преступников сохраняют факты состоявшихся преступлений в тайне.

См.: Состояние преступности в России за январь-декабрь 1998 г / ГИЦ МВД РФ. М., 1999. 40 с; Экспресс-информация за 1998 г. о едином учете преступлений / ГИЦ МВД РФ М., 1999. 19 с.

13 Зак. 46

178

собственно актов терроризма, но и предшествующих, сопутствующих им или близких по объективной стороне преступлений. Так, ориентируясь на выявление признаков подготовки и предупреждение преступлений, схожих по объективной стороне с террористическими, субъекты оперативно-розыскной деятельности необходимо предупреждают и акты терроризма. Совершение же последних затрудняется при организации действенной борьбы с сопутствующими терроризму преступлениями и становится просто невозможным при эффективной борьбе с преступлениями, предшествующими отдельным формам акций терроризма (например, при исключении совершения преступлений в сфере незаконного оборота оружия и взрывчатых веществ субъекты террористической деятельности были бы лишены орудий и средств, применение которых предполагается в большинстве акций терроризма).

Весьма интересным представляется и вопрос о соотношении политического терроризма и терроризма корыстного. Как известно, в пунктах 2 и 3 статьи 7 Федерального закона "О борьбе с терроризмом" отечественный законодатель для разграничения компетенции между органами безопасности и внутренних дел в данной сфере определил, что предупреждение, выявление и пресечение преступлений террористического характера, преследующих политические цели, отнесено к ведению органов ФСБ России, а борьбу с террористическими деликтами, преследующими корыстные цели ведут органы МВД России.

Как видим, определение компетенции органов безопасности и внутренних дел в сфере борьбы с терроризмом осуществлено законодателем лишь в самом общем виде, а главным критерием в их разграничении служит цель совершения акта терроризма - политическая или корыстная. Между тем, открытым остается вопрос о том, какие акты терроризма следует относить к

политически мотивированным, а какие - к корыстным. В современных российских условиях мотив зачастую весьма сложно определить даже по факту состоявшегося террористического проявления. Это связано с тем, что сегодня фиксируются переплетение, мультипликация и взаимодетерминация с одной стороны - политического экстремизма и терроризма, а с другой - корыстных криминальных проявлений. Заметим также, что, с одной стороны, политический терроризм имманентно криминален, так как в соответствии с международным законодательством и, как правило, по законодательству национальному<sup>61</sup> он противоправен. Кроме того, политический терроризм также корыстен, хотя корысть может заключаться не в непосредственном приобретении материальных благ, а в достижении неких витальных для субъектов террористической деятельности целей социального, идеологического, духовного свойства. С другой стороны, терроризм корыстный (криминальный, уголовный), который политических целей не преследует и, казалось бы, в этой связи легко отличим от политического терроризма, в процес-

В странах с тоталитарным режимом правления государственный терроризм может быть формально узаконен.

179

се расширения своих масштабов разрушает рамки чисто криминального явления, в которых находился изначально, и проникает в политическую сферу общественных отношений. Это находит свое выражение в падении авторитета государственной власти в глазах широких слоев населения ввиду неспособности государства противодействовать проявлениям терроризма, в "сбоях" механизмов управления, обеспечения правопорядка, в дестабилизации обстановки, в деформации общественной морали, распространении идеологии насилия в обществе и в других негативных проявлениях социально-политического свойства. Между тем, разграничение компетенции субъектов борьбы с терроризмом является центральным звеном в решении задачи организации эффективного их взаимодействия. Поэтому с учетом взаимопроникновения проявлений политического и корыстного терроризма особенно важно выявить различия между ними, позволяющие "развести" их в две относительно самостоятельные группы. Именно через эту дифференциацию, как представляется, можно решить задачу разграничения компетенции в борьбе с терроризмом, например, упоминавшихся уже органов безопасности и внутренних дел.

Главным индикатором идентификации корыстного или политического терроризма является природа мотивации. Субъектами политического терроризма движет некая идея о необходимости изменения существующего порядка вещей. Независимо от специфики этой идеи (левый или правый экстремизм, клерикализм, национализм, расизм, фашизм и т.п.) субъекты террористической деятельности рассчитывают заставить жить общество по правилам, которые они считают единственно верными, будь это внедрение принципов социальной справедливости, приводящее к построению "светлого



будущего", установление тоталитарного режима с жестким делением людей на низшие и высшие классы или формирование исламского государства с ликвидацией светских институтов. Мотивация субъектов корыстного терроризма более проста - это жажда наживы. Они не стремятся к изменению существующего порядка вещей - он их, как правило, вполне устраивает<sup>62</sup>.

Различие в мотивах определяет и разницу в отношении субъектов террористической деятельности к самой этой деятельности. Когда последняя опирается на политический или идеологический фундамент, она превращается в главный смысл жизни, а субъект террористической деятельности идентифицирует себя и своих соратников по террору с обладателями некой высшей истины. Эта убежденность в своей правоте нередко доходит до фанатизма, ярким примером которого могут служить акты самопожертвования палестинских смерт-

<sup>62</sup> Приведенный тезис не означает, что организаторы корыстного терроризма вообще не используют идеологических концепций или лозунгов, например, для маскировки своих истинных целей.

**13\***

180

ников или "тигров Тамил-Илама". Корыстные террористы не идут на самопожертвование *никогда*.

Мотив в террористической деятельности является тем системообразующим элементом, который определяет многие ее элементы: тактические и стратегические цели, преимущественные объекты и формы преступных посягательств, выбор места и времени совершения акта терроризма, отношение к средствам массовой информации и общественному мнению и другие.

И учетом вышеизложенного, можно попытаться сформулировать имеющие прикладное значение отличительные признаки политического и корыстного терроризма.

<b>Политический терроризм</b>	<b>Корыстный терроризм</b>
-----------------------------------	--------------------------------

<p>Субъекты - члены экстремистских движений, партий, групп, националисты, клерикалы, религиозные фанатики.</p> <p>Наличие идеологической концепции, оправдывающей применение терроризма.</p> <p>Стратегическая цель - переустройство общества, его изменение (либо, напротив, недопущение политических перемен).</p> <p>Субъекты терроризма считают свои действия правильными, а существующие законы - несовершенными.</p> <p>Субъекты терроризма вырабатывают средне- и долгосрочные программы действий.</p>	<p>Субъектами являются представители профессиональной или организованной преступности.</p> <p>Идеологическая концепция отсутствует.</p> <p>Стратегической цели нет<sup>64</sup>.</p> <p>Субъекты терроризма изначально осознают преступный характер своих действий и не пытаются их оправдывать.</p> <p>Планы террористов краткосрочны, определяются тактическими целями.</p>
---	---

<sup>63</sup> Этот признак не исключает, впрочем, и специального выбора жертв.

<sup>64</sup> Появление стратегической цели будет свидетельствовать о перерастании корыстного терроризма в политический

<p>Стремление к расширению социальной базы в обществе, разделяющей идеологию и цели террористов.</p> <p>Рекламирование целей, попытка воздействовать на широкие слои населения.</p>	<p>Цель получения общественной поддержки не ставится.</p> <p>Воздействие на достаточно узкий круг людей, от которых зависит принятие выгодных террористам решений.</p>
---	--

<p>Выбор непосредственных жертв актов терроризма зачастую ситуативен, случаен, неизбирателен<sup>63</sup>.          При захвате заложников - стремление сохранить их жизнь для подержания "достойного" имиджа.</p>	<p>Выбор жертв, как правило, выверен, прицелен.           Зачастую смерть заложников или похищенных людей планируется изначально.</p>
--	---

Таким образом, корыстный терроризм в сравнении с терроризмом политическим представляется явлением более простым, не имеющим идеологического фундамента. Он носит характер средства достижения тактических целей криминальных группировок, в связи с чем локален, краткосрочен, а с точки зрения выбора объектов преступных посягательств - более узко направлен.

## **БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ В РОССИИ**

### **Проблемы борьбы с терроризмом в современной России**

(выступление на научной конференции «Анализ систем на рубеже 21 века»)

Терроризм, как явление, одна из основных содержательных, сущностных сторон которого - устрашение политических или иных противников, известен человечеству с давних времен. Именно запугивание, деморализация противостоящей стороны считается центральной, стержневой особенностью насильственного воздействия, называемого терроризмом. Об этой особенности свидетельствует и этимология данного понятия происходящего от слова террор (от латинского terror - страх, ужас).

Однако особенно актуальной стала для мирового сообщества проблема терроризма в XX веке, когда применение устрашающего насилия стало одним из действенных и часто применяемых орудий борьбы между преступными и националистическими группировками, вооруженными формированиями,

182

политическими партиями и даже государствами, а достижения науки и техники предоставляют в руки террористов самые современные и эффективные средства реализации человеконенавистнических намерений. Терроризм проявляет себя на самых различных уровнях, начиная с широкомасштабных насильственных акций на международной арене (достаточно вспомнить операцию "Буря в пустыне" в Ираке или действия натовской авиации в бывшей Югославии) и кончая спонтанными террористическими действиями отдельных одиночек. В этой ситуации остро встает вопрос об организации адекватного противодействия террористическим проявлениям.

Как показывает мировой опыт, терроризм особенно остро проявляется в тех регионах и в те периоды, где и когда обостряются противоречия в социально-политической сфере, происходит ломка общественных отношений, государственного устройства, отсутствует стабильность. К сожалению, ярким и убедительным примером данного утверждения является и нынешняя ситуация в Российской Федерации (как, впрочем, и во многих других регионах бывшего Советского Союза). Небывалый рост социальной напряженности, обострение политической борьбы, национализм и сепаратизм, разгул преступности - вот некоторые из детерминантов политически мотивированного насилия в нашей стране, включающего и такую крайнюю его форму как терроризм. Страшная истина поражает сознание - на рубеже третьего тысячелетия население России привыкло к ставшими обыденными сообщениям об очередных заказных убийствах, к военным сводкам из Чечни со статистикой убитых и раненых, к перестрелкам на улицах и площадях российских городов. И, наконец, видимо, феномен исключительно нынешней российской действительности - сама представительная власть, призванная вести решительную борьбу с терроризмом, нередко сама прибегала к устрашению через насилие. Иллюстрацией чему явилась московская трагедия осени 1993 г., когда одна из ветвей власти - исполнительная для уничтожения двух других ветвей - законодательной и судебной - прибегла к чисто террористическим методам устрашающего воздействия на политического противника, не остановившись перед безусловно неадекватным применением танковых орудий в отношении обладавших депутатским иммунитетом лиц и практически безоружных мирных граждан. Любые потуги некоторых дипломированных юристов оправдать эти действия не способны преодолеть барьеров, заложенных в азах отечественного и международного права, в основных принципах демократии, выработанных человечеством.

Общеизвестно, что для эффективного управления любым явлением, будь то живая природа, технический процесс или общественно-политическая жизнь, необходимо хорошо изучить и знать это явление. Поэтому и для борьбы с таким опасным социальным злом, в которое сегодня превратился терроризм, следует владеть гносеологией этого явления, знать его движущие силы, субъекты, объекты, цели, методы и т.п.

183

Между тем, до сих ни в ученом мире, ни у юристов, ни у представителей правоохранительных органов не сложилось однозначного представления о феномене терроризма. Существуют десятки его определений. Некоторые расширительно толкуют термин "терроризм", нивелируя его до понятий "политический экстремизм", "радикализм" или даже сводя его ко всему спектру насильственных действий, ущемляющих права и свободы граждан. В других случаях наблюдается обратная тенденция - под терроризмом понимают вполне конкретные противоправные действия, которые в законодательствах различных стран выписываются диспозициями отдельных статей уголовного кодекса. Многообразие подходов объясняется

спецификой регионов, национальными и историческими традициями, уровнем демократии, степенью стабильности политической ситуации в той или иной стране, особенностями юридических школ. И все же различные толкования понятия "терроризм" позволяют выделить содержащиеся в них его общие признаки, компоненты, комплекс которых способен дать достаточно объективное представление о социально-политическом феномене терроризма. Эти признаки заключаются в следующем:

1. Терроризм предполагает достижение определенной социально или политически значимой для субъектов террористической деятельности цели.

2. Субъектами терроризма в отношении противостоящей стороны применяется насилие в той или иной форме либо угроза использования такового.

3. Угроза насилия или само насилие сопровождается устрашением, направленным на частичную или полную деморализацию объекта воздействия.

4. Объект террористического воздействия является двойственным. Эта двойственность заключается в том, что объектом непосредственного воздействия террористов являются материальные объекты, некоторые категории граждан, определяемые по политическому, социальному, национальному, религиозному или иному принципу либо заранее конкретно не определенные случайные люди, а объектом опосредованного воздействия могут быть конституционный строй, территориальная целостность, порядок управления, экономическая мощь, статус национально-этнической группы и т.д.

На фоне усилий, предпринимаемых в мире в целях уточнения сущности и содержания понятия "терроризм", излишне говорить об актуальности решения этой проблемы в современных российских условиях, когда терроризм из академической дефиниции превратился в страшную повседневную реальность. Вероятно, Россия - одна из немногих стран (если не единственная), где сначала рождаются нормативные акты того или иного уровня, регламентирующие борьбу с чем-то (с терроризмом, фашизмом), определяются ответственные за проведение этой борьбы структуры, а уже затем уточняется содержательная сторона объекта этой борьбы. Неминуемые спутники такого подхода - поспешность, попытка решить проблему, исходя из сиюминутного, порой

184

недостаточно полного и объективного анализа ситуации, стремление "подогнать результат под заказчика".

К сожалению, именно так длительное время обстоит дело в сфере борьбы с терроризмом. Начнем с того, что сам термин "терроризм" толкуется в нашей стране весьма вольно. Зачастую террористами объявляются либо представители властных структур, либо стоящие к ним в оппозиции политические силы. Другим примером некорректного подхода к этому вопросу является неправильное формирование общественного сознания россиян средствами массовой информации, которые любые проявления

насилия в стране называют террористическими актами. Но ведь террористический акт вполне четко ограничивается рамками диспозиции статьи 277 Уголовного кодекса Российской Федерации, где он определен как покушение на жизнь государственного или общественного деятеля. Поэтому отнесение к разряду терактов взрывов нефтехранилищ, уничтожения материальных объектов и даже убийств простых граждан является вольностью, деформирующей и без того несовершенное правосознание российского обывателя.

Учитывая несоответствие отечественной нормативной базы реалиям нашей современной действительности, изобилующей примерами политически мотивированного насилия в его широком разнообразии форм и методов, законодатель предпринял шаги по совершенствованию этой базы. Так, Законом № 68-ФЗ от 28.04.95 г. была введена статья 77 "Организация или участие в незаконных вооруженных формированиях", а Законом № 10-ФЗ от 1.07.94 г. - статья 213<sup>3</sup> "Терроризм" (в Уголовном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с января 1997 г., соответственно статьи 208 и 205). Казалось бы, определение своей ниши для терроризма в сфере уголовного законодательства, переход от социально-политического к юридическому толкованию этого термина должен был обеспечить решительный перелом в деле борьбы с этим злом, создающим угрозы для безопасности личности, общества и государства. Однако этого не произошло. Причин тому несколько.

Начнем с того, что попытка весь богатый ряд форм террористических проявлений вогнать в диспозицию одной статьи уголовного кодекса изначально обречена на неуспех, так как террористические действия и акции зачастую исключительно уникальны по своим объектам, субъектам, целям, мотивации, движущим силам, исполнителям, формам и пр. Отсюда и несовершенство определения терроризма как "совершения в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо воздействия на принятие решений органами власти взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба, а равно наступления иных тяжких последствий".

Приведенная формулировка, представляющаяся, на первый взгляд, универсальной, на самом деле дает возможность толковать ее одновременно и расширительно, и явно узко. Например, исходя из признака опасности

185

наступления тяжких последствий, можно расценить как терроризм умышленное грубое нарушение правил дорожного движения. С другой стороны, разве не является действенной формой психологического терроризма распространение провокационных слухов о готовящихся погромах? Между тем, такое проявление терроризма не охвачено диспозицией статьи 205. Таких примеров можно приводить десятки.

Узаконенная статьей 205 Уголовного кодекса Российской Федерации

формулировка терроризма несколько размывает и субъекта борьбы с этим противоправным проявлением, так как к таковому (то есть к субъекту) могут быть отнесены и ФСБ, и МВД, и органы прокуратуры. На деле же имеет место современная иллюстрация старой поговорки: "У семи нянек дитя без глаза"

Не прибавляет оптимизма и то обстоятельство, что орган, ранее в полном объеме несший ответственность за искоренение любых проявлений политически мотивированного насилия (речь о бывшем КГБ СССР), подвергся за последние годы такому количеству перманентных реорганизаций, что вряд ли способен сегодня осуществлять действенную борьбу с этим злом современности. Бездумное маневрирование следственными и специальными оперативно-боевыми подразделениями органов безопасности с передачей их в другие структуры и последующим возвращением в родные ведомства также сыграло свою негативную роль.

При рассмотрении проблем, стоящих на пути организации эффективного предупреждения и пресечения терроризма в России, нельзя обойти молчанием и факт утраты государством и обществом эффективного в прошлом института профилактики преступлений, в том числе политически мотивированных. Организация широкого фронта борьбы с любыми допустимыми проявлениями, имеющими потенциальную перспективу перерастания в противоправные, разоблачение и компрометация перед широкой общественностью самой идеологии терроризма, выявление и локализация опасных криминогенных тенденций на самом раннем этапе формирования преступного умысла и криминальной целеустановки - вот сущность профилактики политически мотивированного насилия, которая может и должна явиться действенным рычагом предупреждения терроризма в нашем обществе.

Не идеализируя опыта прежних десятилетий в деле реализации государством, правоохранительными органами и спецслужбами бывшего СССР профилактической функции в сфере борьбы с преступлениями, автор не может согласиться с распространяемым некоторыми средствами массовой информации деформированным представлением профилактики как "борьбы с инакомыслием", "промыванием мозгов", которое сложилось у них, видимо, после знакомства с профилактической практикой бывших пятих подразделений Комитета госбезопасности.

Институт раннего предупреждения преступлений должен быть воссоздан и взят на вооружение нынешними органами безопасности и правоохраны

12 Зак. 46

186

Особенно важна эта функция в сфере борьбы с терроризмом. Ведь негативные политические, экономические, моральные и иные последствия каждой реализованной террористической акции настолько велики, что не вызывает сомнения положение о том, что подобные проявления необходимо предупреждать на самых ранних этапах их назревания.

Говоря о ситуации, складывающейся сегодня в сфере борьбы с терроризмом, следует подчеркнуть, что эта проблема международного характера в рамках Российской Федерации является общегосударственной. Это предполагает, что в решении этой задачи должны быть задействованы не отдельные специально создаваемые для этой цели антитеррористические структуры или даже правоохранные органы и спецслужбы. Для борьбы с этой всеобщей угрозой необходимо объединение усилий всех государственных и общественных структур, ветвей власти, средств массовой информации. Нужны государственная концепция и стратегия борьбы с терроризмом. Необходимо четко определить и назвать источники и детерминанты террористических проявлений, к числу которых, по данным экспертного опроса, проведенного в среде сотрудников подразделений по борьбе с терроризмом органов безопасности, могут быть отнесены: падение жизненного уровня населения, снижение степени социальной защиты, правовой нигилизм в обществе, обострение политической борьбы, рост национализма и сепаратизма, несовершенство законодательства, падение авторитета власти и принятие ее представителями непродуманных решений. Питательной почвой терроризма является и политический экстремизм, произрастающий, в свою очередь, из взрывоопасной в нашем раздираемом противоречиями обществе социальной напряженности.

Таким образом, для эффективного противодействия терроризму в России необходима разработка и реализация комплексной программы, включающей политический, социальный, экономический, правовой, идеологический, специальный и другие аспекты. Нужны также взаимодействие и координация всех здоровых сил общества, заинтересованных в решении этой актуальной для нашей страны проблемы.

### **История терроризма в России**

Терроризм как явление социально-политической жизни, отражающее конфликтное взаимодействие различных сил в государстве, как правило, находящихся на различных уровнях иерархии власти, известен в России с первых шагов ее существования. Страна, находившаяся под постоянной угрозой внешней агрессии, раздираемая внутренними междоусобицами, накопила богатый опыт разрешения острых политических противоречий путем использования крайних, жестких форм борьбы, к которым в первую очередь

187

следует отнести террористические. Последние предполагают применение предварительно просчитываемых по своим последствиям мер устрашения политических противников, причем устрашение это не адекватно существующей для субъекта террора угрозе и применяется "с запасом", а зачастую сопряжено и с физическим уничтожением противостоящей стороны в целом или ее отдельных сторонников. Подчеркнем, что по своим целям и сущности такого рода акции устрашения не претерпели изменений в течение веков, о чем свидетельствует и история нашего отечества. В зависимости от расстановки политических сил, приоритетов внешней и внутренней



государственной политики, местных традиций, состояния общественного сознания могли меняться оценки террористических проявлений со стороны аппарата управления, официальной церкви, всего общества или отдельных слоев населения. Террор верховной власти по отношению к оппозиционно настроенным согражданам, и злоумышления последних против власть предержащих, ожесточенная борьба за трон - в основе таких действий всегда находился либо конфликт интересов претендентов на верховный государственный пост, либо конфликт классов или социальных групп, обладавших антагонистическими мировоззрениями.

Пожалуй, впервые упоминаемый в русской истории и надежно документально зафиксированный в летописях факт совершения террористического акта - политически мотивированное убийство князей братьев Бориса и Глеба, являющихся первыми святыми русской православной церкви. Как известно, после смерти в 1015 г. их отца, князя Владимира I киевский трон был захвачен его племянником, туровским князем Святополком. Для того, чтобы его верховную власть на Киевской Руси не могли отнять законные наследники, ростовский князь Борис и князь муромский Глеб, Святополк принял незамедлительные меры к их физическому уничтожению. Так, убийство князя Бориса совершили подосланные им наемники Путша, Телец, Елович и Ляшко. Глеба обманным путем выманили из Мурома и также убили дружинники Святополка<sup>65</sup>.

Вероятно, первые попытки определения террористических по своему содержанию проявлений следует отнести к XVI веку, когда формировалось понятие "хитрости" (аналог "прямого умысла" в современном праве). Появление этого признака "предумышления" было весьма важно для развития объективной оценки сущности и содержательной стороны актов терроризма, так как последние не могут совершаться случайно, по неосторожности, а предполагают наличие ясной цели и "злого умысла". Уже Судебник 1550 г. весьма широко использует термин "хитрость". Трансформировавшись в течение столетия в

См.: Кошель П. А. История российского терроризма.- М.: Голос, 1995. С.214,215; Советский энциклопедический словарь-М: Советская энциклопедия, 1981. С. 161, 231, 315

12\*

188

"умышление", это понятие в Соборном Уложении 1649 г. представлено в трех формах, умышление татей на убийства; воровской умысел, то есть совершение наиболее тяжких общеуголовных преступлений организованными преступными группами; государственные преступления и посягательства против государя (умышление на его здоровье, на завладение государством, на поджог города и др.)<sup>66</sup>.

В Судебнике 1589 г. наметились признаки формирования субъекта террористической деятельности, так как именно в этом правовом акте проводится разграничение виновных лиц по видам преступной деятельности:

тать, разбойник, зажигальник, грабитель, миропродавец, душегуб, государственный убийца, крамольник и т.д.<sup>67</sup>.

Естественно, что в средневековье не могло быть и речи о криминализации актов террора, осуществляемых самим царем в отношении собственного народа. Так, на фоне безмерного превознесения монархической власти не могли рассматриваться как противоправные явно террористические по своей сути методы правления Ивана IV в 1565-1584 гг.

Действительно, в конце 1564 г. царь неожиданно выехал с ближайшим окружением из Москвы в Александровскую слободу (ныне Г.Александров Владимирской области), фактически "самоотлучив" себя от трона. В январе 1565 г. он обратился с грамотами к митрополиту, а также к "гостям, купцам и ко всему православному христианству города Москвы", в которых обвинил бояр и воевод в многочисленных изменах. В качестве условия возвращения на царство Иваном IV устанавливалось образование нового государственного учреждения

- Опричнины, основной целью которой были ведение строго продуманной и беспощадной борьбы с боярством и замена последнего на дворянство - более надежную опору царского режима. Условия монарха были приняты, а его руки

- развязаны для мести оппозиционно настроенным боярам. Вскоре предстали перед судом и были казнены обвиненные в сношениях с изменником князем Курбским, перешедшим на службу к польскому королю, князь Александр Горбатый-Шуйский, его сын Петр, их родственники Ховрины, князья Иван Сухин-Кашин, Дмитрий Шевырев, Петр Горенский-Оболенский, Иван Куракин, Дмитрий немой и др.<sup>68</sup>.

Опричники, количество которых быстро росло, наделялись царем земельными угодьями, отбираемыми у уличенных в измене бояр. Зачастую они зло-

См.: Рогов В. А. История уголовного права, террора и репрессий в Русском государстве XV-XVII вв.- М.: Юристь, 1995. С.54-59.

Там же, С.69.

См.: Нечволодов А. Сказания о русской земле - Репр. изд.Кн.4- М.: Православная книга, 1992. С.128-141.

189

употребляли царским доверием, и это приводило к массовым репрессиям россиян. Сам термин "опричина" стал в русском языке нарицательным. В словаре В.И.Даля он трактуется как "особое войско, телохранители и каратели при Грозном"<sup>69</sup>, в словаре С.И.Ожегова - как "система чрезвычайных мер, осуществленная царем Иваном Грозным для разгрома боярско-княжеских позиций и укрепления самодержавия" и "специальные войска этого времени" .

Опричина, посредством которой Иван IV стремился укрепить монархическую власть на Руси, обладает всеми необходимыми элементами и признаками государственного терроризма и, по существу, является первым опытом такового в нашем государстве. Действительно, жестокие методы

подавления любого инакомыслия, любой оппозиции преследовали явно политические цели, характерные для терроризма. Воздействие на сопротивлявшихся царской воле бояр проводилось в формах и масштабах, явно неадекватных угрозе, которая исходила от боярского "диссидентства". Это воздействие было направлено на превентивное устрашение населения, на снижение психологической готовности отстаивать собственное, отличное от царской воли, мнение, на подавление любых самостоятельных шагов под страхом тяжкого наказания и смерти. Опричнина содержала и соответствующим образом оформленную государственно-идеологическую концепцию, и специально созданные военно-организационные структуры, и собственно террористическую деятельность, то есть включала в себя три необходимых элемента терроризма.

Ярким примером террористических, масштабных карательных санкций царя против своих подданных может служить акция опричников начала 1570 г. в отношении жителей г. Великого Новгорода. После получения доноса о якобы готовящейся великоновгородцами во главе с архиепископом Пименом сдаче города литовскому королю Сигизмунду-Августу Иван IV срочно выдвинул свое войско к Великому Новгороду и окружил его с тем, чтобы никто не смог сбежать. После этого в городе начались массовые пытки и казни, при этом участников так и недоказанного заговора жгли огнем и сбрасывали в р. Волхов целыми семьями, где их добивали плававшие по реке в лодках стрельцы. Вслед за этими казнями, от которых погибло около 1500 человек, Иван Грозный приказал громить все местности вокруг города, уничтожая при этом и имущество, и домашний скот селян .

См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т.2.- М.: Русский язык, 1979. С.685.

Ожегов СИ. Словарь русского языка.- М.: Советская энциклопедия, 1973. С 416

См.: Нечволодов А. Сказания о русской земле- Репр. изд. Кн.4- М: Православная книга, 1992 С. 148-150.

190

Впрочем, во времена средневековья тактика жестокого подавления властью недовольства или инакомыслия масс применялась даже в "просвещенных" странах Европы практически повсеместно.

И после кончины в 1584 г. Ивана Грозного к методам устрашения в отношении своих противников и даже к убийствам по политическим мотивам в целях укрепления своих позиций прибегали многие представители верховной власти. Так, уже при инфантильном царе Федоре Иоанновичё Русью начал править Борис Годунов, который при возникновении малейшей угрозы своей власти предпринимал безотлагательные меры для психологического устрашения и физического устранения своих недоброжелателей - князей Шуйских, Татьевых, Урусовых, Колычевых, Быкасовых и других. В результате после смерти Федора в 1597 г. у Годунова не было достойных соперников из числа претендентов на престол, и он был избран на царство. Будущая царица Екатерина II в 1762 г. стала

самодержицей, отлучив от власти и фактически санкционировав убийство своего мужа, Петра III, внука Петра IV 1801 г. заговорщиками был убит царь Павел, в результате чего к власти пришел его сын Александр<sup>72</sup>. Таким образом, история российского самодержавия представляется цепью заговоров и политических убийств. Однако было бы некорректно отождествлять те и другие с собственно терроризмом. Акция терроризма предполагает наличие двух этапов достижения поставленной цели. Первый включает в себя оказание морально-психологического давления, запугивание, подавление воли к сопротивлению путем использования угрозы применения насилия в различных формах или осуществления такового. Второй этап заключается в принуждении противостоящей стороны к выполнению требований субъекта террористической деятельности.

В случае же политически мотивированных убийств царствующих особ или высокопоставленных вельмож достижение цели осуществлялось "одноходовой" комбинацией - физическое устранение политических противников сразу же, автоматически приводило к ожидаемому результату, поэтому такого рода деяния, на наш взгляд, не могут квалифицироваться как собственно террористические акты в современном содержательном наполнении этого термина. Действительно, например, в соответствии с диспозицией статьи 277 УК РФ под террористическим актом понимается посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность. Заметим при этом, что целью террористического акта является изменение политического курса, сторонником которого было устраняемое лицо, нарушение устоявшегося функционирования политической машины, внесение инноваций в политическое или общественное устройство (неважно, прогрессивного или рег-

См.: Кошель П. А. История российского терроризма- М.: Голос, 1995. С.215-224.

191

рессивного свойства). Совершение же политического убийства в целях замены одного сановника или царской особы другой равнозначной фигурой никак не влияет на сложившуюся систему отношений, да и не ориентировано даже на достижение такого результата. При попытках отыскать в современном российском уголовном законодательстве наиболее точные соответствия политическим убийствам царствующих особ группами заговорщиков правильнее всего было бы обратиться к статье 278 УК РФ, в которой речь идет о действиях, направленных на насильственный захват власти, и к части 2 "общеуголовной" статьи 105 (убийство).

Совсем иные цели преследовали, а следовательно, и иное содержание имели покушения на членов царской семьи и представителей органов власти, которые стали множиться в России, начиная с выстрела студента Д.Каракозова в Александра II 4 апреля 1866 г.

Для того, чтобы объективно оценить и правильно понять мотивацию,

движущие силы и цели противомонархического и антиправительственного терроризма, вспыхнувшего в последней четверти XIX века в России<sup>3</sup>, надо проанализировать сложившуюся к тому времени в нашей стране социально-политическую атмосферу. Определенный интерес в этом отношении представляет проведенное Одесским М.Ф. и Фельдманом Д.М. семантико-историческое исследование "Поэтика террора"<sup>74</sup>. Авторы работы убедительно доказывают, что латинский по своему происхождению термин "террор" пришел в Россию из Франции, где он был введен в политический лексикон жирондистами и якобинцами, объединившимися в 1792 г. для подготовки народного восстания и свержения "с помощью устрашения и приведения в ужас" кабинета министров при короле Людовике XVI. Террор воспринимался и употреблялся идеологами французской революции в контексте восстания народных масс и захвата власти.

Однако, захватив рычаги управления страной, вчерашние революционеры отнюдь не отказались от столь эффективного оружия террора, который прежде использовался ими в качестве инструмента борьбы с монархической диктатурой. Апеллируя к модели "осажденной крепости", в роли которой выступала молодая Французская Республика, противостоявшая коалиции европейских монархий, руководители Конвента обратили террор против собственных сограждан. Уже 2 октября 1792 г. был создан особый орган для проведения чрезвычайных мер по защите республики от внешних и внутренних врагов - Комитет общественной безопасности. Судебная процедура была предельно упрощена, а

Существует даже точка зрения, что именно в эти годы в России впервые появился политический терроризм. См., например: Нечипоренко ОМ. Истоки и специфика российского политического терроризма//Актуальные проблемы Европы, 1997, №4. С. 165-172

<sup>74</sup> Одесский М. Ф., Фельдман Д. М. Поэтика террора- М: Российский государственный гуманитарный университет, 1997. 204 с

192

понятие политического преступления трактовалось исключительно широко: казни подлежали все, "кто пытался унижить или уничтожить Народный Конвент". Естественно, что под эту диспозицию можно было подвести любые действия и любое высказывание, угроза быстрой расправы висела над каждым французом. Вошедшее в обиход слово "террор" вполне оправдывало свое изначальное значение - "страх", "ужас".

Информация о революционных событиях конца XVIII-го века во Франции через различные каналы и в различной интерпретации переносилась на территорию России, становилась предметом обсуждений в различных, в первую очередь просвещенных, слоях населения. Идеи Великой французской революции еще активнее стали проникать в российское общество после победоносного завершения войны с Наполеоном I и возвращения русской армии из освободительных заграничных походов по странам Европы 1813-1814 гг. В частности, они сыграли не последнюю роль в идеологическом обеспечении подготовки и попытки осуществления государственного

переворота 14 декабря 1825 г. группой гвардейских офицеров.

Восстание декабристов побудило российского императора Николая I усилить централизацию государственной власти, активизировать борьбу с тайными обществами и инакомыслием, ужесточить контроль за исполнением законов. В этих целях им были предприняты шаги по реорганизации структуры Собственной его императорского величества канцелярии. Николай I даже удалил от руководства ею всесильного генерала А.А.Аракчеева и принял ее под личное управление. В 1826 г. она была разделена на три отделения. Прежняя канцелярия составила I отделение. II отделение, которое возглавил М.М.Сперанский, занялось кодификацией законов. Перед сотрудниками III отделения, главным начальником которого 3 июля 1826 г. был назначен генерал-лейтенант А.Х.Бенкендорф, поставлена была задача "следить за неуклонным выполнением законов". Несмотря на небольшой штат сотрудников (в 1826 г. - 16 человек, в 1880, к моменту ликвидации, - 72 человека), отделение располагало неплохими возможностями для контроля за ситуацией в стране, так как почти одновременно с назначением А.Х.Бенкендорфа главным начальником Третьего отделения по его же инициативе он был назначен и шефом жандармов, 60 подразделений которых, насчитывавших в своем составе 4278 военнослужащих (включая 3 генералов, 41 штаб-офицера, 160 обер-офицера, 3617 нижних чинов, 457 нестроевых) превращались в исполнительные органы отделения и призваны были заниматься политическим розыском. Таким образом, в России была создана тайная полиция, в функции которой, в частности, вменялось: собирать сведения о числе существующих в государстве разных сект и расколов; о всех состоящих под надзором полиции людях; высылать и размещать людей "подозрительных и вредных"; заведовать всеми местами заточения, в которых содер-

193

жатся государственные преступники; наблюдать за поведением пребывающих в России иностранцев; осуществлять сбор сведений по компетенции полиции .

Постепенно работа самого Третьего отделения, первоначально состоявшего из четырех экспедиций, усложнялась, его функции расширялись. Уже в 1828 г. к кругу его деятельности была причислена и театральная цензура, в 1842 г. выделенная в специальную Пятую экспедицию .

То обстоятельство, что сотрудники тайной полиции взяли под жесткий контроль театральную жизнь, а чуть позже - и содержание периодических изданий и литературных произведений, активизировав розыскную деятельность в среде творческой интеллигенции, свидетельствует о том, что руководители Третьего отделения придавали серьезное значение степени влияния печатной продукции на общественное сознание, следя за умонастроениями в различных социальных средах, сотрудники этой спецслужбы, исходя из анализа развития обстановки, прогнозировали ее будущее состояние, выявляли опасные тенденции и принимали меры к

недопущению противоправных, антигосударственных и противомонархических проявлений.

Приоритет профилактической направленности в деятельности специальных служб Российской империи подчеркивает Л.С.Яковлев. Ссылаясь на Положение об охранных отделениях, он отмечает содержащееся там требование: "Начальники охранных отделений обязаны руководствоваться тем соображением, что главным мериллом успешности их деятельности будет всегда не количество произведенных ими ликвидаций а число предупрежденных преступлений и процентное отношение обысканных лиц к количеству тех из них, которые подверглись судебной каре".

Реализация профилактики революционно-террористических проявлений в стране находила, в частности, свое выражение в проводимых по инициативе Третьего отделения мерах социальной профилактики в рабочей среде. Так, например, в 1841 г. под председательством генерал-майора корпуса жандармов графа Буксгевдена была учреждена особая комиссия для исследования быта рабочих людей и ремесленников в Санкт-Петербурге. Представляемые ею сведения сообщались соответствующим министрам и инициировали принятие некоторых социальных и административных мер, содействовавших улучшению положения рабочих столицы и снижавших уровень наблюдавшихся там социальных напряжений<sup>77</sup>.

См.: Рууд Ч., Степанов С. А. Фонтанка, 16: политический сыск при царях - М Мысль, 1993. С.43-48.

См.: Кошель ПА. История сыска в России - Кн.1- Минск: Литература, 1996 С. 174.

См.: Там же. С. 185.

194

Таким образом, Третье отделение играло роль органа, собиравшего и анализировавшего информацию о настроениях в обществе, назревающих угрозах существующему политическому режиму и помогавшего таким образом органам верховной исполнительной власти вырабатывать наиболее эффективные меры по разрешению накопившихся в России социальных и политических проблем. В качестве иллюстрации выполнения спецслужбой данной функции может служить Инструкция, составленная 9 февраля 1861 г. руководителем Третьего отделения князем В.А.Долгоруковым для сотрудников Пятой экспедиции (Пятого секретариата) отделения, в которую регулярно поступали для анализа номера ста отобранных российских печатных изданий. В.А.Долгоруков требовал от своих подчиненных, чтобы они при работе с литературными и публицистическими произведениями особое внимание обращали на полезные замечания и комментарии по общественным вопросам<sup>78</sup>.

Однако постепенное, эволюционное преобразование политического устройства и общественных отношений в России, которым, используя свои специфические силы и средства, стремились максимально содействовать и сотрудники Третьего отделения, не устраивало некоторых представителей

интеллигенции и студенческой молодежи, с энтузиазмом включавшихся в борьбу за переустройство российской действительности и коренную ломку установившегося порядка управления. Обращаясь к примерам западноевропейских государств, отказавшихся от монархического устройства, подпитываясь революционными идеями эмигрировавшего в Лондон А.И.Герцена, руководивших журналом "Современник" публицистов Н.Г.Чернышевского и Н.А.Добролюбова, эти, по большей части романтически настроенные, борцы за "светлое будущее человечества" искренне верили, что наиболее эффективным и единственно правильным путем построения новых, справедливых, демократических отношений в России является путь террора.

Весной 1862 г. в камере тверской полицейской части оказался студент Московского университета П.Зайчневский, арестованный за свои противомонархические убеждения, изложенные им в перехваченном полицией письме к товарищу. Здесь же, в камере, Зайчневский составил прокламацию "Молодая Россия". В этом документе автор, указывая на царящую в обществе социальную несправедливость, призывал к осуществлению революционного государственного переустройства. При этом основным инструментом таких преобразований он объявлял террор. В прокламации, в частности, говорится: "Выход из этого гнетущего, страшного положения, губящего современного человека и на борьбу с которым тратятся его лучшие силы, один - революция, революция кровавая и неумолимая... Мы не страшимся ее, хотя и знаем, что прольется река

См : Рууд Ч., Степанов С. А. Фонтанка, 16: политический сыск при царях -М: Мысль, 1993. С.57.

195

крови, что погибнут, может быть, и невинные жертвы... Мы не испугаемся, если увидим, что для ниспровержения современного порядка приходится пролить втрое больше крови, чем якобинцами в 90-х годах... Мы издадим один крик: "В топоры!" - и тогда... бей императорскую партию, не жалея, как не жалеет он нас теперь, бей на площадях, если эта подлая сволочь осмелится выйти на них, бей в домах, бей в тесных переулках городов, бей на широких улицах столиц, бей по деревням и селам! Помни, что тогда, кто будет не с нами, тот будет против, тот наш враг, а врагов следует истреблять всеми способами..."

Поиск наиболее эффективных путей осуществления социальных преобразований в стране стал модной темой, обсуждаемой в появившихся к началу 60-х годов кружках либерально настроенной интеллигенции, деятельность которых, впрочем, не шла дальше разговоров о необходимости переустройства общества. Один из таких кружков в 1863 г. был создан вольнослушателем Московского университета Н.Иштутиным. Однако, в отличие от других "тайных обществ" такого типа, разглагольствования собиравшихся в нем радикалов инициировали покушение на цареубийство со стороны посещавшего иштутинский кружок экспансивного и психически неуравновешенного Д.Каракозова.



Несмотря на то, что выстрел Каракозова не достиг цели, он, тем не менее, способствовал переходу революционно настроенных группировок от теоретических рассуждений к террористической практике. Уже 25 мая 1867 г. во Франции А.Березовский стреляет (и также промахивается) в Александра II, когда тот вместе с Наполеоном III и свитой проезжает через Булонский лес.

На наш взгляд, широкому распространению революционных идей в России и активизации террористической деятельности способствовало и то обстоятельство, что в 1865 г. из ведения Третьего отделения изъяли цензуру, что не могло не ослабить превентивной, профилактической функции спецслужбы. Возможно, чтобы как-то повысить эффективность предупредительного воздействия по отношению у разрастающейся угрозе терроризма, вектор которой был направлен в первую очередь на монархию, в 1866 г. при Канцелярии Санкт-Петербургского градоначальника было создано секретно-розыскное отделение, в задачи которого входила охрана императора и профилактика государственных преступлений, включая террористические акты .

Цит. по: Б у д н и ц к и й О. В. История терроризма в России - Изд. 2-е - Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. С. 5-31.

<sup>80</sup> Примером таких объединений единомышленников может, в частности, служить созданное в 1862 г. Н.П.Огаревым, А.А.Слепцовым, Н.Н.Обручевым и др. общество "Земля и воля".

<sup>81</sup> См.: Г о л о в к о в Г. З., Б у р и н С. Н. Канцелярия непроницаемой тьмы. - М : Манускрипт, 1994. С. 19.

196

Определенную роль в популяризации и распространении идей террора в России сыграл С.Г.Нечаев. Будучи авантюристом от природы, он активно включился зимой 1868-69 гг. в студенческие волнения в Санкт-Петербурге и даже пытался взять на себя роль их лидера. В этом же, 1869 г. он распространил слух о своем аресте и бегстве из Петропавловской крепости, после чего выехал за границу, где сблизился с анархистом М.А.Бакуниным и соратником А.И.Герцена Н.П.Огаревым. Принял участие в издании нескольких ультрареволюционных манифестов и написал "катехизис революционера" - своеобразный кодекс, определяющий цели, жизненные принципы и правила поведения человека, посвятившего себя борьбе с существующим строем. Характерно, что в данном документе содержатся не только призывы к террору против членов царской семьи и высокопоставленных государственных чиновников, но и приветствуются репрессии со стороны последних по отношению к народу. Действительно, в разделе "Отношение революционера к обществу", где население подразделяется на шесть "категорий", читаем:

"... § 15. Все это поганое общество должно быть раздроблено на несколько категорий. Первая категория - неотлагаемо осужденных на смерть. Да будет составлен товариществом список таких осужденных по порядку их относительной зловерности для успеха революционного дела, так, чтобы

предыдущие номера убрались прежде последующих.

§ 16. При составлении такого списка и для установления вышереченного порядка должно руководствоваться отнюдь не личным злодейством человека, ни даже ненавистью, возбуждаемой им в товариществе или в народе.

Это злодейство и эта ненависть могут быть даже отчасти полезными, способствуя к возбуждению народного бунта. Должно руководствоваться мерою пользы, которая должна произойти от его смерти для революционного дела. Итак, прежде всего должны быть уничтожены люди, особенно вредные для революционной организации, и такие, внезапная и насильственная смерть которых может навести наибольший страх на правительство и, лишив его умных и энергических деятелей, потрясти его силу.

§ 17. Вторая категория должна состоять именно из тех людей, которым даруют только временно жизнь, дабы они рядом зверских поступков довели народ до неотвратимого бунта..."<sup>82</sup>

Призывы Нечаева были взяты на вооружение некоторыми русскими революционерами, утвердившимися в мысли, что Россию можно привести к обществу социальной справедливости только через террор. Эти идеи встречали если не одобрение, то понимание в весьма широких слоях российской либеральной общественности. Доказательством справедливости этого утверждения является

*Uftr.* по: Б у д н и ц к и й О. В. История терроризма в России- Изд. 2-е- Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. С.51,52.

197

оправдательный приговор, вынесенный судом присяжных народнице В.Засулич, 24 января 1878 г. стрелявшей в градоначальника Ф.Ф.Трепова и тяжело ранившей его.

С позиций восстановления объективной картины возникновения и развития терроризма в России и противодействия ему отечественных спецслужб в 70-х годах XIX века весьма интересной представляется точка зрения кандидата юридических наук Н.Д.Литвинова, который приходит к выводу о том, что дестабилизировавшие внутреннюю социально-политическую обстановку в стране и ослаблявшие позиции России на международной арене революционные процессы и терроризм были инициированы и финансировались зарубежными спецслужбами, в частности, английскими и германскими, так как рост авторитета России входил в противоречие с экспансионистскими колониальными планами

**83**

”  
этих мощных европейских держав .

Со ссылкой на активного участника революционных событий прошлого века О.В.Аптекмана, Н.Д.Литвинов уточняет ту конкретно-историческую обстановку, в которой зарождался организованный антигосударственный терроризм в России. В конце 60-х - начале 70-х годов XIX века Российская империя успешно укрепляла свои южно-азиатские границы. Учитывая частые набеги на приграничные селения вооруженных

отрядов Бухарского, Хивинского и Коканского ханств, захват населения и последующая его продажа в рабство, войска Александра II вторглись в эти ханства. В 1868 г. эмир бухарский запросил мира, "открыл свободную торговлю для российских купцов в своем ханстве, уничтожил невольничество". В 1873 году по аналогичному пути пошел и хивинский хан. Эти геополитические успехи России вызывали большую обеспокоенность Англии, опасавшейся распространения влияния Российской империи на Индию.

В 1873 году один из идеологов народничества, полковник российской армии Петр Лавров, бежавший за рубеж, открывает в Цюрихе типографию, в которой начинает издавать журнал "Вперед", ориентирующий граждан России, в первую очередь молодежь, студенчество и интеллигенцию, на "поход в народ" и провоцирование народных бунтов. Однако уже после выхода всего двух номеров журнала П.Лавров вместе со своими сподвижниками неожиданно переезжает в Лондон, где не только продолжает издавать журнал, но и приступает к выпуску одноименного "двухнедельника".

См.: Литвинов Н. Д. Основные направления борьбы с антигосударственным терроризмом в современной России // Актуальные проблемы борьбы ФСБ России и МВД России с терроризмом- Академия ФСБ России, 1997; Калинин А. П., Литвинов Н. Д. История и министерство внутренних дел России. Проблемы взаимоотношений // Спецслужбы России. История и современность - Академия ФСБ России, 1998  
198

Не менее интересны и версии Н.Д.Литвинова о причастности к германским спецслужбам революционерки В.Засулич и крупнейшего за всю историю российских спецслужб провокатора Е.Азефа.

Безнаказанность Засулич за *покушение* на террористический акт не могла не стимулировать новых покушений. В мае 1878 г. народник Г.Попко в соответствии со старинными традициями тираноборства, берущими свое начало с террористических актов эпохи античности, кинжалом заколол адъютанта начальника Киевского губернского жандармского управления Г.Э.Гейкинга. 4 августа 1878 г. народник С.Степняк-Кравчинский точно таким же способом убивает в Санкт-Петербурге начальника Третьего отделения и шефа жандармов Н.В.Мезенцева, после чего скрывается с места преступления и как Засулич переправляется в Швейцарию.

Александр II распорядился, чтобы впредь все политические убийства и насильственные действия рассматривались не в судах присяжных, а передавались в ведение военного суда. Таким образом, активизация террористических проявлений со стороны революционеров детерминировала ужесточение репрессивных мер со стороны властей.

Весной 1879 г. совершаются два неудачных покушения на теракт: 13 марта - студента Л.Мирского на нового главу Третьего отделения А.Р.Дрентельна и 2 апреля - А.Соловьева на Александра II.

Император созвал Особое совещание для выработки чрезвычайных мер

борьбы с революционерами-террористами. Военно-полевым судам разрешалось на месте судить тех, кто совершил нападение на должностных лиц или оказал им вооруженное сопротивление. Было решено дела задержанных рассматривать незамедлительно на закрытых процессах, а апелляции не принимать .

Однако более опытными и организованными становились и представители революционно-террористических структур. Они стремились осваивать специальные методы работы, активно применявшиеся против них сотрудниками Третьего отделения. Так, прекрасный организатор, член "Земли и воли", а затем "Народной воли" А.Д.Михайлов с конца 1878 г. разрабатывает план внедрения в Третье отделение своего агента, на роль которого выбран Н.В.Клеточников. Осуществляется классическая операция по его подставе связанной с жандармами содержательнице меблированных комнат на Невском проспекте А.П.Кутузовой, которая рекомендует его заведующему 3-ей экспедиции (сыскная полиция) Третьего отделения генералу Г.Г.Кириллову. Начав службу рядовым филером, Н.В.Клеточников достаточно быстро сделал карьеру, став к ян-

См.: Рууд Ч, Степанов С. А. Фонтанка, 16: политический сыск при царях- М: Мысль, 1993. С.76.

199

варю 1881 г. младшим помощником делопроизводителя Департамента полиции и получив доступ ко многим секретам политического сыска .

Совершенно не случайно специалисты, обращавшиеся к истории терроризма в России, характеризуют период конца 1870-х - начала 1880-х гг., чаще всего упоминают народников . Возникнув в августе 1879 г. в Санкт-Петербурге, организация "Народная воля" стала одной из самых крупных и значительных революционных организаций России (около 500 активных членов, несколько тысяч участников движения)<sup>86</sup>. За непродолжительное время Исполнительный комитет "Народной воли", который возглавляли А.И.Желябов, А.Д.Михайлов, С.Л.Перовская, предпринял целый ряд покушений на террористические акты, в том числе и на императора Александра II, очередное из которых, состоявшееся 1 марта 1881 г., достигло цели - царь был убит. На наш взгляд, успех данной террористической акции в определенной степени был связан и со снижением эффективности оперативно-розыскной деятельности из-за реорганизации спецслужб: в августе 1880 г. Александр II упразднил Третье отделение и передал его функции Департаменту государственной полиции МВД.

В 1882 г. министром внутренних дел был назначен граф Д.А.Толстой, человек образованный, умный и жесткий. Он развернул решительную и бескомпромиссную борьбу с революционерами. Были увеличены штаты сыскной полиции. Благодаря принятым мерам уже к середине 1880-х годов была полностью ликвидирована еще совсем недавно мощная "Народная воля". 7 октября 1884 г. был схвачен один из руководителей организации Г.А.Лопатин, у которого были обнаружены списки ее членов. В результате удалось арестовать около 500 человек. Были пресечены попытки совершения

ряда террористических актов (в частности, покушение на Александра III 1 марта 1887 г., которое готовили студенты В.Д.Генералов, А.И.Ульянов, П.И.Андреюшкин, В.С.Осипанов и П.Я.Шевырев. Многие народолюбцы после удачных операций полиции и широких арестов бежали за границу: в Париж, Берлин, Женеву. Терроризм в России пошел на убыль.

Интересно, что именно в это время, в конце XX столетия, предпринимаются первые попытки мирового сообщества объединить усилия в борьбе с нарастающей угрозой терроризма. Так, в декабре 1898 г. по инициативе итальянского правительства в Риме проводится международная конференция, посвященная проблемам защиты социального строя от анархистов. По итогам работы форума представители 20 государств подписали предложения Римской конференции, еще 17 стран приняли ее рекомендации без всяких оговорок. Подписанный

85

См.: Г о л о в к о в Г. З., Б у р и н С. Н. Канцелярия непроницаемой тьмы- М.: Манускрипт, 1994. С.23,24.

См.: Советский энциклопедический словарь- М.: Советская энциклопедия, 1981 С. 870.

200

21 декабря 1898 г. Акт включал в себя целый ряд мероприятий, затрагивающих область административного, законодательного и политического характера. Вероятно, активизация совместных антитеррористических усилий европейских государств способствовала тому, что терроризм в России пошел на убыль.

Однако уже в конце 1901 - начале 1902 г. в результате слияния "Аграрно-социалистической лиги", "Южной партии социалистов-революционеров" и "Северного союза социалистов-революционеров" образовалась партия эсеров, в деятельности которой террор занял центральное место.

Характерно, что народолюбцы и эсеры, одинаково активно используя террористический метод, различно оценивали его роль в политической борьбе. Так, исполнительный комитет "Народной воли" считал, что террористическая деятельность, состоящая в уничтожении наиболее вредных лиц правительства, в защите партии от шпионства, в наказании наиболее выдающихся случаев насилия и произвола со стороны правительства, администрации и т.п., имеет целью подорвать обаяние правительственной силы, дает непрерывное доказательство возможности борьбы с властью, поднимает таким образом революционный дух народа, веру в успех дела и, наконец, формирует годные и привычные к бою силы<sup>8</sup>. Таким образом, народолюбцы рассматривали террор как орудие возмездия и сплочения своих рядов, придавая ему тем самым характер второстепенного, вспомогательного инструментария в политической борьбе.

Иначе воспринимали террор эсеры. В 1900 году заграничным "Союзом русских с.-р." издается программная брошюра "Наши задачи. Основные положения программы союза социалистов-революционеров", в которой о

главном предназначении террора говорится так: "Систематический террор совместно с другими, получающими только при терроре огромное решающее значение, формами открытой массовой борьбы (фабричные и аграрные бунты, демонстрации и пр.) приведет к дезорганизации врага. Террористическая деятельность прекратится лишь с победой над самодержавием, лишь с полным достижением политической свободы. Кроме главного своего значения, как средства дезорганизующего, террористическая деятельность послужит вместе с тем средством пропаганды и агитации... Наконец, террористическая деятельность является для всех тайной революционной партии, средством самозащиты и охранения орга-

— ■■№)

низации от вредных элементов - шпионов и предателей .

<sup>87</sup> См.: Чирикин В. А. Международное сотрудничество правоохранительных органов в борьбе с анархо-терроризмом в дореволюционный период // Проблемы борьбы с терроризмом на современном этапе- Владимир: Влад. филиал Рязанского ин-та права и экономики МВД России, 1996. С.18-19.

<sup>88</sup> См.: Кошель П. А. История российского терроризма.- М.: Голос, 1995. С.281

Там же.

201

Следовательно, эсерами террор воспринимался как главное средство, стержень тактики политической борьбы, вокруг которого в качестве дополняющих выступали иные методы: забастовки, демонстрации, агитационно-пропагандистская деятельность.

Политическая практика эсеров подтвердила, что провозглашение ими террора в качестве приоритетного направления революционной деятельности является не только программной декларацией. В начале 1900-х годов эсерами совершен целый ряд покушений на жизнь членов царской семьи и высокопоставленных чиновников. Многие террористические акты достигли цели: в 1901 г убит министр просвещения Н.Боголепов, в 1902 г. - министр внутренних дел Д.Сипягин, генерал-губернаторы Вильно В.Валь и Харьковская - И.Оболенский, в

1903 г. - генерал-губернаторы Уфы Н.Богданович и Финляндии - Н.Бобриков, в

1904 г. - министр внутренних дел В.Плеве, в 1905 г. - генерал-губернатор Москвы, Великий Князь С.Романов<sup>90</sup>.

Департамент полиции предпринимал меры по активизации агентурно-оперативной разработки партии эсеров. Самым удачным результатом этих усилий было внедрение в руководство Боевой организации партии эсеров Евно Азефа, еще в 1893 г. инициативно предложившего жандармам свои услуги. С лета 1902 г. Азеф являлся членом ЦК партии. Когда в декабре 1905 г. на I съезде эсеров состав ЦК партии уменьшили до пяти человек, одним из них стал агент Департамента полиции Азеф, причем ему поручают продолжать руководить террористической деятельностью, так как он уже с

мая 1903 г. фактически возглавлял главный центр террора - Боевую организацию.

Азеф так вжился в роль эсера-боевика, что его товарищи по партии длительное время воспринимали исключительно как попытку скомпрометировать партийного лидера и ослабить революционную борьбу дошедшие до них сведения о тайном сотрудничестве Азефа с полицией. Даже известный разоблачитель агентов и провокаторов в революционной среде В.Л.Бурцев, опираясь на показания бывшего сотрудника Варшавского охранного отделения М.Е.Бакая и экс-директора Департамента полиции А.А.Лопухина<sup>91</sup>, в августе 1908 г. настоявший на проведении революционного суда эсеров над Азефом<sup>92</sup>, не смог переубедить лидеров партии, продолжавших доверять агенту охраны, состоявшему в тот период на связи у руководителя Петербургского охранного отделения

<sup>90</sup> См.: Р а з з а к о в Ф.И. Век террора: хроника покушений. - М.: ЭКСМО, 1997. С.409

См.: Г о л о в к о в Г. З., Б у р ц е в С. Н. Канцелярия непроницаемой тьмы. - М.: Манускрипт, 1994. С. 161-165.

См.: Бурцев В. Л. В погоне за провокаторами- Репр. изд.- М.: Современник, 1989. С.87-137.

202

А.В.Герасимова. Лишь в декабре 1908 г. уже бежавший от своих товарищей по партии Азеф был объявлен ими провокатором.

При анализе событий, связанных с терроризмом в России в конце XIX - начале XX вв., весьма интересным представляется вопрос об обоснованности обвинения российских полицейских органов в активном применении института провокации. До недавнего времени зачастую утверждалось, что понятие "агент", "внутренний агент" и "провокатор" определяют одно и то же явление. Мало того, в качестве аргумента для доказательства этого тезиса можно даже процитировать высказывания самих бывших сотрудников российского политического розыска. Например, упоминавшийся уже руководитель Петербургского охранного отделения А.В.Герасимов утверждал, что его коллега, начальник Московского охранного отделения С.В.Зубатов "наряду с задачей перетягивания на сторону своих идей отдельных улавливаемых душ из революционной среды и вербовки их на роль тайных агентов, стремился наиболее непримиримых революционеров, не поддававшихся его увещаниям, толкать влево, в радикализм, в террор, рассчитывая таким образом их скорее и легче обезвредить и ликвидировать"

В 1913 г. выходит книга А.Морского "Зубатовщина. Странички из истории рабочего движения в России", в которой автор также обвинял С.В.Зубатова в провокационных методах вербовки и использования агентуры. Между тем, агентурно-оперативная деятельность сотрудников Департамента полиции велась на основании законов, а последние не допускали использования провокационных методов. Даже версия о том, что руководство политического розыска расширяло установленные законами

рамки полномочий за счет произвольного их толкования во внутриведомственных нормативных актах не подтверждается. В качестве доказательства можно привести выдержки из совершенно секретной Инструкции по организации и ведению внутренней агентуры, составленной при Московском охранном отделении, где в разделе III устанавливается:

"Приступая к работе с сотрудником, надлежит и объявить и внушить ему следующее:

... 6) Партийная работа сотрудника, по возможности, должна быть сведена к посреднической и исполнительской, отнюдь не созидательной, но в то же время к такой работе, чтобы при ликвидации членов группы, им обслуживаемой, в случае даже дачи откровенных показаний последними, сам сотрудник не мог бы быть изобличен в преступной деятельности;

7) Без ведома заведующего агентурой сотрудник не должен принимать к себе на хранение литературы, оружия, бомб, взрывчатых веществ и проч. ...;

Герасимов А. В. На лезвии с террористами- М: Товарищество русских художников, 1991. С.18.

203

8) На каждую активную работу и поручение, возлагаемые на сотрудника сообществом, он каждый раз и до исполнения их, обязан испрашивать разрешения заведующего агентурой;

9) Сотрудники, состоя членами революционных организаций, ни в коем случае не должны подстрекать других на преступные деяния и, таким образом, подводить их под ответственность за сделанное по их же наущению;

10) Все сведения должны доставляться им заведующему агентурой, по возможности, немедленно по получении и обязательно с таким расчетом, чтобы по ним можно было принять предупредительные меры..."

Сам А.В.Герасимов подчеркивает: "Словом "провокация" у нас очень злоупотребляют. И по смыслу самого этого слова, и по законодательству всех стран провокатором является тот, кто сначала подбивает людей на те или иные революционные действия, а затем передает их полиции"<sup>95</sup>. А именно такая линия поведения, как свидетельствует приведенный выше пункт 9 Инструкции по организации и внутренней агентуры, категорически запрещалась.

В этой связи представляет интерес анализ методов агентурно-оперативной деятельности, разработанных и активно применявшихся С.В.Зубатовым для борьбы с террористами и снижения остроты политической конфронтационности в обществе на фоне набравших силу социал-демократических идей. Руководивший Московским охранном отделением с 1896 по 1902 г., чуткий психолог, талантливый оперработник и горячий патриот, С.В.Зубатов поставил целью своей деятельности оторвать втянутые в революционный процесс массы рабочих, переориентировав их на осуществляемую в конституционных рамках борьбу за улучшение экономических условий своего существования. Это не было просто



тактическим маневром, "отвлечением на негодный объект". С.В.Зубатов принимал активное личное участие в улучшении быта рабочих, организации в их среде просветительской работы.

Сам С.В.Зубатов в письме к Л.А.Ратаеву так объясняет смысл своей деятельности: "В русском движении, да, пожалуй, и в еврейском, я с успехом убеждаю публику, что рабочее движение - одно, а социал-демократическое - другое. Там целью является копейка, здесь - идеологическая теория. Рабочий должен стремиться гражданскому уравниванию с так называемыми "привилегированными" классами (что вовсе не требует ни социализма, ни политической свободы, а также ни ума, знания и самодеятельности); социал же демократы, игнорируя непосредственные его интересы, зовут его помочь "привилегированным" классам в достижении их интересов (совершить революцию), обещая после это-

Цит. по: Тайны политического сыска: Инструкция о работе с секретными сотрудниками.- С.-П.: С.-ПГУ, 1992. С.7,8.

<sup>95</sup> Г е р а с и м о в А. В. На лезвии с террористами- М.: Товарищество русских художников, 1991.С.139.

204

го ему всяких благ. Очевидно, только глупость и серость рабочих делают их неспособными видеть эту передержку и вопреки смыслу упускать синицу из рук и гнаться за журавлем в небе"<sup>96</sup>.

Методы С.В.Зубатова, ориентированные на отвлечение трудящихся от революционного движения за счет вовлечения в процесс улучшения своего материального и экономического положения по существу являлись методами социальной профилактики опасных и масштабных политических конфликтов, чреватых массовыми протестными акциями и терроризмом. Объективно оценивая складывавшуюся в империи социально-политическую обстановку и прогнозируя ее развитие, С.В.Зубатов чувствовал необходимость проведения в стране уже давно назревших реформ. Он осознавал, что нежелание верховной власти изменять внутреннюю политику в соответствии с реалиями времени способно породить социальный взрыв и, практически выходя за рамки ведомственной компетенции, прилагал все силы для его предотвращения.

Следует подчеркнуть, что С.В.Зубатов в среде руководителей Департамента полиции не был одинок в определении приоритета именно профилактического направления в борьбе с терроризмом и грядущей революцией. Так, руководитель Киевского охранного отделения полковник А.И.Спиридович писал: "В борьбе с революционным движением на местах практиковались тогда два метода. Первый состоял в том, что организации давали сплотиться, а затем ликвидировали ее, чтобы прокуратуре сообщество с большими, по возможности, доказательствами виновности. Второй же заключался в систематических ударах по революционным деятелям, дабы мешать работе, не позволять сорганизоваться, проваливать их в глазах их же товарищей, как деятелей не конспиративных, что влечет удаление от работы и т.д., иными словами, действовать системой предупреждения преступлений,

а не только пресечением. Первый был более эффектен по результатам, второй более правилен по существу. Я был сторонником второго метода"<sup>97</sup>.

Нетрудно убедиться, что при общем превентивном подходе к борьбе с революционной опасностью в России позиции и методы практической реализации принципа приоритета предупредительных мер над карательными у С.В.Зубатова и А.И.Спиридовича серьезно отличаются друг от друга. Действительно, у А.И.Спиридовича объектом предупреждения является преступление, в то время как С.В.Зубатов ставит более масштабную, хотя и требующую соответственно больших затрат усилий и интеллекта, задачу - предупредить само формирование революционных, конфликтогенных политических процессов, не допустить вовлечения в них широких слоев трудящихся. Задачу, решение кото-

<sup>56</sup> Цит. по: Г о л о в к о в Г З, Б у р и н С. Н. Канцелярия непроницаемой тьмы- М: Манускрипт, 1994. С.213,214.

Спиридович А. И. Записки жандарма- Харьков: Прибой, 1928. С, 143. 205

рой необходимо было осуществлять на уровне политического руководства России, с привлечением комплекса подчиненных единому замыслу экономических, социальных, идеологических, воспитательных мер.

Очередная волна террора в России поднялась после Великой октябрьской социалистической революции 1917 г. Она была вызвана исключительно острой политической борьбой, развернувшейся на территории страны между новой властью и контрреволюционными силами, поддерживаемыми извне и заинтересованными в реставрации прежнего режима. О степени бескомпромиссности конфликта и масштабах применения методов террора в этих условиях могут свидетельствовать, например, такие данные: "Только в июне 1918 г. контрреволюционеры расстреляли в 22 губерниях РСФСР 824 человека, в июле - 4141, в августе - 339, в сентябре - свыше 6 тысяч"<sup>98</sup>.

20.06.18 г. в Петрограде эсер Сергеев застрелил комиссара по делам печати, пропаганды и агитации В.Володарского. 30.08.18 г. юнкером Каннегисером был убит председатель Петроградской ЧК М.Урицкий, в этот же день состоялось и покушение эсерки Ф.Каплан на В.И.Ленина. 5.09.18 г. Совет Народных Комиссаров принял постановление о красном терроре как чрезвычайной мере защиты молодого советского государства. В этой ситуации впервые в России власть прибегла к захвату заложников, в качестве которых были арестованы наиболее крупные представители буржуазии, царского генералитета, видные деятели прежнего режима, активные члены оппозиционных партий. Часть из них была расстреляна.

Приходится констатировать,- и история России , в том числе и новейшая, дает тому много ярких примеров, - что попытки разрешить серьезные политические противоречия исключительно силовыми методами изначально обречены на неуспех. Стремление прибегнуть к крайне жестким мерам в случае конфликтного взаимодействия двух сторон способно лишь инициировать применение нарастающих жестких мер противостоящей

стороной. Так, например, в ответ на расстрел Чрезвычайным военно-революционным трибуналом 17.06.19 г. в г.Харькове семи членов штаба Махно 25.09.19 г. анархистами из "Всероссийского Повстанческого Комитета Революционных Партизан" было взорвано здание Московского комитета РКП, в результате чего 12 человек погибли, а еще 55 получили ранения. Во время похорон жертв террористической акции в г.Москве выступавшие на траурных митингах, в свою очередь, призывали ужесточить террор в отношении врагов революции. Таким образом, в годы становления советской власти в России и в ходе сопутствовавшей этому процессу гражданской войны красный и белый террор подпитывали друг друга.

<sup>98</sup> Цит. по: Красная книга ВЧК- Изд. 2-е- Т.1.- М: Издательство политической литературы, 1989. Сб.

206

Однако террористический метод, столь активно эксплуатировавшийся в целях борьбы за власть, не был снят с вооружения и после прекращения гражданской войны. Сталин уже с конца 20-х годов стал прибегать к террору, используя его в качестве укрепления и централизации государственной власти.

Стержнем теоретико-политического обоснования необходимости применения террора во внутренней и внешней политике была идея обострения классовой борьбы в ходе построения социализма в СССР, особенно активно механизм политических репрессий заработал после убийства Л.Николаевым 1.12.34 г. члена Политбюро ЦК ВКП(б), первого секретаря Ленинградского обкома партии С.М.Кирова. Была распространена официальная версия о том, что данное убийство является террористическим актом, подготовленным пребывавшим в г.Москве Зиновьевым и находившимся за границей Троцким, создавшими в Советском Союзе широкую сеть подпольных организаций и ставившими целью свержение советской власти в стране . Один из современников и активных участников событий тех лет, сотрудник НКВД П.А.Судоплатов вспоминал: "Сознательно или бессознательно мы позволили втянуть себя в работу колоссального механизма репрессий... Масштабы этих репрессий ужасают меня. Давая сегодня историческую оценку тому времени, времени массовых репрессий -а они затронули армию, крестьянство и служащих,- я думаю, их можно уподобить расправам, проводившимся в царствование Ивана Грозного и Петра Первого" <sup>00</sup>.

Признавая факт проводившихся в предвоенном Советском Союзе акций государственного терроризма, следует учитывать и ту атмосферу, в которой формировалась политика СССР. Так, в тот период серьезной угрозой для мирового сообщества становился фашизм, набиравший силу в Западной Европе (Германия, Италия, Испания). Стремление укрепить идейно-политическое единство советского общества с использованием в том числе и метода массовых репрессий обуславливалось, как нам представляется, в первую очередь необходимостью мобилизации всех военных, экономических, политических и идеологических ресурсов страны для

адекватного противодействия расширяющему свою географию фашизму.

И крайне некорректными выглядят в этой связи попытки отдельных исследователей поставить знак равенства между понятиями "социализм" и "фашизм". Так, например, О.М.Нечипоренко, отталкиваясь от общего признака - использования государственного терроризма в целях централизации и укрепления власти Сталиным в СССР и Гитлером в Германии,- приходит к выводу об иден-

1996. С. 119

99

См.: Зенькович Н. Вожди на мушке: теракты и инсценировки Минск  
Полымя, ю

См.: Судоплатов П. А., Разведка и Кремль- М.: ТОО "Гей", 1996.  
С.63,64.

207

точности содержательной стороны научного социализма (коммунизма) и национал-социализма. Он, в частности, утверждает: "Идеи насилия, заложенные в названных учениях, были реализованы в создании тоталитарных режимов, сущностью которых и является государственный террор"<sup>1</sup>. Последнему О.М.Нечипоренко дает и свое определение: "Террор - массовые насильственные действия государственной власти в течение определенного периода времени в отношении социальных, профессиональных, этнических и иных групп на-

п 102

селения в своей стране

Представляется, что в приведенной редакции дефиниции "террор" ее автором осуществлена подмена внутреннего государственного терроризма на основной метод практической его реализации. Кроме того, исходя из данного определения, не могут идентифицироваться как террор, например, массовые репрессивные действия властей на временно оккупированных территориях или террористические проявления, когда насильственные действия в целях устрашения осуществляются представителями одной этнической, социальной или религиозной общности по отношению к представителям другой общности в каком-то регионе страны. А некоторые аргументы О.М.Нечипоренко выглядят вообще неубедительно. Например, такой: "В обоих государствах - СССР и Третьей рейхе, в ряде случаев террор осуществлялся под легендой борьбы с фальсифицированным или спровоцированным политическим терроризмом"<sup>10</sup> При этом остается совершенно непонятным, что такое "легенда борьбы" или "фальсифицированный терроризм".

Естественно, что при таком неглубоком и недостаточно научном анализе за его рамками остались вопросы о движущих силах, целях и сущности социализма с одной стороны и его антипода - фашизма с другой. Если бы такое сравнение было проведено, нетрудно было бы убедиться, что если в Советском союзе акции внутреннего государственного терроризма инициировались стремлением верховной власти укрепить

интернациональное по своей сущности социалистическое единство народов и преследовали цель улучшения жизни рядовых тружеников, то фашистские диктатуры в Европе изначально были расистскими, не скрывали своих экспансионистских планов во внешней политике и опирались на поддержку буржуазии, военной аристократии, банкиров и промышленников, интересы которых и отстаивали.

Подобная поверхностность анализа либо политическая ангажированность некоторых исследователей приводит к тому, что и в наши дни осуществляются попытки подвести под один термин совершенно несовместимые понятия. Так,

<sup>101</sup> ОМ Нечипоренко. Состояние и перспективы развития терроризма на рубеже XX века // Анализ систем на пороге XX века. Т.4. Кн. 1- М.: Интеллект, 1997. С.439

<sup>102</sup> Там же.

Там же.

208

например, образована и даже весьма часто употреблялась официальными средствами массовой информации и представителями власти абсолютно эклектичная по своему содержанию дефиниция "красно-коричневые". К сожалению, иногда прибегают к ней и лица, являющиеся носителями ученых степеней и званий. Так, уравнивает между собой как лидеров "красно-коричневых деспотий" Сталина, Гитлера и Пол Пота профессор Ю.М.Антонян

С началом в сентябре 1939 г. второй мировой войны масштабы политических репрессий в Советском Союзе резко сократились. Были восстановлены в своих званиях и должностях многие отбывавшие тюремное заключение "враги народа" из числа военачальников и специалистов народного хозяйства. Выселение же целых народов из мест их постоянного проживания (немцы, калмыки, крымские татары, балкарцы, чеченцы, ингуши, карачаевцы и др.) или жесткое и подозрительное отношение советских властей к своим гражданам, возвращавшимся из фашистского плена, во многом объяснялось исключительной остротой политической и военной ситуации в стране и на международной арене и вряд ли может быть идентифицировано как государственный терроризм, хотя подобные попытки и имеют место.

В военное и послевоенное время в стране обозначились два региона, где активно проявился политический терроризм: это Прибалтика и Западная Украина. Здесь местные сепаратисты, опиравшиеся в своей деятельности на идеологию национализма и воинствующего клерикализма, с момента присоединения данных территорий к СССР стремились развернуть бескомпромиссную борьбу с центральной властью. Во время Великой отечественной войны, когда западные районы советского Союза были оккупированы немецкими фашистами, националисты тесно сотрудничали с ними. Достаточно вспомнить в этой связи масштабные террористические акции по уничтожению львовской творческой интеллигенции или

истреблению еврейского населения бойцами фашистско-националистического батальона "Нахтигаль", созданного главарем ОУН С.Бандерой по поручению абвера-П еще весной 1941 г. Характерно и то обстоятельство, что диверсионно-террористическая деятельность батальона "Нахтигаль" осуществлялась с благословения наместника папы, главы греко-католической церкви в Западной Украине графа Андрея Шептицкого, а многие униатские священники вступили в батальон и с оружием в руках принимали активное участие в карательных операциях. Данное обстоятельство еще раз свидетельствует о том, что воинствующий клерикализм и национализм способны, подпитывая друг друга, порождать масштабные проявления терроризма.

См.: Антонян ЮМ. Терроризм: криминологическое и уголовно-правовое исследование-М.: "Щит-М", 1998. С. 135.

<sup>105</sup> См., например: Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий- М: Республика, 1993. 222 с.

209

После окончания Великой отечественной войны националисты в республиках Прибалтики и Западной Украины, лишившиеся мощной военной поддержки германских фашистов, при которых исполняли второстепенные, подчиненные роли, будучи неспособными открыто противостоять мощи всего государства, вынуждены были уйти в подполье и еще более активно прибегать к террористическим методам в борьбе с советской властью.

О масштабах этой преступной деятельности можно судить, например, обратившись к материалам уголовного дела лишь одного из украинских националистов-руководителя ново-ярычевского районного "провода" ОУН Романа Щепанского, осужденного в октябре 1954 г. Военным трибуналом Прикарпатского военного округа к высшей мере наказания. В приговоре, в частности, констатировалось: "За время пребывания Щепанского в ОУН по его указанию и с его личным участием подчиненными ему бандитами на территории Львовской области и города Львова совершен ряд террористических актов над представителями органов советской власти и советскими активистами и ряд злодеяний в отношении советских граждан, во время которых девяносто три человека было убито и семнадцать ранено"<sup>106</sup>.

К началу 50-х годов терроризм как один из наиболее эффективных инструментов организованной политической борьбы с существующим строем в Советском Союзе прекратил свое существование, так как и сами организационные структуры сепаратистского терроризма были к этому времени ликвидированы

Можно утверждать, что с середины 50-х годов до конца 80-х терроризм как системное социально-политическое явление исчез из жизни государства и общества. Однако отдельные проявления террористического характера, иллюстрирующие тезис о том, что для каждого правила существуют исключения, все же имели место. Наиболее ярким примером применения

политически мотивированного насилия, также выросшего из идеологии национализма, вероятно, может служить серия взрывов, осуществленных в конце 1978 г. в Москве (на ул. 25 Октября, в магазине на пл. Дзержинского и в метро) членами нелегальной партии "Дашнакцутюн" Затикианом, Степаняном и Багдасаряном. От взрыва их самодельного взрывного устройства, сработавшего в вагоне метро между станциями "Измайловский парк" и "Первомайская", погибло 29 человек. По заявлениям террористов, они "боролись против советского строя, а следовательно, против Москвы. Они решили мстить русским, неважно, кому именно: женщинам, детям, старикам - главное, русским"<sup>107</sup>.

К террористическому инструментарию (например, к захвату заложников в воздушном судне) прибегали преступники при попытках незаконного пересе-

Цит. по: Б е л я е в В. П. Я обвиняю! Изд. 2-е, доп.- М: Издательство политической литературы, 1984. С.222.

<sup>107</sup>Б о б к о в Ф. Д. Кремль и власть-М: "Ветеран МП", 1995. С.290.

15 Зак. 46

210

чения государственной границы. Так действовала молодежная банда, захватившая в ноябре 1983 г. самолет ТУ-134 А в г.Тбилиси, члены семьи Овечки-ных из г.Иркутска на борту ТУ-154 в марте 1988 г., другие преступные группы. Это были единичные случаи террористических проявлений, на которые незамедлительно и остро реагировали хорошо подготовленные в профессиональном отношении специальные подразделения органов КГБ СССР (группа "А" 7 Управления и специальные оперативно-боевые группы в территориальных органах безопасности).

Одной из первых серьезных операций, проведенных на территории Советского Союза созданной 28.07.74 г. контртеррористической группой КГБ СССР "А", было обезвреживание 28.03.79 г. Ю.Власенко, проникшего в консульский отдел посольства США в г.Москве и требовавшего под угрозой приведения в действие самодельного взрывного устройства крупную сумму денег, самолет и беспрепятственный вылет за границу<sup>1 8</sup>.

В период с середины 50-х до конца 80-х годов имели место и проявления так называемого центрального террора, когда в качестве объектов покушений выступали представители верхнего эшелона власти. Однако ни один из них не был продуктом серьезной подготовки иностранной спецслужбы или террористической организации внутри страны. Все выявленные факты такого рода носили характер проявлений индивидуального терроризма, причем - и это следует подчеркнуть - исполнителями таких покушений чаще всего были лица с серьезными отклонениями психики. Так, шизофреником оказался В.Ильин, намеревавшийся 22.01.69 г. стрелять в Л.Брежнева, невменяемым признал Московский городской суд А.Шмонова, пытавшегося 7.11.90 г. на Красной площади произвести выстрел из обрезка охотничьего ружья в М.Горбачева<sup>109</sup>.

Но уже к началу 90-х годов крайне противоречивые болезненные

процессы, протекавшие в стране, породили целую гамму обстоятельств, благоприятствующих возникновению террористических намерений и, самое главное, успешной их реализации. Терроризм в России "взорвался".

<sup>1</sup> См.: Болтунов М. Е. Спецназ России.- Ростов-на-Дону: "ПрофПресс", 1996. С.280-284.

См.: Зенькович Н. Вожди на мушке: теракты и инсценировки. Минск: Полымя, 1996. С.200-215, 242-258.

211

### **О проблемах профилактики преступности и терроризма в России** (выступление на Всероссийском конгрессе политологов)

Российская Федерация переживает сегодня сложный период, причем если курс проводимых "реформ" в ближайшем будущем не станет на деле социально ориентированным, то и в последующие годы вряд ли можно будет ожидать улучшения ситуации. Последняя же, как отмечалось на научно-практической конференции "Кризис в России: характеристики, тенденции развития, пути преодоления", характеризуется обострением в социально-экономической сфере, деградацией отечественного производства, промышленности и сельского хозяйства, назреванием острейшего финансового кризиса, нарастанием стихийного массового протеста доведенных до отчаяния людей"<sup>10</sup>. Академик В.Коптюг еще в 1995 году считал: "Опасная и быстро растущая напряженность в обществе объясняется деятельностью "горе-реформаторов", что подтверждается цифрами из Национального доклада Российской Федерации на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, проходившей 6-12 марта 1995 г. в Копенгагене: в 1994 году зафиксировано падение валового внутреннего продукта в России от уровня 1990 года на 47 процентов, уменьшение промышленной продукции в 2 раза, увеличение безработицы до 7,1 процента от экономически активного населения, серьезно ухудшилась демографическая ситуация"<sup>11</sup>. Тезис об ответственности политического руководства России за ухудшение жизни россиян и обострение социально-политической ситуации в стране подтверждается и более поздними исследованиями академика Г.В.Осипова<sup>12</sup>.

При слабой управляемости государственными процессами, при отсутствии стратегического стержня во внешней и внутренней политике российского руководства в последние годы исключительный размах приобрела криминализация отечественной экономики. По данным МВД России, уже в 1995 г. под контролем организованной преступности находилось более 41 тысячи хозяйствующих субъектов различных форм собственности, в том числе 1,5 тысячи государственных предприятий, 4 тысячи акционерных обществ, свыше

<sup>10</sup> См.: Кризис в России: характеристики, тенденции развития, пути преодоления- М: "РОС-информбюро", 1996. С.4.

<sup>11</sup> Советская Россия. 15.04.95.

<sup>12</sup> О с и п о в Г. В. Россия: национальная идея. Социальные интересы и приоритеты-М: Фонд содействия развитию социальных и политических



наук, 1997.

**15\***

212

500 совместных предприятий, 550 банков, 700 мелкооптовых и розничных рынков<sup>11</sup>.

Анализируя современную ситуацию в Российской Федерации, члены специальной группы Центра стратегических и международных исследований США подчеркивают, что динамично развивающаяся в России организованная преступность, вышедшая из-под контроля исполнительной власти, уже не только способна дестабилизировать внутреннюю обстановку, но и превращается в угрозу безопасности для всего мирового сообщества.

Факт существования серьезных проблем экономического, социального, правового, политического характера в жизни страны вынуждено было признать и само ее руководство. Так, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации отмечаются социально-политическая поляризация российского общества, криминализация общественных отношений, рост организованной преступности, сокращение внутреннего валового продукта, стагнация аграрного сектора, деградация наукоемких производств, усиление политической нестабильности, усиление национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма, снижение духовно-нравственного потенциала общества, распространение коррупции

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации нашел отражение и тот факт, что в качестве одной из серьезных угроз безопасности России необходимо рассматривать сегодня терроризм - опасное социально-политическое явление, заключающееся в разрешении возникающих противоречий путем противоправного применения насилия либо угрозы использования такового для устрашения рядовых обывателей или представителей власти для достижения определенных целей, значимых для субъектов террористической деятельности.

Следует заметить, что проблема противодействия терроризму как угрозе национальной безопасности непосредственно пересекается и с вопросами борьбы с преступностью, формирования и эффективной работы политических институтов государства. Как отмечалось на одном из круглых столов, проводившихся Криминологической ассоциацией Российской Федерации, "причины преступности кроются в столь глубоких пластах общества, что их познание под силу лишь совместным исследованиям не только криминологов,

<sup>113</sup> См.: Кризис в России: характеристики, тенденции развития, пути преодоления - М: "РОС-информбюро", 1996. С.4.

<sup>114</sup> См.: Российская организованная преступность: доклад ЦСМИ США, 1997.

<sup>115</sup> См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Российская газета. 18.01.2000 г.

213

но и философов, политологов, социологов, экономистов и др. . Действительно, если мы попытаемся определить причины настоящего взрыва терроризма в России в начале 90-х годов, то не сможем указать как на воспроизводящую его область на какую бы то ни было одну сферу жизни общества: материальную, социальную, политическую, криминальную и т.д. Напротив, исследуя генезис любого террористического проявления, мы обнаружим тесное переплетение и взаимосвязь факторов, воспроизводящих преступность и терроризм. Здесь и отсутствие демократических традиций в нашей стране, и небывало низкий уровень правовой и политической культуры населения, начиная с рядового обывателя и заканчивая президентом страны, и рост экстремизма и сепаратизма, и криминализация и коммерциализация всех сторон общественной жизни, и высокий уровень безработицы, и сотни тысяч молодых людей, получивших опыт боевых действий в "горячих точках" и рекрутируемых оргпреступностью в качестве рэкетиров и наемных убийц, и безграмотные, непросчитанные по своим последствиям политические решения представителей верховной исполнительной власти, зачастую руководствующихся собственными амбициями и выгодой, и коррупция чиновничества, и другие обстоятельства.

Таким образом, даже сам сложный характер детерминант организованной преступности и терроризма настоятельно требует создания общегосударственной системы мер борьбы с этими опасными явлениями, способными, как показывает мировой опыт, превратиться в серьезный барьер для прогресса, развития демократии и даже просто цивилизованных отношений в обществе. В этой связи хотелось бы отметить несостоятельность и бесперспективность попыток возложить функцию борьбы с опасными криминальными явлениями в нашей стране на спецслужбы и правоохранные органы. Как справедливо подчеркивал бывший Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.И.Скуратов, "возможности влияния правоохранных органов и спецслужб на глубинные корни, на причины терроризма крайне ограничены. А раз так, то и перекладывать всю тяжесть ответственности за состояние дел с угрозой терроризма в обществе, за состояние дел, связанных с противодействием этой угрозе, на правоохранные органы и спецслужбы нельзя"<sup>7</sup>.

Тем не менее, уже после процитированного заявления Генерального прокурора, 16.01.97 г. Постановлением Правительства № 45 была создана Межведомственная антитеррористическая комиссия Российской Федерации (МВК), организационно-техническое и информационно-аналитическое

Преступность: стратегия борьбы.- М: Криминологическая ассоциация, 1997. С.28.

Из стенограммы Координационного совещания руководителей правоохранных органов Российской Федерации 7.08.96 г.

214

обеспечение деятельности которой возложено на Антитеррористический центр (ныне - Департамент по борьбе с терроризмом)

ФСБ России, а ее председателем назначен директор данной спецслужбы. Излишне объяснять, что такое "простое" решение проблемы общегосударственного масштаба было политически неверным, так как руководитель ослабленных многими реорганизациями отечественных органов безопасности не обладал для этого ни достаточными властными полномочиями, ни специальными силами и средствами. Но, пожалуй, самым главным препятствием, стоявшим на пути реализации директором ФСБ России возложенной на него функции борьбы с терроризмом в общегосударственном масштабе, являлось то, что причины, порождающие терроризм, и обстоятельства, благоприятствующие реализации террористических посягательств, явно выходили за рамки отношений, находящихся в поле ведения органов безопасности. После вступления в силу Федерального закона "О борьбе с терроризмом" ситуация была исправлена постановлением Правительства Российской Федерации от 6.11.98 г. № 1302 путем реорганизации МК в Федеральную антитеррористическую комиссию, которую возглавил Первый заместитель Председателя Правительства (позже статус руководителя был поднят до уровня Премьер-министра).

Следует отметить еще одно обстоятельство, связанное с принятием закона "О борьбе с терроризмом". Он, в отличие от многих зарубежных аналогов, ориентирует органы исполнительной власти, общественные организации и граждан на необходимость выявления и устранения причин терроризма. Одним из основных принципов борьбы с терроризмом в нашей стране объявляется приоритет предупреждения террористической деятельности. Это положение представляется весьма важным, так как оно не сводит борьбу с терроризмом только к мерам пресечения акций терроризма, за которые ответственны спецслужбы и правоохранительные органы, а создает условия для формирования общегосударственной системы профилактики террористических проявлений.

Такой подход позволяет выявлять угрозы терроризма на ранних стадиях их формирования и нарастания, применяя адекватные меры по их нейтрализации и ликвидации. Кроме того, в этой ситуации легко установить субъекта, ответственного за возникновение опасности террористического характера, будь то отдельное лицо, организация или даже само государство. Профилактическая, превентивная ориентация в организации борьбы с терроризмом создает условия для предельного уточнения (вплоть до персонификации) круга лиц, ответственных за воспроизводство факторов, детерминирующих терроризм или способствующих реализации противоправных насильственных проявлений террористического свойства. Таким образом, могут быть названы периодические издания или фамилии журналистов, которые по тем или иным причинам героизировали, например, террористическую деятельность чеченских бандитов. В целях реализации закона должны приниматься подзаконные акты,

215

предусматривающие соответствующие меры в отношении руководителей предприятий, выпускающих взрывчатые вещества или

огнестрельное оружие и не обеспечивающих надлежащие условия хранения, исключаящие их хищение и утрату. Справедливой (и гласной) оценки требуют и непродуманные решения политиков (до президента включительно), способные спровоцировать всплеск насилия в стране или ее отдельном регионе. Не только моральную, но и уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством должен нести общественный деятель, разжигающий своими выступлениями национальную, расовую или религиозную вражду.

К сожалению, сегодня ситуация в деле создания единого фронта борьбы с терроризмом с акцентом на его профилактике далека от идеала и не соответствует реалиям внутренней и международной обстановки. Так, серьезным тормозом в осуществлении эффективных мер предупреждения и пресечения террористических акций являются перманентные реорганизации правоохранительных органов и особенно спецслужб, что приводит к утечке профессиональных кадров (некоторые из них в этой ситуации улавливаются преступными сообществами и превращаются в хорошо оплачиваемых специалистов по рэкету или криминальному террору).

Исключительно благоприятной почвой для воспроизводства преступности и терроризма в стране является высокая коррумпированность российских чиновников всех уровней. Рассматривая эту проблему в статье с симптоматичным названием "Об элитно-властной преступности", профессор Н.Ф.Кузнецова из МГУ, опираясь на факты совершения корыстных преступлений бывшими вице-премьером Сосковцом, и.о. Генпрокурора Ильюшенко, министром спорта Тарпищевым, 1-м вице-премьером Чубайсом и другими высокопоставленными чиновниками, справедливо утверждает: "Именно элитно-властная преступность прежде всего подрывает национальную безопасность нашей страны".

В обращении Комитета ГД ФС РФ № 3.15-48 от 12.01.98 г. говорится: "Организованная преступность контролирует 40 процентов частных предприятий, 60 процентов государственных предприятий и 50-85 процентов банков... Коррупция, пронизавшая все этажи российской власти, стала одной из главных сложностей в борьбе с организованной преступностью. Практически парализовано эффективное применение норм уголовного права, пресечение деятельности организованной преступности судебными мерами"<sup>11</sup>. Исключительно высокий уровень коррумпированности в Российской Федерации, нейтрализующий меры борьбы с организованной преступностью и

Кузнецова Н. Ф. Об элитно-властной преступности // Преступность: стратегия борьбы.- М: Криминологическая ассоциация, 1997. С. 164-169.

""Цит. документ. СП.

216

терроризмом в стране, отмечался и на состоявшихся 20.01.98 г. Парламентских слушаниях, посвященных этой проблеме. Приходится констатировать, что отсутствие в течение длительного времени (во всяком случае, до конца 1999 года) стратегически выверенной политики борьбы с

преступностью и коррупцией в нашей стране, а также политической воли у власть предержащих вскрывать и устранять истинные детерминанты многих криминальных проявлений, экстремизма и терроризма объективно были выгодны лишь зарубежным державам, заинтересованным в дальнейшем экономическом, политическом и военном ослаблении России и других стран СНГ.

Для выхода из этой кризисной ситуации, как представляется, необходимо принять и реализовать ряд ответственных политических решений.

Во-первых, следует остановить череду перманентных и непродуманных реорганизаций силовых структур. Такие реорганизации по существу являются дезорганизацией эффективной деятельности спецслужб и правоохранительных органов.

Во-вторых, нужно перейти не на словах, а на деле к реализации принципа законности. Необходимо создать такую атмосферу, при которой любому гражданину нашей страны, будь он рядовой служащий, судья, вице-премьер или президент, было бы невозможно безнаказанно нарушать Конституцию и иные законы под страхом неотвратимости справедливого возмездия. Решению этой задачи могли бы способствовать максимальная гласность, а также практиковавшаяся в прежние годы ротация в масштабе географии всей страны кадров правоохранительных органов и спецслужб с тем, чтобы они не успевали обрастать связями и не могли быть вовлечены местной элитой в процессы коррупции.

В-третьих, нужно сделать так, чтобы нарушение законов стало "нерентабельным". Для этого следует ужесточить меры преследования чиновников, уличенных во мздоимстве. Утвержденные законодательно, эти меры должны исключать возможность уклонения от ответственности коррупционеров, взяточников, иных нарушителей законности. Такие правонарушители не должны иметь возможности после отлучения их от государственной службы занимать руководящие посты на любых предприятиях и в организациях, независимо от форм собственности.

В-четвертых, необходимо расширять и всемерно поощрять любые формы общественного контроля за деятельностью руководителей и государственных чиновников.

И, наконец, у власти должно появиться желание принять и реализовать перечисленные предложения.

217

**О приоритетах государственной политики в борьбе с терроризмом**  
(выступление в Государственной Думе на круглом столе  
«Международный терроризм - угроза национальной безопасности России»)

Современная обстановка в Российской Федерации с учетом глобальных геополитических перемен последнего времени, а также кризисных процессов, протекающих внутри страны, характеризуется расширением спектра и масштабов угроз государственной безопасности. Серьезный вклад в эту негативную динамику дает и такое крайне опасное социально-политическое

явление как терроризм.

В проекте Федеральной программы усиления борьбы с терроризмом на 1999-2000 гг., который был разработан под эгидой Совета безопасности при Президенте Российской Федерации, отмечается, что терроризм превратился в одну из серьезных угроз национальной безопасности России.

Рост масштабов, острота и многообразие террористических проявлений повышают общественную опасность терроризма, его дестабилизирующее влияние на социально-политическую обстановку в стране, подрывают международный авторитет России. Крупномасштабные террористические акции несут опасность для жизни и здоровья значительного числа граждан.

Терроризм вошел в практику достижения антиконституционных целей национал-экстремистскими и сепаратистскими организациями и движениями, стал распространенным способом решения межэтнических, межконфессиональных и территориальных споров.

Расширяется социальная база террористической деятельности на основе резкого ухудшения экономической и политической ситуации в стране, нарастания в обществе глубоких социальных противоречий, формирования движений экстремистского характера, антиконституционных притязаний на изменение правового статуса отдельных регионов. В массовом общественном сознании распространяются стереотипы допустимости противоправного поведения, применения насильственных методов при защите социальных, политических, групповых и личных интересов.

Все активнее становятся устремления к нашей стране со стороны спецслужб ряда иностранных государств и международных политических структур, имеющие целью ослабление России и дестабилизацию обстановки в обществе. Отмечается рост количества попыток "импорта" терроризма в Российскую Федерацию.

Особое значение имеет то обстоятельство, крайне актуальное для современной российской действительности, что терроризм традиционно весьма эффективно использовался сепаратистами и экстремистами для дестабилизации социально-политической обстановки и подготовки почвы для развала государства. Яркими примерами новейшей истории, подтверждающими данный тезис, могут служить за рубежом - события в Югославии, в Российской Федерации - в

14 Зак. 46

218

Чеченской Республике. К сожалению, продолжительная неопределенность статуса Чечни и отсутствие до осени 1999 г. четкой принципиальной позиции в этом вопросе у верховной исполнительной власти России активно генерировали разрушительные процессы в регионе Северного Кавказа, при этом для их реализации стали активно использоваться методы террора, в частности, развертывание «минного терроризма» в отношении личного состава федеральных сил и организация "слепого терроризма", осуществляемого посредством организации взрывов в местах скопления мирного населения.

В свете рассматриваемого вопроса представляется необходимым подчеркнуть ошибочность широко распространенной в России точки зрения, в соответствии с которой терроризм идентифицируется с профессиональной или организованной преступностью. Да, действительно, сегодня весьма сложно развести политические и криминальные процессы, настолько тесно они переплетаются между собой. Высокопоставленные государственные чиновники и официальные политики для достижения неких лично значимых для них целей часто готовы прибегнуть к противоправным действиям, а авторитеты криминального мира активно рвутся на политические посты. И все же сведение терроризма к одной из форм организованной преступности (а это нашло отражение даже в названии одного из указов главы государства в 1998 году) представляется принципиально ошибочным.

В основе преступности, а также в качестве главного стимула противоправных действий для ее движущих сил лежит материальная выгода, корысть. Причинный же комплекс терроризма гораздо шире и богаче, в нем находит свое отражение тесное переплетение факторов социального, политического, идеологического, экономического и иного характера. В этой связи оценивать терроризм как структурный элемент преступности - значит, неверно определять цель борьбы с терроризмом и, как следствие, использовать для этого неадекватные для достижения данной цели методы. Такой подход обрекает борьбу с терроризмом на низкую эффективность. И все же такой подход достаточно широко распространен в государственных институтах России. Это, в частности, нашло свое выражение при разработке Федерального закона "О борьбе с терроризмом". Так, при подготовке законопроекта к первому слушанию разработчики определили терроризм как социально-политическое явление, заключающееся "в противоправном насилии или угрозе его применения в отношении физических лиц и организаций, а также уничтожении (повреждении) или угрозе уничтожением (повреждением) имущества и других материальных объектов, осуществляемых в целях нарушения общественной безопасности, международного правопорядка или установленного порядка управления путем принуждения органов государственной власти к принятию выгодных террористам решений". Таким образом, авторы отошли от узкой юридической трактовки терроризма, что, как представляется, было абсолютно оправданно, - ведь речь шла не об уголовном, а федеральном законе, целью которого являлось создание обще-

219

государственной системы мер борьбы с терроризмом как опасным *социально-политическим явлением*.

Однако в процессе обсуждения законопроекта поступило большое количество однотипных замечаний, в которых их авторы, субъекты права законодательной инициативы, настоятельно рекомендовали Комитету Госдумы по безопасности, под эгидой которого шла работа над законом, привести дефиницию "терроризм" в соответствие со статьей 205 УК Российской Федерации. К сожалению, разработчикам законопроекта не

удалось убедить руководство Комитета не идти на поводу недостаточно глубоко продуманных и не вполне компетентных замечаний. В результате понятие "терроризм" было заужено до перечисления криминализированных актов терроризма, соответствующих нескольким статьям УК Российской Федерации. Это не могло не привести и к сужению в законе сферы применения общегосударственной системы мер борьбы с терроризмом.

Для эффективной борьбы с терроризмом необходим концептуальный, выверенный подход, опирающийся на научный объективный анализ этого опасного и разрушительного по своим последствиям для российского общества и государства социально-политического явления. Противодействие террористическим угрозам должно осуществляться в рамках общегосударственной системы мер с привлечением всех ветвей и различных институтов государственной власти, общественности, населения. Следует отметить, что относительно невысокая статистика террористических проявлений в России не идет в сравнение с масштабами общеуголовной преступности. Однако специфика терроризма такова, что каждая удавшаяся акция, на которую рефлексивно реагируют все средства массовой информации, необыкновенно будоражит общественность, подрывает авторитет власти, дестабилизирует обстановку, запугивает обывателя. Таким образом, механизм воздействия террористических проявлений на общественное сознание и состояние в регионе или в стране в целом имеет более глубокий и масштабный характер, чем у преступлений узко криминального, общеуголовного характера.

Надо признать, что в Российской Федерации в последние годы предприняты усилия по созданию правовых основ и построения механизма борьбы с терроризмом. Этому способствовали: принятие нового Уголовного кодекса Российской Федерации, где предусмотрена ответственность за ряд террористических преступлений (например, статьи 205, 207, 277, 360); утверждение Концепции национальной безопасности, в которой нашли отражение угрозы терроризма; разработка Федерального закона "О борьбе с терроризмом", упорядочившего понятийный аппарат, провозгласившего принципы борьбы с терроризмом и урегулировавшего ряд самых важных аспектов этой деятельности (в частности, проведение контртеррористических операций); создание Федеральной антитеррористической комиссии, центрального органа, координирующего борьбу с терроризмом в России. Наконец, продолжается работа над про-

14\*

220

движением в органах верховной исполнительной власти идеи принятия Федеральной программы усиления борьбы с терроризмом. Конечно же, в каждом из нормативных актов и документов, регламентирующих вопросы организации борьбы с терроризмом, при их критическом анализе специалисты и ученые могут обнаружить целый ряд недостатков, однако нельзя не признать и того факта, что все же они создают ту правовую и организационно-политическую основу, которая так необходима сегодня для



практической реализации задач противодействия террористическим угрозам в Российской Федерации.

Какие вопросы организации борьбы с терроризмом представляются сегодня приоритетными в России? Исходя из анализа состояния и тенденций складывающейся в нашей стране обстановки и имеющейся нормативной базы, можно сделать вывод о том, что первоочередные усилия органов власти должны быть сконцентрированы на наполнении конкретным содержанием того механизма борьбы с терроризмом, здание которого в общих чертах уже выстроено. При этом следует и перераспределить ответственность за реализацию функций противодействия террористическим угрозам с тем, чтобы эта деятельность действительно была общегосударственной. Так, например, в статье 6 Федерального закона "О борьбе с терроризмом" к субъектам, осуществляющим борьбу с терроризмом, отнесено шесть ведомств: ФСБ, МВД, СВР, ФСО, МО и ФПС Российской Федерации. На практике же основная тяжесть этой деятельности ложится на плечи сотрудников ФСБ России и МВД России. Отчего это происходит?

Как представляется, все дело в том, что основной акцент в борьбе с терроризмом в нашей стране традиционно делается на пресечении террористических проявлений, а не на их предупреждении. А за пресечение акций терроризма, политически мотивированного или корыстного, ответственны, действительно, органы безопасности и внутренних дел. Однако подход, при котором главные усилия борьбы с терроризмом сконцентрированы на пресечении по существу состоявшегося уже террористического деликта, является по своему существу близоруким, ущербным и неэффективным. Ведь, как правило, террористические проявления - это продукт запущенных и своевременно неразрешенных противоречий социально-политического свойства, которые при бесконтрольном со стороны власти развитии достигают антагонистической стадии и выливаются в противоправные действия. Нет необходимости обстоятельно доказывать тезис о том, что органы правоохраны и спецслужбы, в компетенцию которых вменена задача борьбы с терроризмом, сталкиваются при их решении с заключительными стадиями сложных криминогенных процессов, про-

Пример проведения контртеррористической операции в Чеченской республике под руководством Министра обороны России является нетипичным, да и сами военные действия, осуществляемые федеральными силами в Чечне против вооруженных сил сепаратистов можно назвать контртеррористической операцией лишь с очень большой натяжкой

221

израстающих из сфер, на которые они, в соответствии с российским законодательством, влиять не могут (я имею в виду социальную, идеологическую, экономическую сферу, область межнациональных отношений и т.д.).

В этой связи остро встает вопрос о необходимости пересмотреть приоритеты в борьбе с терроризмом, направив основные усилия

общегосударственной системы антитеррористических мер на выявление, угнетение, локализацию и устранение факторов, способствующих возникновению, развитию и реализации террористических проявлений. И здесь основная ответственность ложится не на органы безопасности и внутренних дел, а на институты политической власти, долженствующие выработать и проводить в жизнь такую национальную, социальную, экономическую стратегическую линию, которая бы максимально снижала вероятность возникновения экстремистских проявлений в стране, включая и крайнюю форму экстремизма - терроризм.

Определенные шаги в направлении усиления профилактического направления в борьбе с терроризмом уже сделаны. Так, в статье 2 Федерального закона "О борьбе с терроризмом" в качестве основного принципа этой деятельности объявлен принцип приоритета мер предупреждения терроризма. В упоминавшемся проекте Федеральной программы усиления борьбы с терроризмом в числе пяти разделов одним из представительных являлся раздел "Профилактика терроризма", предусматривавший комплекс мероприятий, направленных на усиление режимных мер, привлечение к предупреждению террористических проявлений общественности и негосударственных структур безопасности, осуществление виктимологической профилактики с использованием возможностей средств массовой информации и другие.

Хотелось бы верить, что нашедшие отражение в подготовленных на федеральном уровне документах тезисы о корректировке антитеррористических усилий государства в направлении усиления именно предупредительных, профилактических мер, не останутся на бумаге, а будут реализовываться в жизнь, продвигая нашу страну к демократии и цивилизации и повышая степень защищенности граждан от угроз террористического характера.

Терроризм в Российской Федерации

(выступление на заседании Постоянной палаты по науке, здравоохранению,

образованию и культуре Политического консультативного совета при Президенте Российской Федерации)

Обстановка в Российской Федерации характеризуется расширением спектра и масштабов угроз национальной безопасности. Серьезный вклад в эту негативную динамику дает и такое крайне опасное социально-политическое и криминальное явление как терроризм. Рост масштабов, острота и многообразие террористических проявлений повышают общественную опасность терроризма,

222

его дестабилизирующее влияние на социально-политическую обстановку в стране, подрывают международный авторитет России. Крупномасштабные террористические акции, примерами которых могут служить события августа-сентября 1999 г. в Дагестане и последовавшие за ними взрывы жилых домов в Буйнакске, Москве, Волгодонске, несут

опасность для жизни и здоровья значительного числа граждан, вызывают их обоснованную критику в адрес правоохранительных органов, специальных служб и в целом исполнительной власти Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что серьезные затруднения в организации эффективной борьбы с терроризмом создает отсутствие его точной и универсальной дефиниции. Заметим, что определение терроризма в Уголовном кодексе Российской Федерации не может адекватно отражать содержание феномена терроризма, так как ограничивает его восприятие юридическими рамками и сводит в этой связи терроризм к совокупности террористических акций, предусмотренных уголовным законом. Некоторые исследователи склонны идентифицировать терроризм с организованной преступностью. Такой точки зрения придерживаются, например, профессор Е.Г.Ляхов из МЮИ МВД России или бывший Председатель Комитета Госдумы Российской Федерации по безопасности В.И.Илюхин.

Подход, при котором терроризм идентифицируется с организованной преступностью, нашел отражение и в названии одного из указов Президента РФ, изданного в декабре 1998 г. : "О неотложных мерах по усилению борьбы с терроризмом и другими наиболее опасными формами организованной преступности".

Такая оценка, при которой столь многоаспектное и сложное с точки зрения генезиса явление как терроризм, произрастающее из преимущественно социальных и политических отношений, идентифицируется с продуктом организованной преступности, представляется неверным. Да, терроризм и оргпреступность часто дополняют друг друга. Можно даже привести примеры, когда террор становился основным, доминирующим тактическим приемом борьбы за прибыли со стороны организованной преступности. И приходится констатировать, что представители ее современной российской модели успешно освоили террористический инструментарий для достижения своих преступных целей. Но ставить на этом основании знак равенства между терроризмом и организованной преступностью нельзя. Такой подход представляется упрощенным, обедняющим причинный комплекс терроризма, само его содержание, а потому - и не способным содействовать выработке оптимальных путей противодействия террористической угрозе.

Действительно, оценивая террористические проявления только как деликты организованной преступности, мы оставляем за рамками понятия "терроризм" собственно политически мотивированные акции терроризма. Следует заметить при этом, что в условиях современной российской действительности

223

подобные действия, обладающие всеми признаками террористических, далеко не всегда являются продуктом прямого умысла исключительно криминальных элементов. Угрозы убийством в адрес государственных и общественных деятелей, как оказывается на поверку, зачастую допускаются людьми, находящимися в отчаянном материальном положении, а захват

заложников - попыткой вытребовать законно причитающуюся, но в течение длительного времени не выдаваемую заработную плату. Убийство коррумпированного чиновника может явиться следствием безуспешных попыток пострадавшего от его действий гражданина добиться его наказания законным путем. Чаще всего такого рода проявления, сходные по объективной стороне с акциями терроризма, не предполагают тщательной подготовки и совершаются спонтанно.

Заметим, что смешение понятий терроризма и организованной преступности исключает возможность идентифицировать как терроризм и широкие репрессивные акции, осуществляемые верховной властью (или одной из ее ветвей) в отношении собственных граждан. А ведь это обстоятельство весьма существенно для нашей страны, история которой содержит периоды, когда под лозунгами защиты государственности, территориальной целостности, гражданских свобод или демократии не раз развязывался психологический террор в отношении оппозиционно настроенных слоев населения, иногда переходивший и в акции физического уничтожения инакомыслящих.

Представляется, что в качестве социально-политического феномена терроризм следует понимать как систематическое, социально или политически мотивированное, идеологически обоснованное использование насилия либо угроз применения такового, посредством которого через устрашение физических лиц осуществляется управление их поведением в выгодном для террористов направлении и достигаются преследуемые террористами цели. Кстати, такое определение терроризма включает в себя и "криминальную модификацию" терроризма, находящуюся на вооружении организованной преступности, так как организованная преступность на определенном этапе своего развития внедряется уже и в область социальных и политических отношений.

Терроризм вошел в практику достижения антиконституционных целей национал-экстремистами, религиозными радикалами и сепаратистами, стал распространенным способом решения межэтнических, межконфессиональных и территориальных споров. Привычными для населения стали сообщения о заказных убийствах и похищениях людей с целью получения выкупа. Расширяется социальная база террористической деятельности. В основе этого процесса лежат крайне неблагоприятная ситуация в экономической и политической сферах, глубокие социальные противоречия в обществе, формирование движений экстремистского характера, распространение в массовом общественном сознании стереотипов допустимости противоправного поведения, применения насильственных методов при защите социальных, политических, групповых и личных интересов.

224

Активно проявляются устремления к нашей стране, особенно к региону Северного Кавказа, со стороны различных экстремистских исламских организаций иностранных государств и международных политических

структур, имеющие целью дестабилизацию обстановки в российском обществе. На этом фоне отмечается рост количества попыток "импорта" терроризма в Российскую Федерацию. Трагические события на Северном Кавказе, взорвавшие ситуацию в этом регионе в августе 1999 года, убедительно свидетельствуют об объективной заинтересованности в ослаблении Российской Федерации ряда стран дальнего и ближнего зарубежья. Это подтверждается и попытками оказать давление на Россию в плане прекращения контртеррористической операции, проводимой в Чечне, и предоставлением материальной, финансовой и военной помощи чеченским боевикам, и ведением переговоров представителями власти Грузии, Латвии, Турции и других стран с лидерами террористов самопровозглашенной "Ичкерии".

И все же приходится констатировать, что в качестве основных факторов, которые воспроизводят терроризм в России сегодня и, вероятно, будут способствовать разрастанию террористической угрозы в стране в ближайшие годы, выступают обстоятельства внутреннего, а не внешнего характера. Анализ показывает, что к числу таких факторов можно отнести следующие.

#### 1. Обострение социальной напряженности.

Данный элемент обстановки, являющийся главным, базисным фактором воспроизводства в Российской Федерации социальных конфликтов, экстремизма и насилия, представляет совокупность общественных отношений, на которые главные субъекты борьбы с терроризмом - органы безопасности и правоохраны России - непосредственно влиять не могут, так как данная сфера выходит за рамки их компетенции. Между тем глубокий всеобъемлющий кризис, охвативший в нашей стране практически все сферы общественной жизни (экономику, политику, духовность, идеологию, нравственность и т.д.), помимо воспроизводства целого комплекса иных социальных болезней активно стимулирует и разрастание угрозы терроризма в стране путем как прямого подталкивания тех или иных категорий граждан к использованию террористических методов для достижения жизненно важных для них целей, так и создания благоприятных условий для успешной реализации террористических посягательств.

Во многих регионах Российской Федерации накопились задолженности по выплате заработной платы, пенсий, социальных пособий. Все чаще возникают конфликты классового характера между коллективами предприятий и их собственниками (можно вспомнить в этой связи события в Ачинске Красноярского края или в Выборге Ленинградской области). Это приводит к аккумулярованию негативного потенциала, который выливается в различные массовые акции протеста, в том числе экстремистского толка, порой выходящие за рамки закона и создающие угрозы для безопасности жизни и здоровья людей. Приходится констатировать, что несанкционированные митинги, пикетирования, забастов-

ки, голодовки, перекрытия автомагистралей и железных дорог в последние годы стали в России обычным явлением, при этом часто экономические требования уходили на второй план, уступая приоритет политическим лозунгам.

Свой негативный вклад в формирование обстановки вносит деятельность общественных формирований националистического, экстремистского и анархистского толка, допускающих применение насилия в целях восстановления социальной справедливости в регионе или в стране в целом.

Немаловажную роль в воспроизводстве экстремистских и насильственных проявлений в стране играет и все чаще встречающееся девиантное состояние психики россиян. Как свидетельствует академик Академии медицинских наук Д.Д.Венедиктов, "свыше 70 процентов населения России живет в состоянии затяжного психоэмоционального и социального стресса, который вызывает ряд депрессий, реактивных психозов и неврозов, психосоматических расстройств и внутренних заболеваний, психических срывов,... повышает опасность антисоциальных вспышек у индивидуумов, а также неадекватных массовых реакций и взрывов у населения. Стресс прежде всего связан с ухудшением социальных условий жизни".

## 2. Криминализация всех сфер общественной жизни.

Почвой для бурно расцветающей российской преступности сегодня являются хищническое разграбление промышленного, сельскохозяйственного, не-дродобывающего комплексов страны, а также перманентный процесс передела "приватизированной" собственности и получаемых на основе ее эксплуатации или перепродажи сверхприбылей. Эта тенденция характеризуется расширением сферы проникновения криминального бизнеса, увеличением его масштабов и все более частым совершением особо тяжких преступлений, в том числе и террористического характера (захват заложников; терроризирование отдельных граждан, целых групп и слоев населения; осуществление убийств общественно опасными способами с применением взрывных устройств большой мощности и т.д.).

За счет сокращения производственной сферы, высокого уровня безработицы, осуществления непродуманных мероприятий по сокращению вооруженных сил, перманентной реорганизации органов безопасности и некоторых структур правоохранительных органов, а также низкого уровня социальной защищенности сотрудников последних постоянно расширяется социальная база для рекрутирования преступными сообществами новых членов, в том числе хорошо знающих военное дело и умеющих обращаться с оружием, боевой техникой, специальными средствами. На этой почве новым элементом оперативной обстановки в Российской Федерации стало явление, практически неизвестное еще несколько лет назад - наемничество, активно стимулируемое и используемое зарубежными и внутренними террористическими центрами, бандформированиями.

Естественным следствием разрастания организованной и общеуголовной преступности в Российской Федерации является и фиксируемое во многих ее регионах стремление авторитетов криминального мира прорваться к рычагам власти.

### 3. "Чеченский фактор".

Долговременным, актуальным и крайне опасным с точки зрения перспектив расползания террористической угрозы по территории Российской Федерации является "чеченский фактор", выражающийся в возникновении в регионе Северного Кавказа административно-государственного образования, длительное время не имевшего установленного статуса, агрессивно настроенного к федеральному центру, воспроизводившего и распространявшего на близлежащие субъекты России антирусские настроения, межнациональную рознь, прикрываемую исламской фразеологией, сепаратизм, а также преимущественно криминальные методы добывания доходов. После военной кампании в Чечне 1994-1996 гг. и подписания Россией практически на условиях безоговорочной капитуляции мирных соглашений с Чечней амбиции лидеров и полевых командиров самопровозглашенной "Республики Ичкерия" постоянно росли, что в конечном итоге привело к прогнозируемому результату - накапливавшаяся в Чечне агрессия в августе 1999 года выплеснулась на соседние территории.

Для объективной оценки террористической угрозы, исходящей от Чечни, следует учитывать то обстоятельство, что неумеренные амбиции лидеров самопровозглашенной "Ичкерии" постоянно умело подогревались, финансировались и эксплуатировались проводящими антироссийскую подрывную деятельность иностранными спецслужбами и организациями. Следует отметить, что любая брешь, возникающая сегодня в политике, идеологии, духовности, области межнациональных отношений и других сферах общественной жизни, моментально заполняется спецслужбами, идеологическими и клерикальными центрами иностранных государств, стремящихся закрепить успех и упрочить свое влияние в регионах России с мусульманским населением.

4. "Исламский фактор" и подрывная деятельность зарубежных террористических организаций.

Метастазы сепаратистского антироссийского курса, проводимого лидерами чеченского криминального режима, распространялись по стране не без участия зарубежных спецслужб. Особую активность в разжигании деструктивных процессов внутри Российской Федерации проявляют под прикрытием всевозможных учреждений, частных фирм, гуманитарных организаций, религиозных центров, общественных движений те государства, которые по тем или иным причинам заинтересованы в ослаблении России и усилении своего влияния на ее политику и экономику.

В современных условиях в качестве эффективного средства размягчения государственности и дальнейшего разрушения Российской Федерации оказалась исламская фундаменталистская идеология в ее крайних, экстремистских

проявлениях. Следует подчеркнуть, что речь в этой ситуации идет не об одной из мировых религий как таковой, а о тех ее "эрзацах", которые позволяют под прикрытием исламских догм проводить враждебную России подрывную деятельность, создавать и расширять очаги сепаратизма, инспирировать межнациональную вражду, вооруженные столкновения, воспроизводить экстремизм, насилие и терроризм. Кстати, такой же механизм разжигания сепаратистских настроений под флагом религии применялся в Чечне еще более ста лет назад, при этом среди малограмотного населения распространялось сектантское исламское вероучение зикр.

#### 5. Национализм и сепаратизм.

Сегодня в России можно констатировать процесс активного взаимодействия трех существенных факторов, воспроизводящих терроризм: воинствующего национализма, криминального бизнеса и псевдорелигиозной экстремистской идеологии, в частности, ваххабитской. При помощи последней создается прикрытия для подрывной деятельности, в этих целях декларируется религиозная направленность ваххабитских общин, их стремление к "жизни по вере", к справедливости и т.д. Расчет при этом делается на то, что в современных условиях религиозные убеждения человека являются личным выбором каждого и требуют к себе уважительного отношения, что должно гарантировать от вмешательства государства в якобы исключительно религиозную деятельность ваххабитов. Создав себе таким образом защитную оболочку из исламских лозунгов, ваххабиты формируют развитую инфраструктуру из числа своих адептов, посредством которых осуществляют сбор разноплановой информации, комплектуют боевые отряды для активных мероприятий. Вопросы безопасности и материальной поддержки ваххабитских структур решаются с помощью преступных группировок, формируемых по этническому принципу. При этом национализм как один из основных источников экстремистских и террористических проявлений является существенным фактором дестабилизации социально-политической обстановки в стране.

#### 6. Незаконный оборот средств совершения акций терроризма.

Существенным фактором, осложняющим обстановку в стране по линии борьбы с терроризмом, являются повсеместно отмечаемый масштабный незаконный оборот огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, штатных и самодельных взрывных устройств. Существуют различные каналы поступления на рынок средств совершения преступлений: контрабандная доставка из стран ближнего и дальнего зарубежья; хищения с воинских складов, а также из мест хранения на производствах, в технологических процессах которых предусмотрено использование взрывчатых, ядовитых, радиоактивных веществ, патогенных биокультур и т.д.; подпольное изготовление огнестрельного оружия и взрывных устройств; прямые поставки с предприятий оборонного комплекса по фиктивным документам и т.п. Рост незаконного оборота оружия



ляемого криминальными элементами, диктующими спрос на средства совершения преступлений.

Анализируя обстановку в Российской Федерации по линии борьбы с терроризмом, можно было бы привести и ряд других ее элементов, которые, если и не играют самостоятельной роли в воспроизводстве терроризма, то создают для этого благоприятный фон. К явлениям этого ряда следует отнести: радикализацию общественно-политических объединений, национально-культурных центров, фундаменталистских религиозных течений; распространение в России тоталитарных, сатанинских, иных деструктивных религий; активную пропаганду через средства массовой информации и компьютерные игры культа насилия, жестокости, индивидуализма; распространение через компьютерную сеть террористических технологий, включая изготовление ядерных взрывных устройств; принятие верховной исполнительной властью непросчитанных по своим последствиям политических, кадровых и административных решений, включая непрерывные реорганизации подразделений органов безопасности, призванных осуществлять борьбу с терроризмом, и др. Следует иметь в виду, что все эти структурные элементы обстановки тесно взаимодействуют между собой, порождая все новые террористические угрозы в отдельных российских регионах и в стране в целом.

Необыкновенный размах терроризма в Российской Федерации подтверждается криминальной статистикой. Так, если за 1994-1995 гг. всего по России было зарегистрировано 64 криминальных взрыва, то в 1996 г. их зафиксировано 886, в 1997 г. - 642, в 1998 г. - 668. В незаконном обороте находится большое количество оружия. В 1990 г. было изъято 295 стволов, в 1991 - 371, в 1992 - 4518, в 1993 - 211737, в 1994 - 13808, в 1995 - 16357. В 1998 г. в России из незаконного оборота изъято 22500 единиц огнестрельного оружия, 1200 тысяч боеприпасов, 3800 кг взрывчатых веществ, 6500 гранат. За этот же год зафиксировано 5643 анонимных террористических угрозы.

Казалось бы, что статистика собственно террористических преступлений в стране не очень значительна, о чем также свидетельствует криминальная статистика. Так, в 1999 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 3001748 преступлений. При этом деликтов, квалифицированных как терроризм - всего 20, захват заложников - 64. Однако картина существенно меняется, если рассматривать все криминальное поле, содержащее деликты, близкие по объективной стороне к террористическим. Действительно, помимо приведенной статистики собственно террористических преступлений в 1999 году зафиксировано: 31140 умышленных убийств или покушений на убийство (в том числе 155 - по найму), 47669 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью; 275237 угроз убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, 1554 похищения человека, 523 акта бандитизма. При этом 15591 преступление было совершено с использованием огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывча-

Вероятно, преступления террористического характера не так страшны по своим последствиям с точки зрения числа жертв актов терроризма. Действительно, дорожно-транспортные происшествия, убийства или умышленные нанесения вреда здоровью многократно превосходят суммарный ущерб, наносимый террористическими акциями, однако последние выделяются из круга других криминальных проявлений. Они *общественно резонансны*. Это подтверждается, в частности, тем, что любая акция терроризма вызывает необыкновенный интерес со стороны журналистов, которые каждый такой факт стремятся донести до своих читателей, радиослушателей, телезрителей. За счет этого масштаб негативных последствий каждой акции терроризма возрастает. Общество возбуждается, в нем инициируется недовольство органами исполнительной власти, неспособной защитить своих граждан от актов насилия, зачастую серьезно дестабилизируется социально-политическая обстановка в стране или ее отдельных регионах. И, наконец, необходимо иметь в виду, что непосредственные жертвы актов терроризма не являются главными целями террористических посягательств - ведь захваты заложников, совершение взрывов в общественных местах или убийства политических и общественных деятелей - лишь тактические, промежуточные этапы террористической деятельности, а главными, стратегическими целями является стремление влиять на установившийся порядок управления, конституционные основы государства, его политические и общественные институты, управлять социумом.

Для того, чтобы организовать эффективное противодействие разрастающейся в стране террористической угрозе, необходимо, как представляется, сосредоточить усилия государства, его структур и всех общественных институтов страны на решении следующих двух групп задач:

выявление, нейтрализация, устранение или минимизация негативного воздействия тех внешних факторов, которые стимулируют или непосредственно детерминируют совершение отдельными лицами, их группами, организациями террористических акций (распространение идеологии насилия в обществе, доступность оружия и иных средств совершения преступлений, недостатки в защите объектов террористических посягательств, низкий уровень общей и правовой культуры в обществе, неблагоприятные социально-экономические процессы, инспирация террористической деятельности со стороны иностранных организаций и др.);

выявление потенциальных субъектов террористических деликтов (отдельные группы риска среди молодежи, политические экстремисты, националистически настроенные лица или религиозные фанатики, проповедующие идеологию насилия, и т.д.) и оказание на них корректирующего воздействия с тем, чтобы склонить к отказу от насильственных способов решения стоящих перед ними проблем, направления их устремлений в конституционное, правовое русло.

сфере выявления и устранения воспроизводящих терроризм факторов, является по своим масштабам и значимости проблемой именно общегосударственной. Поэтому необходимо пересмотреть существующий подход к организации борьбы с терроризмом и перераспределить ответственность за реализацию функций противодействия террористическим угрозам с тем, чтобы эта деятельность действительно была общегосударственной, а не вменялась в обязанность лишь нескольким спецслужбам и правоохранительным органам. Так, например, в статье 6 Федерального закона "О борьбе с терроризмом" к субъектам, осуществляющим борьбу с терроризмом, отнесено лишь шесть ведомств: ФСБ, МВД, СВР, ФСО, МО и ФПС Российской Федерации. Таким образом, основная тяжесть этой деятельности ложится на плечи сотрудников "силовых" структур Отчего это происходит?

Как представляется, все дело в том, что в последние годы основной акцент в борьбе с терроризмом в нашей стране делается на пресечении террористических проявлений, а не на их предупреждении. А за пресечение акций терроризма, политически мотивированного или корыстного, в соответствии с уголовным законодательством чаще всего ответственны органы безопасности и внутренних дел. Однако подход, при котором главные усилия борьбы с терроризмом сконцентрированы на пресечении по существу состоявшегося уже террористического деликта, является по своему существу близоруким, ущербным и неэффективным. Ведь, как правило, террористические проявления - это продукт запущенных и своевременно неразрешенных противоречий социально-политического свойства, которые при бесконтрольном со стороны власти развитии достигают антагонистической стадии и выливаются в противоправные действия. Нет необходимости обстоятельно доказывать тезис о том, что органы правоохраны и спецслужбы, в компетенцию которых вменена задача борьбы с терроризмом, сталкиваются при их решении с заключительными стадиями сложных криминогенных процессов, произрастающих из сфер, на которые они, в соответствии с российским законодательством, влиять не могут (имеются в виду социальная, идеологическая, экономическая, политическая сфера, область межнациональных отношений и т.д.). Доказательством тому может служить перечень приводившихся выше факторов, ответственных за воспроизводство терроризма в России.

В заключение можно сформулировать перечень первоочередных задач в сфере предотвращения акций терроризма в современной России, которые необходимо решать совместными усилиями. Представляется, что это должны быть:

разоблачение перед отечественной и мировой общественностью разрушительной сущности и деструктивное™ целей терроризма, а также тактических приемов оболванивания своих адептов организаторами террористической деятельности;

231

пропаганда правовых знаний, информирование населения о

юридических последствиях участия в подготовке и осуществлении актов терроризма, других насильственных преступлений, формирование антитеррористического сознания в обществе;

разработка и реализация эффективных мер защиты объектов, уязвимых в диверсионном и террористическом отношении;

подготовка на предприятиях, в учреждениях и организациях типовых планов действий персонала в чрезвычайных ситуациях, вызванных актами терроризма;

выявление и устранение причин терроризма и условий, способствующих его воспроизводству в стране;

осуществление мероприятий виктимологической профилактики среди населения;

пропаганда в обществе утраченных за последние годы ценностей, способных объединять людей в борьбе с всеобщей опасностью терроризма (патриотизм, интернационализм, гражданственность, бдительность).

Идеологический аспект борьбы с терроризмом  
(выступление на научно-практической конференции «Проблемы борьбы с терроризмом»)

Проблема борьбы с терроризмом - это многоаспектная, комплексная проблема, включающая в себя правовые, психологические, социально-экономические и политические вопросы. При ее рассмотрении необходимо держать в поле зрения и учитывать одновременно геополитические устремления зарубежных стран, состояние и динамику международных отношений, уровень социальной защищенности граждан и занятости трудоспособного населения в стране, вопросы организации досуга молодежи, уровень общей и политической культуры людей, исторические традиции, состояние межнациональных отношений и ряд других компонентов обстановки в стране.

Крайне важным при поиске путей повышения эффективности борьбы с терроризмом представляется и решение вопросов идеологического противоборства. Этот аспект проблемы не стал еще предметом пристального внимания ученых и специалистов-практиков из спецслужб и правоохранительных органов. Возможно, это результат процессов департизации и деидеологизации, накрывших отечественные силовые структуры в начале 90-х годов в период бурной демократизации нашего общества. Между тем, роль идеологического компонента важна как при формировании террористических угроз, так и при организации эффективного противодействия этим угрозам. Террористическая идеология - это та мощная пружина, которая способна раскрутить маховик террористической

232

деятельности, втягивая в нее целые группы, слои населения, этносы, сплачивая их для достижения неких витальных целей, даже если пути достижения этих целей носят насильственный и преступный характер.

Не хотелось бы, чтобы сложилось впечатление о попытке

абсолютизировать роль идеологического фактора в воспроизводстве терроризма в России. Его главные корни произрастают из кризисного состояния экономики, социальной сферы, обострения политического противостояния и межнациональных отношений. Любая акция терроризма - продукт взаимодействия совокупности негативных объективных факторов действительности и негативных же криминогенных субъективных характеристик, присущих личностям террористов. Можно даже вывести закономерность, подтверждаемую историческим опытом зарубежных государств и самой России. Когда экономика страны стабильна, проводимая верховной властью политика социально ориентирована, стратегически выверена и поддерживается большинством населения, материальный достаток людей исключает нищету, а общественные отношения гармоничны и позволяют человеку достаточно свободно и полно удовлетворять духовные и материальные потребности, реализовывать свои права и свободы, объективная почва для совершения актов терроризма отсутствует и основную роль в их воспроизводстве играют факторы субъективного свойства. Если же общественные отношения, экономика, политика, духовность находятся в состоянии кризиса, в детерминации терроризма превалирует роль факторов объективного свойства, внешних по отношению к субъекту террористической деятельности.

И все же нельзя недооценивать и роль идеологии в распространении террористических угроз. Идеология - это тот элемент террористической деятельности, который можно использовать для ее идентификации и отграничения от общеуголовной преступности. Действительно, идеологическое начало в терроризме формирует субъективную сторону состава террористического преступления и его цель, анализируя которые, специалисты отвечают на вопрос: с чем мы имеем дело - с актом терроризма или с корыстным преступлением, осуществленным с использованием террористического метода и имеющим в этой связи по объективной стороне сходство с террористическим деликтом.

При совершении общеуголовных преступлений их субъект вполне осознает их противозаконный, антиобщественный характер и не стремится к превентивному оправданию своих действий перед членами общества и самим собой. В акциях политически или социально мотивированного терроризма преступник исходит из того, что общество, его нормы, мораль и законы несовершенны, его действия правильны, могут быть объяснены людям и должны быть оправданы ими, а сам он является носителем некой высшей истины, которая и дает ему право пренебрегать несовершенным законодательством и поступать в соответствии со своими убеждениями.

Необходимо также иметь в виду, что когда речь идет о террористе-одиночке, чаще всего вопрос об идеологической подоплеке осуществляемых им

акций терроризма не стоит. Опыт свидетельствует, что мотивы и побудительные причины таких действий следует искать в прошлом человека

(его обидах, неудачах, проблемах социализации, унижениях) или в его индивидуальных особенностях (девиантной психике, гипертрофированной раздражительности или озлобленности, комплексе неполноценности и т.д.).

Совсем иное дело, если речь идет о группе лиц, сорганизовавшихся для совершения акций терроризма. Для такой совместной преступной деятельности просто необходим объединяющий идеологический стержень, способный не только сплотить людей в коллектив единомышленников, но и оправдать саму террористическую деятельность. Осуществляется это путем создания и культивирования в террористической организации некой "идеологии для внутреннего пользования" - идеологического суррогата, в котором подменяются признанные в обществе ценностные ориентации, понятия морали и нравственности, добра и зла. Характерными чертами террористической идеологии являются присущие ей категоричность, безапелляционность, агрессивность; жесткое деление социума на "своих" и "чужих", "плохих" и "хороших"; представление действительности в виде крайне контрастного сочетания "черного" и "белого" без промежуточных оттенков. В зависимости от степени разработанности террористической идеологии и специфики ее "потребителя" - субъектов террористической деятельности этот идеологический эрзац может варьироваться от набора нескольких достаточно примитивных догм до вполне стройной и достаточно убедительной идеологической концепции.

При формировании террористической идеологии в качестве ее основы могут выступать национализм, клерикализм, сепаратизм, политический экстремизм левого или правого толка, а иногда и просто некая фантастическая идея, возникшая в недрах какой-нибудь новомодной секты из числа представителей расплодившихся в последние годы нетрадиционных религий.

Приходится констатировать, что с началом 90-х годов в России сложились весьма благоприятные условия для широкого распространения самых различных разрушительных деструктивных идеологических течений, причем некоторые из них вполне могут быть востребованы террористическими структурами. Так, к крайне тяжелым последствиям для России и других бывших республик Советского Союза привело распространение национализма и сепаратизма. Можно вспомнить в этой связи, как для того, чтобы расшатать вертикаль управления страной и устранить от власти Горбачева, Ельцин и его "демократическое" окружение, руководствуясь в первую очередь собственными властными амбициями, начали активно разыгрывать карту "роста национального самосознания" народов СССР. При ослаблении власти и государственных начал в последние годы горбачевского правления при активной пропаганде "общечеловеческого мышления", национализм, практически не встречая противодействия со стороны центра, быстро стал набирать силу по всей территории страны. Понятия интернационализма и патриотизма стали восприни-

казарменному социализму. Тектонические разломы в теле некогда мощной державы прошли по самой чувствительной и ранимой зоне - области межнациональных отношений. Заключительный акт этих разрушительных процессов был на скорую руку запротоколирован в Беловежской пуще.

Однако дезинтеграционные процессы, взрощенные на идеологии национализма и сепаратизма, достигнув небывалого размаха к моменту разрушения Советского Союза, в силу своей инерции продолжили негативное воздействие уже на территориях вновь возникших территориально-государственных образований. Пример дробления единого целого на составляющие элементы оказался заразительным. Ярким примером тому может служить ситуация с Чечней, где президент "независимой Ичкерии" Дудаев не совершил никаких антиконституционных действий, которых бы до него в более крупном масштабе не осуществили Ельцин и его соратники-"демократы": провозглашение верховенства республиканской конституции над конституцией страны, объявление суверенитета, создание собственных силовых структур и т.д. При попытках же центра подчинить своей воле заигравшиеся в независимость местные этно-политические элиты конфликт быстро переходит в антагонистическую фазу, а идеология национализма и сепаратизма становится основой экстремизма и терроризма.

Здесь необходимо сделать существенную оговорку. В ситуациях, когда терроризм пытаются превратить в средство разрешения политических споров, следует четко различать мотивацию преступной деятельности у организаторов акций терроризма и у рядовых исполнителей этих акций. Действительно, если речь идет о террористической деятельности, опирающейся на какую-то идеологию (националистическую, религиозную, политическую, классовую), то для людей, непосредственно ее осуществляющих, террористическая идеология, которая им насаждается инспираторами терроризма, является главным критерием оценки своих действий, жизненным компасом, руководством к действию. Поступки же организаторов террористической деятельности должны оцениваться с использованием других критериев. Чаще всего - это удовлетворение собственных амбиций, достижение власти и материального благополучия. Этим инспираторы терроризма конца XX века коренным образом отличаются от своих предшественников столетней давности, когда субъектам террористической деятельности вне зависимости от их ранга в иерархии террористической организации были присущи идеализм, фанатизм, жертвенность. Сегодняшние же организаторы и руководители различных террористических структур отличаются исключительным рационализмом. У них, как и у некоторых политических перевертышей из среды партноменклатуры прежних лет заготовлено два "комплекта" идеологии и нравственности: один для тех, кого они вовлекают в террористическую деятельность красивыми и привлекательными лозунгами, а другой - для себя и своих близких. Примером такого двуличия может служить

под прикрытием ислама в различных регионах планеты. Их руководители в качестве исполнителей своих преступных замыслов готовят молодых людей и даже подростков, набираемых из среды малограмотных и неимущих мусульман. В результате интенсивной психологической и идеологической обработки неопиты терроризма становятся послушным орудием в руках своих руководителей и готовы выполнить любой исходящий от них приказ.

В России последних лет широкое распространение получили экстремизм и терроризм, замешанные на идеологии религиозного фанатизма, чаще всего прикрываемого исламской догматикой. Наиболее ярко это проявилось на Северном Кавказе, где как грибы после дождя стали множиться общины так называемых ваххабитов. Именно так называемых, потому что террористическая практика ваххабитов в Чечне, Дагестане и некоторых других субъектах Российской Федерации имеет мало общего с одним из фундаменталистских течений в исламе. Здесь не деятельность людей, называющих себя ваххабитами, подчинена вероучению, а, напротив, религиозные догмы используются в качестве ширмы для прикрытия антиконституционной деятельности, преследующей политические цели. Характерно, что на Северном Кавказе вербовка новых членов в ваххабитские общины проводится по технологиям, уже апробированным террористами в других странах. Будущие исполнители террористических акций рекрутируются из среды малограмотной мусульманской молодежи и направляются в специальные лагеря (сеть таких лагерей "Кавказ" в течение ряда лет функционировала в северокавказском регионе России под началом международного террориста Хаттаба). Подбор новобранцев был поставлен на поток, за каждую "голову" вербовщикам выплачивалось заранее установленное вознаграждение. В течение нескольких месяцев интенсивной подготовки юноши обучались военному делу и подвергались мощной идеологической и психологической обработке. Им внушалась мысль о том, что они - избранные воины аллаха, что будущее человечества - за исламом и что любой, кто встанет на пути установления власти "истинного" ислама во всем мире, должен безжалостно уничтожаться.

Следует особо подчеркнуть, что идеологическое оболванивание граждан нашей страны, особенно не имеющих жизненного опыта и достаточного образования молодых людей, не представляет сегодня большого труда. После активных и - надо это признать - результативных нападков пропагандистов "общечеловеческого мышления" на рубеже 90-х годов коммунистическая идеология в нашей стране (во всяком случае как государственная и принятая большинством населения) была уничтожена. Много было сделано для того, чтобы девальвировать понятия патриотизма, интернационализма, коллективизма, чувства долга и чести. "Природа не терпит пустоты", и в образовавшийся идеологический вакуум хлынул поток идеологических поделок в основном зарубежного производства. Пожалуй, самыми мощными являются попытки вестернизи-



сильной личности, индивидуализма, достижения материального благополучия любыми способами. Массированное наступление на общественное сознание осуществляют проповедники нетрадиционных для России религий. Обладая финансовыми возможностями, которых лишены российские священнослужители, зарубежные миссионеры вещают практически со всех каналов телевидения. Остающееся от них эфирное время заполняют низкопробная западная кинопродукция и малокалорийная идеологическая жвачка массовой культуры в виде бесконечных и бессмысленных телесериалов, рассчитанных на самую нетребовательную аудиторию.

Периоды социально-политических изломов (их примером может служить ситуация, сложившаяся на территориях бывшего Советского Союза в 90-е годы) всегда сопровождается глубоким кризисом в области идеологии, нарушением духовного единства различных слоев и групп общества. Возникают и начинают активно циркулировать самые различные идеологические течения. Появляются многочисленные колдуны, экстрасенсы, астрологи, предсказатели, маги, врачеватели. Они заявляют потерявшим идеологическую ориентацию людям, что знают ответы на любые самые сложные вопросы современности и могут показать выход из создавшегося кризисного положения. И люди, поддающиеся внушению (а их доля в обществе в периоды социально-политических ломок также возрастает), как утопающий за соломинку хватаются за протянутую новоявленными миссионерами руку для того, чтобы обрести хотя бы какую-нибудь опору и определенность в этой жизни, ставшей вдруг такой непонятной и чужой.

Разумеется, лишь малая часть людей, утративших идеологические и духовные ориентиры, может быть увлечена террористической идеологией и уж тем более незначительное число граждан способно перейти к практике терроризма (для этого необходимы и дополнительные условия внешней среды и особый набор личных качеств человека). Вышеприведенные рассуждения о кризисном состоянии в идеологической сфере жизни нашего общества лишь имели целью продемонстрировать, что сегодня в России сложилась благоприятная атмосфера для "улавливания душ" и возможности их дальнейшего использования в самых различных целях вплоть до антиконституционных и противоправных.

Приходится констатировать, что последние десять лет в стране на государственном уровне не обращалось сколько-нибудь серьезного внимания проблеме создания общенациональной идеологии, способной объединить население всей страны независимо от национальной, социальной, политической или возрастной принадлежности. Нет, предложений в этой области было достаточно. Они формировались и формируются в последнее время. Это и различные концепции "цивилизованного западного пути развития", и "русская идея", и предложения вернуться к монархии и много других. Каждая из концепций находит своих сторонников в обществе. Но объединяющей все слои населения идеологии нет.

Смею утверждать: такая идеология сегодня на государственном уровне и не может быть принята в силу вполне объективных обстоятельств. Дело в том, что в российских условиях объединяющую роль может сыграть лишь идеология, отражающая и отстаивающая интересы подавляющего большинства населения страны. В России такой идеологией могла бы стать концепция, выдвигающая в качестве главного принципа жизни общества и функционирования государства социальную справедливость. Однако сегодня верховная исполнительная власть и отечественная политическая элита, даже продекларировав этот принцип, не смогут воплотить его в жизнь ( а в случае расхождения слова и дела идеология не будет воспринята населением), так как для этого необходимо принятие решительных мер, связанных с пересмотром итогов так называемой приватизации и пересаживанием ряда крупных чиновников, предпринимателей и политиков из их уютных кабинетов в помещения менее комфортабельные.

Тем не менее хотелось бы выразить сдержанный оптимизм по поводу перспектив идеологического сплочения россиян. Действительно, если с начала 90-х годов проводившаяся верховной властью политика вообще не поддавалась прогнозу (можно вспомнить, например, шарахания главы государства от предложений регионам "глотать суверенитет по-максимуму" до открытия военных действий в отношении одного из субъектов Российской Федерации), то с 31.12.99 г. шаги Кремля в области внешней и внутренней политики стали более взвешенными, последовательными, прогнозируемыми, понятными для россиян, а потому и поддерживаемыми большей частью общества.

Возвращаясь к вопросу о значении идеологии в борьбе с терроризмом, нельзя не подчеркнуть особенную роль в этой сфере отечественных средств массовой информации. Здесь также наметились некоторые позитивные изменения. Проиллюстрировать положительную динамику в освещении российскими журналистами проблем терроризма и борьбы с ним можно на примере двух чеченских кампаний - 1994-1996 и 1999-2000 гг. Если в середине 90-х годов некоторые бандиты превратились в национальных героев "Республики Ичкерия" не без помощи центральных средств массовой информации, а Масюк, Мягкову, Сорокину, Доренко и ряд других корреспондентов и телеведущих часто обвиняли в оправдании и даже пропаганде терроризма и сепаратизма, то с августа 1999 года редакционных материалов антироссийской направленности у нас резко поубавилось. Излишне доказывать, что победа в идеологическом и информационном противоборстве с террористами не менее важна, чем военные победы в открытых столкновениях с бандитами.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть - проблемы борьбы с терроризмом должны быть сняты в первую очередь за счет решения экономических, социальных, политических и других задач, накопившихся в России за последнее десятилетие. Идеология является производным, надстроечным образованием по отношению к этим базисным блокам

государства и общества. Однако пренебрегать идеологическим аспектом при поиске эффективных путей

238

борьбы с терроризмом было бы большой ошибкой. Напротив, вопросы идеологического обеспечения противодействия террористическим угрозам требуют обстоятельной научно-методической проработки.

### **ВОПРОСЫ ПРОФИЛАКТИКИ ТЕРРОРИЗМА**

**Профилактика как важное направление деятельности в сфере борьбы с политическим экстремизмом**

(выступление на научно-практической конференции «Политическая безопасность России»)

Экстремизм как приверженность крайним взглядам и действиям в политике в современных российских условиях стал повседневной реальностью нашего существования, превратился в тормоз демократического развития общества и угрозу безопасности страны. В этой ситуации проблема борьбы с политическим экстремизмом становится общегосударственной сложной и многоаспектной задачей, включающей в себя философский, политологический, социальный, правовой и иные аспекты.

Представляется, что правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации должны точно определить свое место в борьбе с политическим экстремизмом, не пытаясь даже из самых лучших побуждений выйти за рамки своей компетенции и подменить иные государственные институты, призванные принимать активное участие в решении этой глобальной задачи. Действительно, с одной стороны, противодействие экстремизму должно организовывать и осуществлять само государство, проводя соответствующую политику, направленную на устранение причин порождения политического экстремизма. При этом необходимо использовать весь арсенал экономических, социальных, идеологических и иных рычагов, способных снизить напряженность и нестабильность в обществе, устранить те конфликтные ситуации, которые способны продуцировать экстремизм в его различных проявлениях. С другой стороны, политический экстремизм является той криминогенной почвой, из которой произрастают

противоправные деяния, борьба с которыми отнесена к прямой компетенции органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности. Следовательно, и противодействие политическому экстремизму как совокупности детерминирующих преступность факторов также входит в круг задач, решаемых правоохранительными органами и спецслужбами.

Таким образом, для определения места и роли органов безопасности и правоохраны в сфере борьбы с политическим экстремизмом должен применяться правовой критерий. Механизм же его применения представляется следующим. Исходя из анализа социально-политической, оперативной и

239

криминальной обстановки, а также научно обоснованных тенденций ее

развития, следует определить те формы политического экстремизма, которые порождают соответствующие виды преступлений, находящиеся в рамках компетенции того или иного участника совокупного субъекта борьбы с преступностью. Ретроспективный анализ актов совершения преступлений позволяет вскрывать их первопричины, коренящиеся в конкретных проявлениях политического экстремизма, которые и должны становиться объектом внимания правоохранительных органов и спецслужб.

Итак, место и роль органов правоохраны и безопасности в сфере противодействия политическому экстремизму необходимо, на наш взгляд, определять в области доприступных экстремистских проявлений, имеющих криминогенную перспективу. В этой связи хотелось бы затронуть вопрос о таком важном направлении деятельности специальных служб и правоохранительных органов как профилактика.

Вряд ли есть необходимость доказывать важность раннего предупреждения преступности вообще и государственных преступлений в частности. Это направление деятельности должно быть приоритетным в сфере борьбы с преступностью, так как совершение противоправного деяния есть свидетельство серьезных недостатков в профилактической работе. Негативные же последствия социального, экономического, политического и иного свойства каждого преступления настолько чувствительны для общества и государства, что сам факт задержания и справедливого наказания виновных в совершении преступления лиц не может принести на этом фоне полного удовлетворения и полностью компенсировать нанесенный вред.

В различные периоды истории нашей страны в зависимости от состояния внутренней социально-политической обстановки и ситуации на международной арене меры предупреждения и пресечения преступности как серьезной угрозы для стабильности и самой безопасности государства применялись в различном сочетании. Так, в середине тридцатых - начале сороковых годов предпочтение было отдано репрессивным мерам борьбы с преступностью. С конца 50-х годов на передний план были выдвинуты предупредительные, профилактические меры. И, как представляется, они сыграли свою положительную роль в борьбе с преступностью. Однако профилактические меры априори обладали и одним серьезным недостатком. Считалось, что при социализме у преступности не может быть социальных корней, а объясняется она "родимыми пятнами" капиталистического прошлого и растлевающим влиянием Запада. Отсюда вытекала и установка на снижение любыми путями криминальной статистики, подрывающей авторитет страны, а сущность профилактики трактовалась весьма специфически, с "классовых позиций", что зачастую приводило к внедрению сотрудников правоохранительных органов и спецслужб в сферу идеологической полемики и, как результат, - к нарушению прав и свобод граждан.

240

Однако к концу 80-х годов, когда в нашей стране развернулись масштабные и крайне болезненные процессы социально-экономических,

политических, идеологических и иных преобразований, происходящие до настоящего времени, главными в борьбе с преступностью вновь стали меры пресечения. Это объясняется целым рядом объективных факторов: возрастанием масштабов и общественной опасности преступности, несовершенством уголовного законодательства и механизма его реализации, криминализацией социально-политических процессов и политизацией криминальных и мафиозных структур, распространением регионального сепаратизма, зачастую приводящего к "войне законов", правовым нигилизмом среди населения, включая чиновничий аппарат самого высокого уровня, и т.д.

Можно продолжить этот перечень причин, которые, по существу, из всех направлений борьбы с преступностью оставляют в арсенале правоохранительных органов, спецслужб и иных государственных структур лишь пресечение преступлений. Между тем криминализация общества и государства продолжается, приобретая масштабы общенациональной угрозы, ставящей под вопрос нормальное функционирование органов власти, объектов жизнеобеспечения, безопасность личности, общества и государства. В этих условиях существует острая необходимость в создании и реализации общегосударственной программы раннего предупреждения преступности, ее профилактики.

Представляется, что современная российская действительность настоятельно диктует необходимость восстановления института профилактики и "реабилитации" самого этого термина. Дело в том, что с конца 80-х годов он стал исчезать из лексикона правоведов, оперативного состава спецслужб, нормативной документации в сфере борьбы с преступностью. И если в органах внутренних дел он еще употреблялся в применении к отдельным видам преступлений или категориям правонарушителей, то в подразделениях органов безопасности на использование этого термина было наложено "табу". Дело, видимо, в том, что в период, когда КГБ СССР активно проводил в жизнь государственную политику борьбы с "идеологической диверсией", понятие "профилактика" весьма широко трактовалось в обществе и ассоциировалось с применением превентивных воспитательных и административных мер по отношению к "инакомыслящим", чья точка зрения отличалась от официально декларируемой.

Между тем в отечественной криминологии термины "профилактика", "превенция", "предупреждение" традиционно употребляются как синонимы и обозначают систему мер, направленных на предотвращение преступлений и устранение причин преступности. Однако, говоря о профилактике противоправных деяний, чаще всего имеют в виду раннее предупреждение преступлений, когда криминогенные процессы находятся на допреступной стадии развития и идет лишь формирование цели и мотивации

241

противозаконных действий. Это обстоятельство особенно важно, если мы рассматриваем вопрос о предупреждении преступлений, "вырастающих"

из политического экстремизма. Процесс приближения субъекта к совершению преступления есть продукт диалектического взаимодействия комплекса внутренних качеств личности потенциального преступника и объективных внешних факторов, присущих среде, в которой он находится, и благоприятствующих реализации противоправных намерений либо даже прямо провоцирующих преступление. Если это взаимодействие происходит беспрепятственно, противоправное деяние практически неминуемо. Предупредить его можно, остановив на какой-то стадии процесс криминогенного взаимодействия субъективных и объективных элементов. В этом и заключается сущность профилактической деятельности.

Обратимся, например, к вопросу о профилактике органами безопасности преступлений, создающих разномасштабные и многоплановые угрозы безопасности общества и государства. В основе любого преступления против государства лежит некий конфликт, противоречие социально-политического свойства (между государствами и проводящими их политику спецслужбами; различными партиями и движениями; интересами государства и ценностными ориентациями определенных социальных групп населения или отдельных граждан и т.д.). С момента возникновения этого противоречия до попытки его разрешения преступным путем протекает процесс нарастания угрозы, включающий формирование преступного умысла, поиск путей и вариантов его реализации, приискание средств совершения противоправного акта, нарастание психологической готовности потенциального преступника совершить те или иные противоправные, уголовно наказуемые действия.

В практике субъектов оперативно-розыскной деятельности предупреждение преступления, замедление и прекращение его "назревания" предполагает оперативно грамотное воздействие либо на личность потенциального правонарушителя, либо на обстоятельства, благоприятствующие возникновению, развитию и реализации преступных замыслов, либо на то и другое одновременно.

Основания и формы профилактического реагирования государства на возникновение угроз его безопасности должны быть законодательно закреплены и доведены до населения в открытом нормативном акте. Разумеется, дать исчерпывающий перечень таких оснований в силу уникальности и неповторимости каждой криминогенной ситуации невозможно. Вместе с тем можно и нужно определить некий общий формализованный критерий "включения" механизма профилактики. Как представляется, основанием для применения мер профилактического реагирования должно стать выявление: а) факторов, воспроизводящих преступления, и б) криминогенных проявлений со стороны отдельных лиц или их групп, имеющих явную тенденцию приближения к совершению преступления.

17 Зак. 46

242

Представляется, что очень важное значение в деле профилактики

преступлений против государства (впрочем, как и в обеспечении безопасности страны в целом) имеет адекватность предупредительного реагирования государственных структур на возникающие угрозы безопасности. Чем острее такая угроза и чем динамичнее идет ее нарастание, тем оперативней и жестче должны быть ответные меры. Если инспирация противоправных действий осуществляется скрытно, наиболее эффективными зачастую являются конспиративные же, негласные профилактические мероприятия по противодействию им. В случае, когда криминогенные процессы приобретают значительные масштабы, и в них вовлекаются достаточно широкие слои населения, наиболее действенной становится система ответных мер, включающая в себя применение гласных, открытых методов, использование возможностей средств массовой информации. Таким образом, необходимость осуществления профилактики преступлений против государства возникает лишь в случае существования нарастающей угрозы их совершения, а комплекс предупредительных мероприятий планируется и реализуется с учетом складывающейся оперативной и криминогенной обстановки. Образно говоря, вектор профилактического воздействия должен быть равен по своей величине вектору существующей угрозы, но противоположен ему по направлению.

Процесс подготовки и реализации профилактических мероприятий, направленных на выявление и устранение угроз безопасности страны, осуществляемых органами безопасности или правоохраны, должен включать в себя ряд необходимых стадий. Начинаться он должен с изучения, анализа и прогнозирования оперативной и криминогенной обстановки. Исходя из состояния этой обстановки в прошлом и настоящем, устанавливается динамика ее развития и осуществляется экстраполяция на ближайшее будущее. При этом оценивается комплекс всех составляющих обстановку элементов: природа, характер, направленность и масштабы угрозы безопасности; ее носители, инспираторы и объекты; группы и слои населения, которые могут быть вовлечены в криминогенные процессы; динамика нарастания угрозы; состояние социально-политической атмосферы и т.д. Дается оценка собственным силам и средствам, устанавливаются другие участники совокупного субъекта профилактической деятельности, усилия которых также направляются на локализацию и устранение возникающих угроз безопасности. Затем осуществляются планирование и реализация профилактических мероприятий, после чего оперативная и криминогенная обстановка оценивается в новых условиях. Сравнение ее состояния с тем, что было до принятия мер профилактики, демонстрирует эффективность последней. Кстати, надежным индикатором действенности мер по нормализации обстановки может служить обратная связь спецслужб и правоохранительных органов с населением, предполагающая оценку реакции граждан на проводимые профилактические

243

мероприятия. При этом каналы получения информации о такой реакции могут быть как гласными, так и конспиративными.

В заключение следовало бы особенно подчеркнуть важность тесного взаимодействия всех государственных и общественных структур, политических партий, средств массовой информации в работе, направленной на профилактику преступлений против государства и устранение иных угроз безопасности личности, общества и государства, воспроизводимых политическим экстремизмом.

### **Участие органов безопасности в профилактике терроризма**

Проблема организации эффективного предупреждения терроризма со стороны органов безопасности в современных российских условиях постоянно нарастает. Чем обуславливается эта тенденция? Попытаемся обозначить хотя бы некоторые факторы, которые сегодня актуализируют данную проблему.

Во-первых, нынешний период развития Российской Федерации характеризуется нестабильным, а зачастую просто кризисным состоянием практически во всех сферах жизни государства и общества: внешней и внутренней политике, экономике, социальных отношениях, в области права, нравственности и т.д., что не может не детерминировать процесса разрастания экстремизма и крайней формы последнего - терроризма.

Во-вторых, современная российская действительность создала исключительно благоприятные условия для воспроизводства широкого спектра криминальных проявлений, в том числе таких, которые раньше практически не были известны в нашей стране (захват заложников с целью получения выкупа, заказные убийства, рэкет и др.). Такого рода проявления, характеризующие *криминальный* терроризм, отвлекают на себя и часть усилий органов ФСБ России. Объясняется это тем, что на этапах подготовки и даже покушения на акты терроризма зачастую невозможно однозначно установить мотив его осуществления, а ведь именно мотив, цель совершения преступления террористического ряда является основным критерием для определения его подследственности.

Разрастание преступности в стране (а по недавнему признанию руководства Министерства внутренних дел Российской Федерации, число совершаемых в России преступлений за последние пять лет увеличилось вдвое), подчиняясь закону диалектического материализма о переходе количества в новое качество, приводит к тому, что, достигая определенного масштаба и получая значительный общественный резонанс, проявления криминального терроризма влекут за собой и политические последствия, прямо влияющие на состояние государственной безопасности. Убийства депутатов, замешанных в незаконных коммерческих сделках; ликвидация известного телеведущего по причинам

17\*

244

сугубо меркантильного свойства; осуществленный из-за криминального передела сфер влияния взрыв на кладбище, унесший десятки жизней - все это примеры ситуаций, когда "мафиозные разборки" будоражат общественность, активно обсуждаются ведущими политиками и средствами



массовой информации, порождают далеко не всегда однозначные и позитивные процессы в различных социальных средах, а также сомнения в способности власти контролировать ситуацию в стране.

Процесс взаимного проникновения криминального и политически мотивированного терроризма объясняется еще и тем обстоятельством, что политически ангажированные экстремисты стремятся для достижения своих целей прибегать к противоправным, насильственным, порой откровенно террористическим методам, в то время как криминальные элементы предпринимают все более активные попытки прорваться непосредственно к рычагам политической власти.

В-третьих, угроза терроризма в Российской Федерации нарастает и в силу многонационального характера страны. Как свидетельствует исторический опыт человеческой цивилизации, полинациональность всегда представляла собой мину замедленного действия, которая достаточно безопасна при наличии "предохранителей" высокого уровня жизни, экономического благополучия, социального мира, однако способна сдетонировать при обострении обстановки, в условиях кризиса и революционных преобразований, тяжесть которых в основном ложится на плечи простого люда. Россия же, как уже отмечалось, переживает сегодня именно такое сложное время. На проходившем в июне 1997 г. в Москве Круглом столе "Межнациональные отношения и проблемы национальной безопасности Российской Федерации" справедливо подчеркивалось, что сепаратизм и национализм составляют сейчас самую серьезную угрозу единству, целостности и безопасности нашей страны. Насколько велика эта угроза, к каким трагическим последствиям способны привести накапливающиеся и не решаемые властью проблемы в сфере межнациональных отношений, показали трагические события последних лет в Чечне, которые также породили комплекс долговременных проблем, связанных с террористической угрозой, причем значительная часть этих проблем ложится на плечи сотрудников ФСБ России.

В-четвертых, после развала Советского Союза "силовые" структуры Российской Федерации вынужденно вовлечены в разрешение острых проблем и кризисных ситуаций, возникающих за границами нашего государства, но влияющих на состояние его безопасности (Абхазия, Азербайджан, Приднестровье, Таджикистан, Киргизия и т.д.).

Следует подчеркнуть и то существенное обстоятельство, что в последние годы фиксируется тенденция повысить ответственность органов безопасности Российской Федерации за решение проблемы борьбы с терроризмом, расширить спектр задач, возлагаемых на них в этой связи. Так, например, Постанов-

245

лением Правительства Российской Федерации от 16.01.97 г. № 45 "О создании Межведомственной антитеррористической комиссии Российской Федерации" было определено, что за руководство, организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение

антитеррористической деятельности в стране отвечает именно ФСБ России. Функции организационно-технического и информационно-аналитического обеспечения борьбы с терроризмом были сохранены за органами безопасности и более поздним постановлением правительства от 6.11.98 г. № 1302.

Таким образом, складывающаяся в России ситуация в сфере борьбы с терроризмом, с одной стороны, постоянно повышает роль органов безопасности в антитеррористической деятельности, а с другой стороны - требует безотлагательного создания общегосударственной гибкой, эффективной и всеохватывающей системы мер по противодействию нарастающей террористической угрозе.

Такая система, как представляется, должна обладать свойством рефлексивно и адекватно реагировать на все изменения обстановки в сфере борьбы с терроризмом. "Порог чувствительности" данной системы на угрозы террористического характера и острота реагирования на них должны учитывать широкий спектр обстоятельств.

Например, если речь идет о "горячей точке", где ведутся военные действия или вспыхнули широкомасштабные акции социального протеста и экстремистские процессы захватили значительные слои населения, чувствительность системы антитеррористических мер "загрубляется", ее порог повышается, ответные антитеррористические меры государственных структур остронаправленны, массированны, осуществляются в основном жесткими методами и реализуются преимущественно спецслужбами, правоохранительными органами и иными "силовыми" структурами.

В то же время в спокойной, стабильной социально-политической обстановке порог чувствительности системы антитеррористических мер понижается и одновременно значительно расширяется поле предупредительных, профилактических мероприятий, нацеленных на выявление причин и условий, способствующих возникновению и развитию экстремистских и криминогенных процессов. В такой ситуации относительной стабильности значительно расширяется и спектр участников противодействия террористической угрозе. Если роль спецслужб становится здесь менее заметной, то влияние просветительских учреждений, общественных организаций, церкви, средств массовой информации возрастает.

Приходится констатировать, что становление относительно нового направления в деятельности органов безопасности России - борьбы с терроризмом - проходит в весьма неблагоприятных для отечественных спецслужб условиях, к которым следует отнести и непрерывную череду их реорганизаций, и упоминавшийся уже фон кризисных социально-экономических и политиче-

ских процессов в стране, и проблему разграничения криминального и политического терроризма, порождающую необходимость решения сложнейшей задачи разделения компетенции ФСБ и МВД России в этой

сфере.

При организации противодействия терроризму в современных российских условиях приходится учитывать и то обстоятельство, что террористическая угроза сегодня из-за разрастания масштабов и степени общественной опасности, расширения географии, повышения поражающей способности средств совершения акций терроризма, интернационализации субъектов террористической деятельности, прозрачности российских границ и ряда других причин переросла рамки национальной проблемы и превратилась в проблему международного характера. Это обстоятельство подтверждается и постоянно возрастающим вниманием к организации эффективной координации в борьбе с терроризмом всего мирового сообщества. Как известно, за последние годы проведен целый ряд международных встреч глав государств, руководителей министерств, спецслужб и правоохранительных органов, посвященных объединению усилий заинтересованных стран в деле противодействия террористической угрозе. Состоялись и многочисленные международные конференции, в том числе и в Москве, целью которых являлся поиск путей повышения эффективности борьбы с терроризмом.

Необходимо отметить, что серьезной преградой для объединения усилий различных стран в антитеррористической деятельности является многообразие оценок самого явления терроризма, наполнения его понятия, сущности, содержания. Так, например, на проходившей в г.Москве конференции "Терроризм - величайшая угроза мировому сообществу" большинство российских специалистов-террорологов относили действия чеченских боевиков к разряду террористических. А вот представители германской науки и общественности склонны были считать, что вооруженные вылазки чеченцев - не терроризм, а форма утверждения национальной независимости.

"Двойной стандарт" при оценке террористических проявлений ввиду политической ангажированности специалистов фиксировался и на московской конференции "Международный терроризм - новые измерения". Так, например, отставной генерал П.Сингх, ранее возглавлявший службу безопасности пограничных сил Индии, опираясь на обширный фактический материал, предостерегал мировое сообщество от нарастающей угрозы исламского терроризма, одновременно, по существу, выдвинув обвинение США по поводу их заигрываний с "воинами аллаха" в Пакистане, Афганистане и других регионах мира. Со своей стороны, представитель Государственного департамента США Т.Хастингс, напротив, пытался доказать, что его страна возглавляет борьбу мирового сообщества с терроризмом, причем угрозу последнего идентифицировал с конкретными странами - Ираном, Ираком, Сирией, Суданом, Ливией, Кубой и Северной Кореей.

247

В этой связи представляется, что пока у различных стран имеются несовпадающие геополитические, экономические, военные и иные интересы,

их понятия о терроризме не будут идентичными, а каждое государство будет иметь "своего террориста" в лице других государств, оппозиционных структур, организаций или отдельных категорий граждан собственной страны.

Не останавливаясь более обстоятельно на проблемах сближения национальных антитеррористических законодательств в целях повышения эффективности усилий мирового сообщества в противодействии террористической угрозе, хотелось бы отметить, что и процесс законодательного регулирования этой деятельности в рамках одного государства представляет порой серьезную проблему. Об этом свидетельствует и опыт разработки Федерального закона "О борьбе с терроризмом" в нашей стране. Так, уже после серьезной проработки документа рабочей группой при Комитете Государственной Думы по безопасности он был направлен на ознакомление во все заинтересованные государственные структуры, министерства и ведомства. Анализ поступивших отзывов (всего более сорока) показал, что оценки законопроекта были разбросаны по широкому спектру от безоговорочного согласия до категорического неприятия. При этом коллективный автор каждой рецензии зачастую исходил из узковедомственных интересов, затмевающих государственное видение проблемы.

Впрочем, проблемы регламентации борьбы с терроризмом возникают и на более низком, ведомственном, уровне. Так, в 1997 г. при разработке Концепции антитеррористической деятельности органов безопасности члены рабочей группы ФСБ России вынуждены были эмпирическим путем, опираясь на нужды оперативных подразделений, анализ имеющихся материалов и прогноз развития ситуации в сфере борьбы с терроризмом, строить здание антитеррористической деятельности органов безопасности, не имея возможности поставить его на прочный фундамент, так как на тот период в стране отсутствовали государственная концепция национальной безопасности, концепция борьбы с терроризмом и антитеррористическое законодательство.

Пожалуй, в свете рассматриваемого вопроса о специфике деятельности органов ФСБ России в сфере борьбы с терроризмом следует коснуться еще одного деликатного аспекта проблемы - ответственности верховной исполнительной власти за проведение грамотной внутренней и внешней политики, принятие ответственных политических решений. Яркой иллюстрацией неудачной и авантюристической политической линии может служить формирование отношений Кремля с Чечней с начала 90-х годов до осени 1999 года.

Так, в то время как после позорной капитуляции в 1996 году в Хасавюрте федеральная исполнительная власть через средства массовой информации убаюкивала себя и население России заявлениями о том, что Республика Чечня остается неотъемлемой частью России, а руководитель Совета безопасности И.Рыбкин помогал чеченцам решать их проблемы, правители "Ичкерии" не ус-

тавали провозглашать на весь мир, что создание независимого чеченского государства - свершившийся факт. На фоне отсутствия сколько-нибудь внятной реакции на эти заявления о состоявшемся суверенитете Чечни со стороны федеральных властей можно было уже тогда прогнозировать нарастание степени напряженности социально-политической и криминальной обстановки в Чечне и, что особенно опасно, в ее окружении. Готовы были признать "Ичкерия" в качестве самостоятельного государства страны Балтии - Латвия, Литва и Эстония. Если прецедент такого рода был бы зафиксирован, не было бы необходимости в специальных геополитических изысканиях для того, чтобы с уверенностью предсказать признание независимости Чечни рядом мусульманских, а затем - европейских стран и США.

Между тем, "Республика Ичкерия" представляла серьезную угрозу для безопасности Российской Федерации. И дело даже не в том, что ее территория была недостижима для отечественных спецслужб и правоохранительных органов, а акции терроризма, жертвами которых являлись россияне, стали вполне прибыльной статьей дохода для до зубов вооруженных и отвыкших от мирной жизни бандитов. Опасность заключалась в распространении криминально-террористической метастазы, поразившей Чечню, на соседние регионы. Обстрелы милицейских постов, похищения граждан, разжигание русофобии и недовольства федеральной властью, множась акции рассеянного террора в виде организации взрывов в общественных местах в Ставропольском и Краснодарском краях, Дагестане, Северной Осетии - все это являлось хорошо продуманной тактикой, нацеленной на обострение социально-политической обстановки в Северо-кавказском регионе. И этой тактике не была противопоставлена единая комплексная целенаправленная программа ответных (не говоря уже об упреждающих) действий со стороны федерального центра.

Приведенный пример с Чечней - классическая иллюстрация ситуации, когда органы безопасности (и другие «силовые» структуры) становятся заложниками непродуманных, непросчитанных по своим последствиям решений, принимаемых на высшем уровне исполнительной власти. Решений, которые сплошь и рядом воспроизводят социально-политическую напряженность, экстремизм и терроризм. Впрочем, это обстоятельство не снимает ответственности за безопасность страны и ее будущее со спецслужб и правоохранительных органов. Напротив, в таких по существу критических ситуациях каждый военнослужащий, сотрудник ФСБ России или МВД России обязан принять все зависящие от него меры для повышения эффективности деятельности по выявлению и устранению угроз безопасности для сограждан, общества, государства.

Проблема создания общегосударственной системы мер профилактики терроризма

Терроризм, приобрета в некоторых своих проявлениях черты

глобального зла, превратился сегодня в серьезную проблему для всего мирового сообщества, и при организации эффективного противодействия ему необходимы совместные усилия различных государств, их специальных служб и правоохранительных органов. Вместе с тем, чаще всего государство сталкивается с террористическими проявлениями, не затрагивающими международного правопорядка, в связи с чем вынуждено противодействовать им самостоятельно. Приступая к решению проблемы устранения террористической угрозы, и Российской Федерации приходится рассчитывать, прежде всего, на свои собственные силы, создавая общегосударственную систему мер борьбы с терроризмом. С сожалением приходится констатировать, что в настоящее время у нас такой системы нет. Не выработано и концепции борьбы с терроризмом в Российской Федерации, без которой попытки организовать активное противодействие терроризму в России обречены носить спорадический, хаотический характер, "бить по хвостам", рефлексируя на состоявшиеся уже террористические акции.

Законы логики вынуждают в поисках основ общегосударственной идеологии борьбы с терроризмом обратиться к Концепции национальной безопасности Российской Федерации в редакции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 24 от 10.01.2000 г. В этом документе, в частности, отмечается, что увеличение масштабов терроризма стало реальной угрозой национальной безопасности России. Здесь же можно обнаружить и факторы, благоприятствующие разрастанию терроризма в стране: социально-политическая поляризация российского общества, обострение межнациональных и осложнение международных отношений, сепаратистские устремления ряда субъектов Российской Федерации, усиление политической нестабильности, этноэгоизм, этноцентризм, проявляющиеся в деятельности ряда общественных объединений, политический и религиозный экстремизм, криминализация общественных отношений.

В тексте Концепции национальной безопасности Российской Федерации можно обнаружить и косвенные указания на то, что центральным звеном системы противодействия основным угрозам безопасности государства и общества должна стать именно профилактика: "Приоритетное значение имеет формирование системы мер действенной социальной профилактики и воспитания законопослушных граждан... Важнейшими задачами в области борьбы с преступностью являются: выявление, устранение и предупреждение причин и условий, порождающих преступность; привлечение государственных органов в пределах их компетенции к деятельности по предупреждению противоправных деяний"

16 Зак. 46

250

Концепция в самом общем виде определяет и пути реализации профилактической функции: "Для профилактики преступности и борьбы с нею в первую очередь необходимо развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан... Важно лишить

преступность питательной среды, обусловленной недостатками в законодательстве, кризисом в экономике и социальной сфере".

Отраженное в Концепции свидетельство о том, что основные причины роста напряженности, экстремизма и терроризма в Российской Федерации относятся к социальной, политической, идеологической, этнонациональной, правовой сферам, приводит к выводу: профилактика терроризма в России - задача общегосударственного характера. Пытаться решить ее только силами специальных служб и правоохранительных органов - путь бесперспективный и тупиковый. Об этом свидетельствует и опыт стран, переживших в своей истории периоды взрывов террористической активности (например, Германии)<sup>121</sup>.

О важности профилактических усилий и опасности односторонней карательной реакции на терроризм при возложении этой функции исключительно на силовые государственные структуры предупреждает и профессор из Университета Д.Вашингтона (Вашингтон, США) Д.Поуст. Ученый отмечает, что "репрессивность может в действительности усиливать экстремистскую группу и способствовать росту ее террористической активности". По мнению Д.Поуста, к успеху может привести "многосторонняя позитивная энергичная политика, основанная на понимании групповой, организационной и социальной психологии терроризма". При этом приоритетными должны быть меры общей социальной профилактики, направленные на "снижение привлекательности террористической деятельности для потенциальных ее участников, уменьшение ее поддержки извне".

Представители спецслужб стран-членов Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК) на совещании, посвященном проблеме борьбы с терроризмом в регионе, отмечали: "Покончить с террористическими движениями чисто карательными мерами невозможно. Для этого нужны в первую очередь политические меры на правительственном уровне,

См., например: Х и т ц У. Что мы можем сделать в борьбе против терроризма. -Материалы конференции "Терроризм - самая большая угроза мировому сообществу". М., 11-13 марта 1996 (в полном объеме не публиковались).

Цит. по: П о у с т Д Мы против них: групповая динамика политического терроризма- Социальные конфликты: терроризм. М., изд. Института социологии РАН, 1993.

251

направленные на стабилизацию социально-экономической обстановки в странах региона".

Германский криминалист профессор А.Пфаль-Траугбер, подчеркивая то обстоятельство, что борьба с терроризмом - дело, которым должны заниматься и государство, и общественность, отмечает, что при грамотной организации профилактики террористических проявлений опасность их возникновения можно совместными усилиями нейтрализовать на ранних

этапах назревания: "Уже в начале формирования условий достижения террористической "карьеры" постоянно существует возможность вмешательства общественных сил, которые могли бы препятствовать переходу к вооруженным действиям. Такая возможность состоит в часто упоминаемой, но редко используемой духовно-политической дискуссии, которая помимо прочего также должна иметь целью изолировать готовность к насилию в собственном политическом лагере"

Важность общегосударственного подхода к решению задачи профилактики терроризма отмечали и авторы специального доклада, подготовленного в Исследовательском институте изучения конфликтов и терроризма (Research institute for the study of conflict and terrorism). В частности, в документе показана положительная роль, которую сыграли профилактические усилия итальянского правительства в период активизации в этой стране террористических проявлений в конце 60-х - 70-х гг. При этом подавляющим большинством итальянских граждан терроризм отвергался и осуждался как неприемлемый насильственный метод ведения политической борьбы. В значительной степени формированию негативного общественного отношения к экстремизму и терроризму способствовали умело организованные кампании в средствах массовой информации. Положительный опыт итальянских властей в профилактике терроризма рекомендовано использовать государствам-членам Шенгенского соглашения.

К сожалению, простая идея о необходимости создания общегосударственной системы мер профилактики терроризма под эгидой верховной исполнительной власти, идея, продуктивность которой неоднократно и убедительно доказана опытом многих зарубежных стран, крайне медленно пробивает себе дорогу в российских эшелонах власти. Доказательством тому может служить хотя бы тот факт, что главным организатором и координатором борьбы с терроризмом, включая и реализацию профилактической функции, в Российской Федерации определено руководство ФСБ России.

Между тем для Российской Федерации проблема создания эффективной общегосударственной системы профилактики терроризма гораздо актуальнее, чем для стран, уже прошедших через пик радикализма и социальных взрывов и

<sup>III</sup>Пфаль-Траугбер А. Правый терроризм в ФРГ // Актуальные проблемы Европы, №4, 1997. С. 135.

**16\***

252

существующих сегодня в обстановке относительного благополучия и общественного мира.

Действительно, как отмечают специалисты, "существенным фактором детерминации терроризма являются кризисные ситуации, обострение разного рода социальных конфликтов... Сами по себе они еще не приводят обязательно к террористической активности. Но их соединение в определенный момент в благоприятных для этого условиях резко



увеличивает вероятность обращения к террористической практике". Именно такое благоприятное для вспышки террористической активности сочетание факторов наблюдается сегодня в России. Как отмечалось на одной из научно-практических конференций, фиксируемые в нашей стране "углубляющиеся противоречия между обществом (большинством народа) и властью; между богатым меньшинством и обедневшим большинством; между различными этносами; между центром и регионами, сторонниками и противниками реинтеграции стран СНГ в обновленный союз... порождают многообразные социальные опасности, угрожающие самому существованию народа и государства: реальные возможности социального взрыва, воцарение полной анархии; распада государства; расширения самых грубых и кровавых форм насилия и преступности; возникновения множества губительных конфликтов,

у - и 125  
гражданской войны и т.д. .

О том, что наступление на терроризм в Российской Федерации нужно вести широким общегосударственным фронтом, свидетельствуют и результаты социологических исследований, проводившихся в среде руководящего и оперативного состава органов безопасности России, профессионально занимающихся борьбой с терроризмом.

Подчеркнем, что в отечественных спецслужбах и правоохранительных органах уже давно пришли к выводу, что борьба с терроризмом далеко выходит за рамки компетенции силовых структур, и попытки решения этой масштабной проблемы только за счет их достаточно ограниченных и узких возможностей к успеху не приведут. Так, на заседании Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации еще 7 августа 1996 г. отмечалось: "Прежде всего ясно, что не обойтись без создания общегосударственной системы противодействия терроризму. При построении такой системы нужно отбросить формирующийся и навязываемый обществу и, по нашему убеждению, глубоко неверный подход, согласно которому вся

В и т ю к В. В. Некоторые аспекты терроризма в контексте современных конфликтных ситуаций (соображения террологов).- Социальные конфликты: терроризм. М., изд. Института социологии РАН, 1993. С.66.

О концепции социальной безопасности Российской Федерации (тезисы доклада) М изд. ИСПИ РАН, 1994. С.4.

253

тяжесть организации противодействия терроризму и, следовательно, ответственность должны лежать только на правоохранительных структурах и спецслужбах. Акции криминального и политического терроризма зарождаются и вызревают зачастую там, где мы не можем оказывать непосредственного воздействия. Отсюда система, призванная активизировать борьбу с терроризмом, должна включать в себя не только правоохранительный аспект, но и социальный, экономический, политический

и пропагандистский аспекты. В ней, на наш взгляд, должны найти свое место и федеральные органы исполнительной власти, и законодатели, и органы местного самоуправления, и общественно-политические объединения, и средства массовой информации, и церковь"<sup>126</sup>.

С учетом анализа зарубежного опыта и объективной оценки сложившейся обстановки в Российской Федерации попытаемся сформулировать те обстоятельства, которые диктуют острую необходимость создания общегосударственной системы мер профилактики терроризма в нашей стране. Подчеркнем, что это необходимо не только и даже не столько для того, чтобы аргументировать настоятельную потребность построения в России тотального всеохватывающего механизма раннего предупреждения терроризма, сколько для определения направлений создания модели такого механизма.

Итак, во-первых, одним из главных факторов, обуславливающих решение задачи формирования общегосударственной системы профилактики терроризма, является необыкновенное усложнение терроризма как социально-политического и криминального явления. Расширился спектр детерминант терроризма. При этом не просто обогатилась их природа (основой возникновения террористических проявлений служат конфликты в социальной, экономической, политической и иных сферах общественных отношений) или идеологическая мотивация терроризма (национализм, сепаратизм, политический экстремизм, корыстные интересы, авторитаризм). Но процесс взаимодействия многочисленных террористических детерминантов объективного и субъективного свойства в качестве продукта порождает на свет новые их мутации, играющие роль новых факторов, также воспроизводящих терроризм. Естественно, что столь сложной, мозаичной картине обстоятельств, способствующих возникновению терроризма и разрастанию его масштабов и общественной опасности, адекватно противодействовать можно лишь посредством создания всеохватывающей системы мер, воспроизводящей не менее богатый спектр факторов противоположной полярности, для чего необходимы усилия всех государственных структур и общественности.

Во-вторых, в процессе генезиса террористических проявлений, на различных стадиях криминогенного процесса последний способен переходить

Стенограмма заседания от 7.08.96.

254

из одной сферы общественных отношений в другую, из нее - в третью и т.д. Например, длительная невыплата заработной платы рабочим (фактор материальный, экономический) способна породить акции гражданского неповиновения. Последние, будучи явлением социальным, при своем разрастании превращаются в фактор политический (как по выдвигаемым лозунгам с требованиями отставки правительства и президента, так и по существу). Такое политическое движение может в случае непринятия действенных мер и обострения ситуации привести к криминальным явлениям

(захват в заложники руководителей предприятий и представителей органов исполнительной власти, перекрытие железнодорожных и автомобильных магистралей, призывы к вооруженной борьбе за свои права), а это уже право в а я сфера.

Мы рассмотрели простой пример. В жизни эти процессы гораздо богаче взаимодействиями, взаимопроникновениями, метаморфозами. И если мы ведем речь о профилактике терроризма на каждом из этапов нарастания угрозы совершения террористического деликта, то должны признать, что на различных стадиях приближения к потенциальному преступлению основная ответственность за реализацию профилактической функции будет ложиться на разные субъекты. Назовем это разрывом компетенции в реализации профилактической функции. Но ведь профилактическое воздействие не может быть "лоскутным", состоящим из самостоятельных, независимых частей - это непрерывный процесс. Следовательно, должна быть единая система профилактических мер, обладающая способностью использовать различные рычаги воздействия на различные сферы общественных отношений и маневрирующая такими рычагами адекватно развитию ситуации. Этим требованиям отвечает лишь общегосударственная система мер профилактики.

В-третьих, в течение последнего десятилетия в Российской Федерации увеличилось количество государственных структур, сотрудники которых призваны профессионально заниматься предупреждением преступлений, включая и политически мотивированные насильственные преступления. С учетом того, что некогда эффективная система мер профилактики в стране была разрушена, вновь созданные российские спецслужбы и правоохранительные органы вынуждены самостоятельно, зачастую независимо друг от друга искать пути раннего предупреждения преступлений, включая террористические посягательства на объекты их защиты. Кроме того, в Российской Федерации возникла густая сеть частных охранных предприятий, столкнувшихся с такой же проблемой профилактики преступлений террористического ряда (правда, совершаемых с корыстной мотивацией). Вместе с тем выработка единой стратегии профилактики терроризма, объединение в этом направлении разрозненных усилий многочисленных структур государственного и негосударственного секторов позволили бы резко повысить суммарный профи-

255

лактический потенциал в сфере противодействия террористической угрозе. Для этого также необходима единая система мер профилактики.

В-четвертых, вполне естественной реакцией на разгул насилия и терроризма в стране за последние годы явилась активизация попыток различных общественных движений и организаций потребовать от властей повышения уровня защиты рядовых граждан от акций психологического и физического террора. В этой связи эта проблема и пути выхода из создавшейся ситуации все чаще становятся предметом обсуждения на различных конференциях, круглых столах, митингах, сходах. Не доверяя

больше официальным государственным органам собственную безопасность и безопасность своих близких, люди предпринимают шаги по созданию отрядов самообороны, изыскивают способы приобретения оружия. Такая ситуация, характерная, например, для северокавказских регионов, граничащих с Чечней, лишь воспроизводит преступность, накаляет атмосферу, дестабилизирует социально-политическую обстановку.

При создании же общегосударственной системы мер профилактики терроризма энергию людей в области организации самозащиты можно грамотно направлять, используя для этого разъяснительную работу и механизм пропаганды, успешно сочетая с государственными мерами антитеррористической направленности. При этом вероятность всплеск неконтролируемых конфликтов с применением насилия будет значительно снижена, а разрешение серьезных криминальных противоречий - переведено в правовую плоскость.

В-пятых, одной из существенных тенденций терроризма в условиях современной российской действительности является взаимопроникновение политически (идейно) мотивированного терроризма и так называемого корыстного, или криминального, терроризма<sup>1</sup>. Кроме того, когда последний, разрастаясь, достигает определенных масштабов, он начинает непосредственно влиять на состояние социально-политической обстановки, превращаясь из криминального явления в фактор политический. Это обстоятельство диктует необходимость более глубокого исследования сложных процессов взаимного влияния террористических процессов различной природы для выработки и применения адекватно многоаспектной системы мер противодействия им, что, в свою очередь, требует объединения информационного, научного, ресурсного

Следует отметить, что последний термин не совсем удачен, так как явление, юридически признанное терроризмом, всегда криминально. С другой стороны, разграничение террористической мотивации на корыстную и политическую или идейную достаточно условно, так как и "идейные" террористы в своих действиях корыстны, хотя корысть может заключаться в достижении не материальных благ, а политической власти, изменения установленного порядка управления, расширения автономных полномочий административного региона или национальной общности и т.п

256

потенциалов различных ведомств в рамках централизованной общегосударственной программы.

В-шестых, предтечей политически мотивированных акций терроризма, как правило, является политический экстремизм как система крайних взглядов и действий. Заметим, что некоторые исследователи понимают экстремизм иначе: Социальное явление в области политической борьбы, для которого характерно систематическое, всестороннее и организованное использование насилия, противоречащего моральным и правовым установкам общества, для достижения политических целей"<sup>12</sup>. Однако такая трактовка экстремизма представляется принципиально ошибочной, так как

она приводит к смешению понятий экстремизма, терроризма, военных действий и т.п. На наш взгляд, более взвешенной и корректной представляется оценка, данная политическому экстремизму экспертами РАН, которые считают, что его отличительными чертами являются пропаганда и использование насилия и других крайних средств для достижения политических целей. При этом экстремизм может проявлять себя во внутренней и внешней политике, межнациональных и межконфессиональных отношениях, а наиболее опасными его формами следует считать посягательства на основы конституционного строя и терроризм<sup>129</sup>.

Таким образом, с одной стороны, политический экстремизм играет роль предтечи, детерминанты терроризма. В этой связи в целях профилактики последнего необходимо стремиться к устранению самого экстремизма. С другой стороны, терроризм является частью, одной из наиболее общественно опасных форм политического экстремизма, а следовательно, имеет с ним общие социально-политические, идеологические и экономические корни. Поэтому процесс профилактики терроризма невозможно рассматривать в отрыве от реализации мер борьбы с политическим экстремизмом. Причины же самого экстремизма по своей природе еще богаче и разнообразнее, чем причины терроризма. С учетом изложенного и для борьбы с политическим экстремизмом нужна не менее широкая система мер профилактики, реализовать которую можно только в масштабе общегосударственном.

Добавим, что профилактика экстремизма и профилактика терроризма - это не одно и то же. Действительно, не всякий экстремизм чреват террористическими проявлениями, следовательно, некоторые его формы не могут являться предметом воздействия с позиций профилактики терроризма. Кроме того, профилактика терроризма возможна там, где профилактика экстремизма уже запоздала.

Романов Н. А. Политический экстремизм как угроза безопасности страны. Монография. М: изд. ИСПИ РАН, 1997. С.21.

См.: Верховский А, Папп А, Прибыловский В Политический экстремизм в России. М. изд. Института экспериментальной социологии, 1996. С.9.

257

В-седьмых, вероятно, одним из самых терророгенных факторов в условиях российской действительности конца XX века следует признать повсеместное обострение межнациональных отношений. И хотя межнациональные и межэтнические конфликты редко возникают в "чистом виде", так как "определяющее влияние на характер развития этнополитической ситуации оказывает прежде всего состояние экономики, социальной и культурной сфер в стране"<sup>130</sup>, однако в ситуациях, когда в противоречия в любой области общественных отношений привносятся лозунги защиты национальных интересов, вероятность перерастания такого рода противоречий в открытые насильственные действия, в том числе и террористического характера, резко возрастает<sup>131</sup>. Е.В.Ассанов справедливо констатирует по этому поводу: "Именно тогда, когда экономические,

политические, гражданские и прочие социальные конфликты принимают национальную окраску, соединяются в сознании людей с ущемлением их национального достоинства, они становятся наиболее взрывоопасными"<sup>132</sup>. Впрочем, осуществление акций терроризма при обострении межнациональных отношений - еще не самое тяжелое следствие запущенных и длительное время не решаемых проблем в данной сфере. Глубокие и долго незарастающие трещины, возникающие в ходе межнациональных конфликтов, способны привести к развалу самой страны. Об этом свидетельствуют и исследования ученых<sup>133</sup>, и пример разрушения Советского Союза, и сегодняшние реалии Российской Федерации.

Для нас же в рамках рассматриваемого вопроса о моделировании эффективной системы мер профилактики терроризма в России важно подчеркнуть, что обострение межнациональных отношений является в сов-

<sup>130</sup> А б д у л а т и п о в Р., Михайлов В., Чичановский А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М., изд. Славянский диалог, 1997. С.36.

<sup>131</sup> По мнению профессора И. Ш. Алискерова, в "полиэтническом государстве любой вопрос, могущий вылиться в социальный конфликт, в конечном счете неизменно приобретает этническую окраску" (А л и с к е р о в И. Ш. Влияние мусульманского фундаментализма на этнонациональные конфликты в России // Актуальные проблемы борьбы ФСБ России и МВД России с терроризмом - М.: Академия ФСБ России, 1997), однако автор не согласен со столь категоричным утверждением. Напротив, можно привести широкий спектр проблем социального свойства, которые при своем обострении способны сплачивать для достижения единых целей различные национальные и этнические группы.

<sup>132</sup> А с с а н о в Е. В. Роль права в предотвращении межнациональных конфликтов - Межнациональные конфликты. Место и роль органов внутренних дел в межнациональных конфликтах - М.: Академия МВД России, 1992. С.15.

<sup>133</sup> См, например: Разделит ли Россия участь Союза ССР? М. изд. Центра исследования национальных отношений РНИС и НП, 1993.

258

ременных российских условиях весьма опасным детерминантом террористических проявлений, и ликвидация этого детерминанта возможна лишь в случае выработки и реализации тщательно выверенной и просчитанной государственной политики в данной сфере, что вновь приводит нас к выводу о необходимости осуществления профилактики терроризма в рамках именно общегосударственной системы мер<sup>134</sup>.

Фундаментом общегосударственной системы мер профилактики терроризма должна быть грамотная, стратегически ориентированная последовательная политика, имеющая целью оптимизацию общественных отношений в стране и исключая возникновение острых антагонистических противоречий между народом и властью, отдельными

слоями и группами населения, политическими движениями и партиями. Безусловно, прав профессор С.В.Дьяков, в течение многих лет занимающийся проблемами предупреждения преступлений против государства, который утверждает: "Борьба с государственной преступностью на общегосударственном уровне означает проведение комплекса мер, направленных на выход России из тяжелого экономического, политического, социального и духовно-нравственного кризиса, в котором она находится на данном историческом этапе. Эти меры... через оздоровление всех сфер жизнедеятельности и решают главные задачи, которые под силу только обществу и государству в целом: размывают либо поэтапно локализируют действие причин, порождающих преступность" Приведенное утверждение можно полностью применить и к области организационных мер государства по предупреждению терроризма в Российской Федерации. В качестве же основных условий выхода России из кризисного состояния должны использоваться: "выработка концепции общенациональных интересов и определение социальных приоритетов; восстановление социальной справедливости, включающей в себя соблюдение прав человека, осуществление общественного контроля над органами власти и преодоление социального раскола; декриминализация общественных отношений, укрепление законности и правопорядка; качественная корректировка принятого курса реформирования, отказ от монетаристских средств ее реализации"<sup>136</sup>.

Более обстоятельно взгляд автора на опасность межнациональных конфликтов с позиций противодействия террористической угрозе изложен в статье: Национализм как детерминант терроризма // Юридическая газета, 1997, № 44,45.

<sup>135</sup> Криминология. Учебник для юридических вузов- М.: ИНФРА'МНОРМА, 1997 С.563.

Осипов Г. В. Россия: национальная идея. Социальные интересы и приоритеты-М.: Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1997. С.40.

259

Отмечая необходимость участия в борьбе с политически мотивированными преступлениями спецслужб и правоохранительных органов, в деятельности которых "на переднем плане должна стоять предупредительная (профилактическая) работа", С.В.Дьяков подчеркивает: "Задача ликвидации преступности не под силу одним правоохранительным органам, поскольку решение этой сложнейшей задачи лежит в русле коренных преобразований общества в целом"<sup>137</sup>. При этом ученый, опираясь на данные социологических исследований, намечает и главные направления приложения профилактических усилий: активизация воспитательной работы в массах; мониторинг сложных общественных процессов в целях своевременного прогнозирования возникновения, вскрытия и устранения фактов нарушения принципа социальной справедливости; оптимизация отношений в сфере труда и потребления<sup>138</sup>.

Конечно же, в общегосударственной системе мер профилактики терроризма должны быть представлены и "меры исполнительных органов власти по раннему предупреждению межнациональных конфликтов и связанных с ними криминальных проявлений и массовых беспорядков", и усиление режимных мер на первоочередных объектах посягательств террористов (места массового скопления людей, аэропорты, высокорисковые производства, объекты атомной энергетики и жизнеобеспечения и т.д.), и ужесточение контроля за оборотом оружия и взрывчатых веществ в стране, и широкий спектр иных многоплановых и разномасштабных мероприятий.

К сожалению, приходится констатировать, что в сегодняшних условиях возможности Российской Федерации по созданию эффективной общегосударственной системы мер профилактики терроризма крайне скудны. Так, они не идут ни в какое сравнение с возможностями США, где борьба с терроризмом в последние годы объявлена приоритетным направлением обеспечения национальной безопасности. При этом на вооружение берутся самые современные антитеррористические технологии, и государство щедро финансирует любые инновации в данной сфере. Например, при принятии в апреле 1996 г. Закона "О борьбе с терроризмом и применении смертной казни" на нужды антитеррористической деятельности ФБР выделялось 114 млн. долларов на 1997 г. и 166 млн. долларов - на 1998 финансовый год. Дополнительно направлялись в распоряжение Таможенной службы,

Криминология. Учебник для юридических вузов.-М: ИНФРА\*М-НОРМА, 1997 С.564.

<sup>138</sup> Там же. С.564-567.

<sup>139</sup> О с и п о в Г. В. Россия: национальная идея. Социальные интересы и приоритеты.-М: Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1997. С.40.

260

Министерства юстиции, Секретной службы, органам Федеральной судебной власти США суммы, исчисляемые десятками миллионов долларов<sup>140</sup>. Когда в 1996 г. Комиссия Белого дома по авиационной безопасности, возглавляемая вице-президентом США А.Гором, выработала программу борьбы с авиационным терроризмом, состоящую из 18 проектов, общая стоимость ее реализации была оценена в несколько миллиардов долларов<sup>141</sup>. Рассчитывать на подобное финансирование борьбы с терроризмом в нашей стране в обозримом будущем не приходится. Не случайно 7 августа 1996 г. на заседании Координационного совещания руководителей правоохранительных органов России Генеральный прокурор Российской Федерации констатировал: "Безусловно, создание эффективной государственной системы противодействия терроризму - это главная задача... Но давайте смотреть правде в глаза - сейчас, в нынешних условиях, условиях ограниченного финансирования, быстрыми темпами создать такую общегосударственную систему профилактики, противодействия терроризму не удастся"<sup>1 2</sup>.



Таким образом, специфика современной российской действительности формирует объективное и существенное требование к созданию общегосударственной системы противодействия терроризму, а именно - требование предельной экономичности. Следует изначально признать неприемлемым для Российской Федерации тот дорогостоящий путь, по которому пошли в этой области США и другие достаточно благополучные страны Запада (ФРГ, Великобритания, Франция и др.), способные выделить на обеспечение безопасности собственных рядовых граждан крупные бюджетные средства.

Вместе с тем, необходимо отметить, что у России может быть свой подход к созданию общегосударственной системы мер профилактики терроризма, основанный на учете местной специфики, ментальное<sup>TM</sup> населения, юридических традиций, прошлого положительного опыта в сфере профилактики преступности. Действительно, если проанализировать ту же систему мер противодействия терроризму в США, то нетрудно убедиться: основной акцент в ней сделан на создании всевозможных режимных, технических и иных препятствий *для затруднения реализации террористических посягательств*. Таким образом, американские власти озабочены в первую очередь тем, чтобы создать эффективный и чувс-

<sup>1</sup> См.: Указ. закон, статьи 811, 812, 815, 816, 818.

141

<sup>L</sup>СМ.: Shifrin C. A. Potential of explosives focuses renewed attention on security // Aviation week & space technology. 5 aug. 1996. P.33-34; O 11 J. Security rates, "top priority" // Aviation week & space technology, 16 sep. 1996. P.36-37.

Стенограмма заседания от 7.08.96 г.

261

ствительный контртеррористический механизм, способный выявить и адекватно отреагировать на любую попытку *осуществления* акции терроризма. При этом гражданское общество переводится в режим "осажденной крепости", и даже превентивные, порой весьма жесткие меры противодействия террористической угрозе направляются на цели (лица, организации, государства), которые уже сформировались (в действительности или по мнению властей США) как субъекты террористической деятельности. Ранние же этапы назревания террористической опасности в различных ее проявлениях выходят за рамки системы превентивных мер.

Если же при создании общегосударственного механизма профилактики терроризма сосредоточить усилия на мерах выявления и устранения его первопричин, что обойдется во много раз дешевле построения в обществе "антитеррористической крепости", то можно будет сэкономить значительные средства на применении мер пресечения террористических акций и ликвидации последствий таковых.

Можно в этой связи вспомнить, насколько эффективной была система

профилактики государственных преступлений в Советском Союзе, ориентированная на выявление и устранение опасности их назревания на самой ранней стадии. Естественно, что в современных условиях неприемлемы критерии, которые использовались в прежние годы для оценки степени угроз безопасности общества и государства, так как в этих критериях в ущерб правовой компоненте доминировал идеологический и политический подход, ориентированный на установленный государством единый "общенародный" стандарт. Однако заслуживает внимания и воссоздания (при известной модернизации) сама "архитектура" здания профилактики политически мотивированных преступлений, на борьбу с которыми объединялись усилия и государственных структур, и органов безопасности, и трудовых коллективов, и молодежных организаций, и широких слоев общественности, и средств массовой информации. Академик В.Н.Кудрявцев справедливо отмечает: "Мировой опыт свидетельствует о том, что профилактическая работа - дело не только государственных органов; во многих странах, да и у нас имеется неиспользованный резерв общественных, самодеятельных, в том числе благотворительных организаций, которые могли бы часть работы принять на себя"<sup>143</sup>. Добавим к этому, что в нашей стране сегодня практически не используется в профилактических целях (даже для информационного обеспечения этой деятельности) потенциал многочисленных

негосударственных охранных структур и детективных агентств.

<sup>143</sup> Кудрявцев В. Н. Генезис преступления: опыт криминологического моделирования. - М: ФОРУМ-ИНФРА\*М, 1998. С.198.

262

Обязательными требованиями, предъявляемыми к общегосударственной системе мер профилактики терроризма, должны стать: во-первых, их упреждающий характер, базирующийся на непрерывном, многоаспектном мониторинге оперативной и социально-политической обстановки и объективном прогнозировании ее развития; во-вторых, комплексность применения профилактических мер, заключающаяся в задействовании всех возможных рычагов оказания оздоравливающего влияния на обстановку, и, в-третьих, единое управление на федеральном уровне, подчиненное общему стратегическому замыслу искоренения терроризма в Российской Федерации.

При определении ключевых блоков общегосударственной системы мер профилактики терроризма можно обратиться к имеющемуся уже прошлому опыту создания типологий общей системы мер предупреждения преступлений. Так, например, авторами "Курса советской криминологии" в эту систему были включены: "общегосударственные мероприятия экономического, социального, идеологического, культурно-воспитательного порядка, законодательного, правового плана...; деятельность государственных органов и общественных организаций... по выявлению причин и условий совершения преступлений и принятию мер к их устранению"<sup>144</sup>. Близкая типология системы мер предупреждения

преступлений предлагается и в более позднем учебнике по криминологии: "По содержанию меры предупреждения преступности могут быть экономическими, политическими, социальными, организационно-управленческими, культурно-воспитательными, правовыми и иными"<sup>145</sup>.

Разумеется, система мер предупреждения преступлений в целом не идентична общегосударственной системе мер профилактики терроризма ввиду специфичности детерминант последнего и своеобразия протекания криминогенных процессов, чреватых перерастанием в террористические акции. Вместе с тем профилактика терроризма может и должна рассматриваться как часть более общей системы мер профилактики преступлений и преступности, в связи с чем группы профилактических мер (по сферам применения и рычагам воздействия) будут едиными для обеих систем.

Действительно, в ст.2 "Основные принципы борьбы с терроризмом" Федерального закона Российской Федерации "О борьбе с терроризмом" при определяющей роли принципа приоритета мер предупреждения терроризма провозглашается принцип комплексного использования профилактических, правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских мер,

Курс советской криминологии (предупреждение преступности).- М: Юридическая литература, 1986.С.22.

Криминология. Учебник для юридических вузов- М: ИНФРА\*М-НОРМА, 1997 С.340.

263

что, как нетрудно убедиться, весьма близко к перечисленным выше группам мер предупреждения преступности.

Обозначение отдельных элементов будущей общегосударственной системы мер по профилактике терроризма можно отыскать в распорядительных документах верховной исполнительной власти Российской Федерации. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 7.03.96 г. № 338 "О мерах по усилению борьбы с терроризмом" предусматривалось: организовать проведение комплексных обследований предприятий-изготовителей огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, а также мест их хранения и утилизации; разработать комплекс информационных и просветительских мероприятий, направленных на обеспечение борьбы с терроризмом и обучение населения навыкам противостояния террористам (виктимологическая профилактика терроризма); усилить охрану государственной границы Российской Федерации; повысить защиту охраняемых объектов и коммуникаций от актов терроризма; исключить любые формы оправдания в средствах массовой информации терроризма и насилия, а также распространение информации, создающей угрозу жизни граждан, военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

К сожалению, вопрос о необходимости и путях создания общегосударственной системы мер профилактики терроризма не нашел

отражения ни в постановлении Правительства Российской Федерации от 16.01.97 г. № 45 "О создании Межведомственной антитеррористической комиссии Российской Федерации", ни в более позднем постановлении от 6.11.98 г. № 1302 "О Федеральной антитеррористической комиссии". В этой связи более продуктивным с позиций поиска ориентиров для моделирования единой антитеррористической профилактической системы мер является анализ содержания ведомственной Концепции антитеррористической деятельности органов федеральной службы безопасности, в которой, в частности, идет речь о разработке и реализации комплексных планов общего предупреждения и профилактики, включающих совместные организационно-управленческие и иные меры различных субъектов профилактики терроризма в России. Здесь же говорится о совершенствовании оперативного обеспечения административно-правовых антитеррористических режимов, повышении защищенности учреждений и должностных лиц высших органов власти, стратегических объектов повышенного экологического риска, объектов атомной энергетики, объектов промышленности с производством повышенной опасности, объектов транспорта и связи, а также объектов, производящих, хранящих и использующих средства и материалы, которые могут быть применены для совершения террористических акций.

Разумеется, Концепция антитеррористической деятельности органов безопасности не может дать ответы на все вопросы, возникающие в процессе моделирования общегосударственной системы мер профилактики терроризма,

264

так как этому препятствуют ее достаточно узкие рамки, определенные пределами компетенции органов безопасности в решении масштабной задачи устранения причинного комплекса терроризма в стране. ФСБ России - лишь один из многих участников совокупного субъекта профилактики терроризма в Российской Федерации. Эффективность же последней будет зависеть как от активности и прицельное™ профилактической деятельности каждого из участников этого процесса, так и от степени координации на федеральном уровне совместных антитеррористических усилий.

Общегосударственная система мер профилактики терроризма должна удовлетворять требованию универсальности с точки зрения способности адекватно реагировать на возникновение террористических угроз любой природы, масштаба и динамики. В этой связи автор, используя криминологический подход, пришел к выводу, что при построении модели такой системы наиболее оптимальной представляется трехуровневая ее конструкция. При этом самый масштабный и мощный уровень системы мер профилактики должен быть нацелен на выявление и устранение основных, базисных причин и условий воспроизводства терроризма в стране, к которым относятся достигшие в процессе своего обострения уровня конфликта противоречия в сфере экономики, политики, межнациональных отношений, столкновения интересов власти и народа, федерального центра и субъектов федерации и т.д. Заметим, что эти базисные детерминанты терроризма, в

соответствии с ранее рассматривавшимися свойствами, включают в себя в качестве взаимодействующих и взаимоподпитывающих элементов факторы объективного и субъективного свойства. К первой группе можно отнести кризисные явления в сферах государственной политики, неблагоприятное для России развитие международных отношений, тотальную криминализацию в обществе и экономике, разрастание коррупции и др. В роли субъективных факторов для базисных детерминант терроризма выступают общее падение духовности и общественной морали, распространение идеологии насилия и экстремизма различной природы, оправдание стремления к обогащению любой ценой и любыми способами, неприятие населением или отдельными его слоями решений, принимаемых верховной властью, и др.

Ввиду масштабности и тотального (в рамках Российской Федерации) характера перечисленных базисных причин терроризма эффективное противодействие им может быть реализовано лишь посредством адекватно масштабной системы мер профилактики. Организация этого процесса выявления, устранения, локализации или минимизации влияния базисных детерминант терроризма должна осуществляться через принятие соответствующих политических решений верховной исполнительной властью путем разработки и проведения в жизнь специальных программ, направленных на устранение перекосов во внешней и внутренней политике, экономике,

265

социальных и межнациональных отношениях, а также на борьбу с преступностью, коррупцией и другими терророгенными явлениями.

С учетом масштаба и специфики механизма реализации данного фундаментального уровня системы мер профилактики терроризма следовало бы назвать его *политическим* уровнем.

Следующий, менее масштабный уровень общегосударственной системы мер профилактики терроризма, вероятно, должен быть определен как *социальный*, так как заключенные в нем профилактические меры нацелены на выявление и устранение терророгенных явлений, воспроизводимых на почве всевозможных социальных конфликтов. Эти конфликты, по существу, произрастают из более масштабных, базисных противоречий и конфликтов, однако последние в процессе реализации разнообразных общественных отношений конкретизируются, опредмечиваются. Эти социальные

противоречия и конфликты более локальны, нежели базисные, зато более динамичны, подвижны. К ним можно отнести вспышки социального протеста на почве сокращения рабочих мест, невыплаты заработной платы, ухудшения качества жизни; столкновения интересов трудового населения, с одной стороны, и коррумпированных чиновников или криминальных элементов - с другой; межнациональные или межконфессиональные конфликты; нарушения принципа социальной справедливости и др.

При реализации антитеррористических профилактических мер на

социальном уровне прерогатива в их создании и обеспечении осуществления по-прежнему принадлежат государству, его структурам в центре и на местах. Однако здесь возрастает роль и негосударственных, общественных институтов: трудовых коллективов, народных собраний, общественных движений, партий, церкви, национальных организаций, культурно-просветительских учреждений, независимых средств массовой информации и пр. При грамотной организации со стороны государства перечисленные структуры способны значительно повысить потенциал совместных профилактических усилий, направленных на предупреждение политического экстремизма и терроризма.

Важным элементом социального уровня системы мер профилактики терроризма является *организация и осуществление разъяснительной и воспитательной работы с населением*, включающей в себя правовой, идеологический, интернациональный, патриотический аспекты. Успех этой работы будет зависеть и от уровня эффективности использования в комплексе всех имеющихся возможностей (системы образовательных учреждений, юридического всеобуча, средств массовой информации, церкви и т.д.), и от степени соответствия идеологии проводимых мероприятий ментальное™ народа и общественным ожиданиям, и от готовности руководителей страны самим следовать в жизни тем лозунгам, которые декларируются ими для рядового обывателя.

266

Следует подчеркнуть, что на социальном уровне системы мер профилактики терроризма возрастает **роль** в их реализации спецслужб и правоохранительных органов Российской Федерации, которые используют при этом специальные силы, средства и методы. Объясняется это тем обстоятельством, что, как показывает оперативная практика, именно противоречия и конфликты различной природы в сфере социальных отношений являются благодатной почвой для искусственного провоцирования, инспирации в обществе массового недовольства, экстремизма и противоправного насилия. При этом организаторы антиконституционных процессов и террористических проявлений, руководствуясь в своей деятельности личными амбициями, корыстными мотивами, точно оценивая запросы населения, искусно манипулируя общественным сознанием и максимально эффективно используя просчеты в деятельности властей, маскируют свои истинные цели (дестабилизации обстановки, провоцирования сепаратизма, национализма, клерикализма, разжигания религиозной или этнической вражды) лозунгами о защите прав и интересов населения. В этой ситуации именно специальный инструментарий, имеющийся на вооружении государственных структур, наделенных полномочиями осуществлять оперативно-розыскную деятельность, способен вскрыть истинные цели инспираторов экстремистских и террористических акций, реконструировать в деталях механизм антинародных по своей сущности провокаций и довести легализованную разоблачительную информацию через различные каналы до широкой общественности для

оказания профилактического воздействия на развитие обстановки.

Наконец, предельно конкретизируются терророгенные ситуации и противопоставляемые им меры профилактического характера на *индивидуальном* уровне профилактики. Здесь на одной из сторон конфликтной оси взаимодействия, способного породить акт терроризма, находится персонифицированный субъект (хотя лицо и может приближаться к противоправному акту насилия в "связке" с другими, конкретными же лицами). На противоположной стороне конфликта могут находиться различные по своим масштабам, природе, степени общественной или государственной значимости образования (отдельные личности, социальные слои, группы или категории людей, общество в целом, государство, социально-политическая система, политический режим или отдельные сегменты политической жизни и т.д.).

На индивидуальном уровне общегосударственной системы мер профилактики терроризма последние должны быть предельно адресны и прицельны, так как весьма локальна и сама "мишень" профилактического воздействия. Кроме того, требование особой точности и деликатности при реализации профилактических мер на индивидуальном уровне диктуется еще и тем обстоятельством, что они вступают здесь в непосредственный контакт с правами и свободами личности, которые в демократическом обществе не могут быть нарушены без достаточных на то законных оснований. В то же время

267

нельзя и абсолютизировать права и свободы лица, если последнее неверно или расширительно их толкует, и намерено реализовывать их путем создания угроз жизни, здоровью, а также правам и свободам других лиц.

Следует отметить, что при реализации профилактических мер на индивидуальном уровне предельно конкретизируются и субъекты этой деятельности, что является необходимым следствием требования адекватности антитеррористических профилактических мер объекту их воздействия.

Все три уровня предлагаемой модели общегосударственной системы мер профилактики терроризма тесно связаны между собой. Эффективность реализации этих мер на одном из уровней прямо или опосредованно влияет и на состояние терророгенных факторов, соотносящихся с другими уровнями профилактического механизма. Кроме того, факторы, воспроизводящие террористические проявления и соответствующие менее масштабным уровням системы мер профилактики, при низкой эффективности их осуществления способны как злокачественная опухоль увеличивать свои масштабы, наращивать общественную опасность, криминогенный потенциал, динамику, приобретать таким образом новое качество и переходить в разряд терророгенных детерминант, соответствующих более масштабным уровням общегосударственной системы антитеррористических профилактических мер.

**Чтобы терроризм не застал врасплох**

В общественном транспорте нас предупреждают: "Уважаемые пассажиры! При выходе не забывайте свои вещи. О вещах, оставленных другими пассажирами, сообщайте водителю или представителю органов правопорядка". Эта ставшая привычной фраза - не беспокойство о наших вещах. Это - проявление заботы о нашей безопасности и наших жизнях.

Приходится констатировать, что в последние годы, когда все в нашей стране кардинально преобразуется, ломается, рушится, российский обыватель находится в состоянии непрерывного стресса. Так уж получается, что любые "преобразования к лучшему" в социальной, экономической, политической, финансовой сфере обрушиваются на рядового гражданина все новыми бедами. Одной из них стал разгул насильственной преступности. И, пожалуй, самыми жестокими и человеконенавистническими по своей сути являются террористические преступления. Это такие противоправные и уголовно наказуемые деяния, при совершении которых преступники для достижения своих целей используют метод устрашения и различного рода угрозы (похитить близкого человека, убить заложника, отравить систему водоснабжения, взорвать самолет с пассажирами или общественное здание, личный автомобиль или дачу).

Каждое новое проявление терроризма всегда неожиданно для общества, так как подготовка террористических акций осуществляется в глубокой тайне,

268

конспиративно. Поэтому бороться с такого рода предумышленными преступлениями способны лишь структуры, хорошо разбирающиеся в тактике террористов, обладающие необходимыми силами и оснащенные специальными техническими средствами. В нашей стране это, в первую очередь, органы безопасности и внутренних дел.

Однако многое в предупреждении террористических проявлений зависит и от нас самих. Именно поэтому в метро и наземном транспорте висят памятки, призванные пробудить нашу бдительность. Эти профилактические антитеррористические мероприятия (такая предупредительная работа в среде потенциальных жертв преступлений называется виктимологической профилактикой) осуществляются с 1995 года, когда после начавшегося в Чечне военного безумия все чаще стали звучать угрозы "отмороженных" боевиков развязать кампанию террора на территории всей страны. Серьезность этих заявлений подтвердили практические шаги по их реализации: взрывы на вокзалах в Армавире и Пятигорске, в поездах Москва-Санкт-Петербург и Астрахань-Волгоград, в московском и петербургском метро, на рынке Владикавказа, в жилых домах Москвы, Буйнакск, Волгодонск, общежитии сотрудников внутренних дел в Аргуне и другие.

Таким образом, взрывами нас сегодня уже не удивишь, с начала 90-х годов мы к ним просто привыкли как к повседневной обыденности. Однако взрыв взрыву рознь. Одно дело, если взлетает на воздух вместе с хозяином и его телохранителями "мерседес" какого-нибудь криминального авторитета,



крупного бизнесмена, банкира или высокопоставленного чиновника (кстати, в наше время эти различные ипостаси вполне могут уживаться в одном человеке), и совсем другое дело, когда взрывы звучат на вокзалах, в поездах, троллейбусах, в метро или на стадионах. В первом случае мы имеем дело с так называемым криминальным террором, иначе говоря, с актами мафиозных разборок в сферах, где "крутятся" большие деньги. В основе таких актов лежат корысть, жажда наживы, а сами эти акции предельно локальны и прицельны: личность потенциальной жертвы определена заранее.

Цели же, которые ставят перед собой террористы, и задачи, решаемые ими при организации взрывов в общественном транспорте или других местах массового скопления случайных людей, совершенно иные. Здесь мотивация преступников носит уже не материально-корыстный, а идейно-политический характер. Цель - дестабилизация социально-политической обстановки, нарушение механизмов управления государством и обществом, создание атмосферы паники, хаоса, подрыв авторитета власти. В этой ситуации для террористов безразлично, кто конкретно станет их жертвами. Главное, чтобы как можно масштабнее был резонанс в обществе от совершенных актов террора.

В условиях современной России к акциям неприцельного, или рассеянного, терроризма (иногда его называют "бомбовым", так как осу-

269

ществляется он чаще всего путем организации взрывов) прибегают сепаратисты, националисты и религиозные фанатики различных мастей. Настоящим полигоном бомбового терроризма стал сегодня Северный Кавказ, особенно территории субъектов Российской Федерации, непосредственно граничащих с мятежной Чечней. Помимо территории самой этой республики радиоуправляемые взрывные устройства срабатывают в Дагестане, Северной Осетии, Ростовской области и Ставропольском крае, а также других субъектах федерации, относящихся к региону Северного Кавказа. Однако, как показали события последних лет, и другие регионы России не застрахованы от такого рода проявлений.

Чем же в этих условиях можем мы помочь и правоохранительным органам и, самое главное, самим себе в деле предупреждения акций бомбового терроризма? - Повышением бдительности и выработкой элементарных навыков обеспечения собственной безопасности. Заметим, что в странах, по которым уже прокатились волны терроризма или в которых и в настоящее время сохраняются угрозы бомбовых атак, населением на почве чувства самосохранения выработаны правила поведения в ситуациях, когда есть хотя бы малейшее подозрение на существование террористической опасности. Во время американской агрессии во Вьетнаме местные жители научились обходить стороной валявшиеся на земле куклы или транзисторные приемники, зная, что в них могут находиться смертоносные шариковые бомбы. В Израиле никому и в голову не придет поддать ногой валяющуюся на тротуаре консервную банку, а если на автобусной остановке

обнаруживается забытый кем-то полиэтиленовый пакет, об этом незамедлительно сообщается полицейским или военному патрулю.

С 1978 по 1995 год население США буквально было затерроризировано неким маньяком, рассылавшим по всей стране бомбы-бандероли. Возможно, "Унабом" (как его окрестили в ФБР) так никогда и не был бы обнаружен, если бы родной брат террориста за объявленную награду в миллион долларов не сдал бы властям 53-летнего профессора математики Теда Казински. То обстоятельство, что о своеобразном "хобби" "Унабома" с подачи средств массовой информации стало известно всему миру, повлекло за собой два существенных следствия. Одно из них - негативного свойства - заключалось в том, что тактику Казинского взяли на вооружение другие террористы-одиночки и даже организованные террористические группы. Так, например, в декабре 1995 г. в германском городе Хениксдорф близ Берлина в почтовом отделении взорвалось отправление, адресованное канцлеру ФРГ Г.Коолу, а в январе 1997 г. американские почтовые работники обнаружили около десятка присланных с Ближнего Востока пластиковых бомб, замаскированных под рождественские открытки. Однако разоблачение "Унабома" сыграло и положительную роль - американцы стали крайне осторожно относиться к подозрительным почтовым отправлениям, приходящим на их имя.

270

Возможно, с некоторыми признаками бомб-открыток и бомб-бандеролей будет полезно ознакомиться и рядовому гражданину в порядке "антитеррористического всеобуча" - вдруг какому-нибудь российскому "Унабому" попал в руки его адрес.

Бдительного получателя почтовой корреспонденции должно насторожить любое отправление, обратный адрес на котором ему незнаком или вообще отсутствует, а адрес получателя исполнен с ошибками. Если же при этом на пакете имеются ограничительные пометки типа "Лично в руки", "Только такому-то" и т.п., подозрение должно возрасти. Настороженность должны вызывать толстые письма, жесткие на ощупь или с сыпучим содержанием, а также имеющие разную толщину различных участков. Предельно осторожно следует обращаться с пакетами, из которых торчат проволочки, которые покрыты маслянистыми пятнами или издают странный запах, а также обладают другими признаками, отличающими их от обычных писем и бандеролей. Если же желание ознакомиться с содержимым такого отправления непреодолимо, лучше сделать это, предварительно рассмотрев пакет через интраскоп (прибор для рентгеновского просвечивания предметов).

Как уже отмечалось, бдительность поможет избежать опасности и в общественном транспорте. И кое-чему мы здесь уже научились. Вспоминается такая картина в московском метро. На конечной станции в головной вагон прибывшего из депо электропоезда хлынули было пассажиры, но, увидев бесхозную картонную коробку с пивными банками, дружно покинули его. Проинформированный машинист с дежурным по станции осторожно подняли подозрительный груз и переместили его в

сторону специального контейнера. О том, что это - не излишняя предосторожность, может свидетельствовать другой пример. 1 января 1998 г. самодельное взрывное устройство (СВУ), находившееся в сумке-визитке, было обнаружено машинистом электропоезда А.Яковлевым на станции "Третьяковская". Он доставил бомбу к кабине дежурной, однако изолировать ее в контейнер не успели - устройство мощностью около 200 грамм тротилового эквивалента сработало, в результате чего пострадали три человека.

Бомбы могут подкарауливать нас в самых неожиданных местах и быть замаскированы под самые различные предметы. 17.07.97 г. СВУ было обнаружено на центральном оптовом рынке г.Ставрополя в коробке из-под торта. Примерно в то же время в зоне осетино-игушского конфликта к зданию военной прокуратуры подложили СВУ, запрятанное в детский мячик. Поэтому не надо поддаваться эмоциям и отшвыривать ногой пивную банку, обнаруженную прямо перед дверью вашей квартиры, или бездумно смахивать с капота личного автомобиля кем-то оставленный пакет из-под кефира. Присмотритесь к этим предметам внимательно, оцените ситуацию и не бойтесь показаться смешным, позвонив по телефону 02 - жизнь того стоит. Если же в вас сильно желание испытать острые ощущения, хотя бы воспользуйтесь

271

длинной бечевкой или крепкой ниткой с петлей на конце с тем, чтобы сдвинуть подозрительный предмет с места из-за укрытия.

Достаточно распространенными в последние годы стали анонимные угрозы (письменные или по телефону) взорвать то или иное здание (офис банка или фирмы, универмаг, школу, предприятие, жилой дом). В подавляющем большинстве таких случаев они объясняются патологиями в формировании чувства юмора у моральных уродов, которых, к сожалению, хватает в нашем больном обществе. Однако это обстоятельство ничуть не умаляет опасности, возникающей при поступлении такого рода угроз, с точки зрения нервного стресса для лиц, находящихся в здании, нарушения распорядка работы, отвлечения органов правоохраны и спецслужб от выполнения прямых обязанностей. Дело в том, что специальные подразделения при получении информации об угрозе взрыва всегда реагируют на нее, исходя из посылки, что опасность взрыва реальна. Поэтому боевые расчеты выезжают на место происшествия, находящиеся в здании эвакуируются, проводятся необходимые в таких случаях розыскные мероприятия.

Чем мы можем помочь взрывотехникам, оперработникам, следователям и кинологам с собаками при таких бомбовых угрозах? Следует иметь в виду, что если события происходят в здании, где мы постоянно живем или работаем, то мы лучше ориентируемся в помещении и знаем обычное размещение предметов в них, чем прибывающие к месту происшествия сотрудники спецподразделений. Поэтому достаточно окинуть внимательным взглядом знакомые помещения, выявить предметы, которых в

них раньше не было и сообщить об этом своему руководству или специалистам - это поможет сэкономить столь драгоценное в таких ситуациях время, а может быть - и предотвратить взрыв.

Если же мы находимся в помещении или местности, незнакомых нам, снизить опасность от возможных неожиданных угроз поможет наше внимательное отношение к окружающим, способность прогнозировать (моделировать) осложнение обстановки и психологическая готовность быстро и целесообразно действовать при таком осложнении (укрыться за заранее намеченную спасительную преграду, быстро двигаться в направлении изначально отфиксированного выхода и т.п.). Готовность к нападению - половина успеха,- она зачастую способна отвести от нас опасность.

В заключение хотелось бы сделать несколько замечаний. Во-первых, в короткой статье нельзя описать все возможные варианты угроз, которые способна породить наша действительность или чье-то большое воображение. Каждый из нас существует в уникальном и неповторимом микромире, на изучение особенностей которого и следует ориентироваться при обеспечении собственной безопасности.

Во-вторых, статья адресована именно тем, кто читает в метро и общественном транспорте предостерегающие надписи. Для тех, кто в трамвае

272

не ездит, а пользуется богатыми иномарками, содержащихся в данной статье рекомендаций явно недостаточно - это люди категории повышенного риска, а их безопасность должны обеспечивать отдельно приглашаемые для этих целей специалисты.

В-третьих, целью статьи не было запугать обывателя ужасами террора, выглядывающего из всех мыслимых и немыслимых углов и щелей. Вероятность того, что отдельно взятый рядовой гражданин станет жертвой террористов, в тысячи раз меньше, чем возможность попасть под автомобиль при переходе улицы в неустановленном месте. Так что не надо бояться включать электрочайник в собственной кухне - вряд ли он взорвется.

**Интеллектуальные ресурсы профилактики терроризма в России**  
(тезисы выступления на круглом столе "Интеллектуальные ресурсы борьбы с терроризмом")

Проблема борьбы с терроризмом обрела в последние годы необыкновенную актуальность во всем мире, чему способствовали разрастание масштабов и расширение географии этого опасного, разрушительного и по существу непредсказуемого феномена, повышение общественной опасности террористических проявлений, технической и боевой оснащенности террористов. Правительства, специальные службы и правоохранительные органы различных стран ищут варианты объединения усилий в противодействии террористической угрозе, не признающей государственных границ. Однако на этом пути создания общего фронта борьбы с терроризмом на международной арене существуют серьезные

препятствия. Это и отсутствие единого определения терроризма, и двойные стандарты в оценках политически мотивированных террористических акций, и смешение понятий "терроризм" и "национально-освободительная борьба", и своеобразие национальных законодательств, и другие обстоятельства.

Пожалуй, в самом общем виде сущность терроризма можно определить так: терроризм - управление людьми для достижения значимых целей посредством превентивного устрашения. Таким образом, терроризм может быть идентифицирован через выявление его двухэтапного механизма: сначала путем применения насилия или угроз устрашить, деморализовать, психологически подавить какие-то социальные группы людей (этносы, политических противников, население региона или страны, представителей органов власти), напрячь ситуацию, обострить социально-политическую обстановку, а уже затем заставить выполнить волю террористов. Добавим к этому, что применяемое субъектами террористической деятельности насилие всегда нелегитимно, даже если формально и признано таковым в национальном законодательстве (в случаях государственного терроризма). Методы

273

терроризма всегда применяются там и тогда, где и когда террористы не могут рассчитывать на успех легитимных способов достижения целей (или по каким-то причинам не имеют для этого достаточного времени и пытаются через насилие и устрашение ускорить процесс приближения к цели).

Несмотря на определенные объективные, трудности организации взаимодействия в борьбе с терроризмом на международном уровне в этой деятельности можно определить такие сферы, где такое взаимодействие представляется не только возможным, но и весьма перспективным. И именно здесь могут быть востребованы информационные ресурсы различных стран.

Информационное обеспечение крайне важно для успешного противодействия террористической угрозе. И я бы выделил два его аспекта: социально-политический и специальный. Информационное обеспечение борьбы с терроризмом на социально-политическом уровне, когда в обществе формируется невыгодное для субъектов террористической деятельности информационное поле путем разоблачения идеологии насилия и экстремизма, развенчания лживости лозунгов и призывов, под прикрытием которых действуют террористы, вскрытия их истинных целей, чаще всего не имеющих ничего общего с декларируемыми целями, и т.д. Сразу подчеркну, что именно в этой сфере информационной поддержки борьбы с терроризмом международное сотрудничество затруднено из-за несовпадения подходов и оценок, то есть из-за двойных стандартов.

Специальный аспект информационного обеспечения борьбы с терроризмом относится к деятельности спецслужб и правоохранительных органов, к компетенции которых эта функция отнесена законодательно, на практике выражается в непосредственном информационном противоборстве с субъектами террористической деятельности. Это - и создание банков данных по фактам террористических проявлений и персоналиям террористов,

источниках их финансирования, географии деятельности; и оказание на базе этих данных жесткого информационного давления на преступников и их сторонников. Такое давление, делающее "прозрачной" все существование террористов, включая не только их противоправные действия и намерения, но и их личную жизнь и жизнь родственников и близких связей, серьезно ограничивает возможности террористов, которые в этой ситуации вынуждены больше внимания уделять не подготовке акций терроризма, а вопросам собственной безопасности. Именно в этой сфере, как представляется, объединение информационных ресурсов специальных служб и правоохранительных органов различных стран может дать ощутимый результат в борьбе с международным терроризмом. Однако подробно этот вопрос надлежит обсуждать специалистам.

Остро стоит сегодня в России проблема использования в борьбе с терроризмом интеллектуальных ресурсов страны. Ситуация весьма сложная, если иметь в виду произошедшие за последнее десятилетие падение духовности и нравственности в обществе; распространение правового нигилизма во всех

18 Зак. 46

274

социальных слоях населения, включая представителей органов исполнительной власти; небывалые масштабы пропаганды идеологии насилия и культа жестокости через электронные средства массовой информации; коммерциализацию всех сфер общественной жизни. В стране укоренилась и дает свои всходы идея о допустимости применения силы для достижения важных социальных или политических целей. Причем этот подход к решению различных по своей природе проблем успели за несколько лет освоить различные слои населения, начиная с верховной исполнительной власти, пытающейся решать политические, межнациональные, территориальные споры "простыми" способами (можно вспомнить танковые атаки в центре Москвы в октябре 1993 г. или чеченскую кампанию 1994-1996 гг.) и заканчивая трудовыми коллективами некоторых предприятий (например, осенние выступления в Норильске Красноярского края или Выборге Ленинградской области). Я уже не говорю о широкомасштабном применении насилия криминальными элементами. Так, в 1998 г. зафиксировано 69304 угрозы убийством, 45170 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, 29551 умышленное убийство (в том числе 152 по найму), 513 актов бандитизма, 1415 похищений людей. При этом 36150 преступлений были совершены с использованием огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывных устройств

Разумеется, не всякое насилие есть признак терроризма, хотя оно и является его необходимым элементом. Однако внедрение в ментальность россиян жестокости, идеи о допустимости применения насилия, "привыкание" к нему граждан Российской Федерации создают благоприятную почву для распространения в стране экстремизма и терроризма. Это - крайне опасная тенденция, которую необходимо

переломить. И для этого нужно объединить все политические, материально-технические, правовые, идеологические, социальные, экономические и интеллектуальные ресурсы государства и общества.

Именно так - государства и общества. Сегодня же в России широкое распространение получил подход, в соответствии с которым борьба с терроризмом признается задачей узкого круга субъектов из числа спецслужб и правоохранительных органов, за которыми эта функция закреплена законодательно. Берусь доказать, что такой подход бесперспективен. Во-первых, нельзя сводить борьбу с терроризмом к пресечению начавшихся террористических акций и расследованию состоявшихся. В связи с тем, что каждая такая акция сопряжена с невосполнимыми человеческими жертвами и колоссальным материальным ущербом (можно вспомнить взрывы в Каспийске, Буйнакске, Москве, Волгодонске), а также с серьезными нравственными, морально-психологическими, политическими издержками, приоритетным направлением в борьбе с терроризмом должно стать предупреждение террористических проявлений, профилактика терроризма. Во-вторых, сотрудники спецслужб и правоохранительных органов при осуществлении

275

своих профессиональных функций борьбы с терроризмом чаще всего сталкиваются с результатами запущенных и разросшихся до антагонистической стадии конфликтов социального, политического, экономического, межнационального характера. Таким образом, террористические проявления, за борьбу с которыми ответственны ФСБ, МВД и другие "силовые" структуры, произрастают из тех сфер общественно-государственных отношений, на которые они непосредственно влиять не могут.

Следовательно, сегодня на повестку дня должен быть поставлен вопрос о сплочении всех здоровых сил общества в профилактике терроризма. И каждый должен найти свое место в этом процессе противодействия террористической угрозе.

Колоссальным потенциалом в сфере осуществления эффективной профилактики терроризма обладает научная общественность. Терроризм так неожиданно ворвался в нашу российскую действительность в 90-е годы, что наука еще не успела как следует разобраться в этом феномене. Между тем сегодня, к сожалению, мы имеем богатый материал о террористических проявлениях, требующий объективного научного осмысления. Причем не только и даже не столько для того, чтобы объяснить уже состоявшиеся акции терроризма, сколько в целях предупреждения новых акций. В этих целях необходимо вскрыть корни, детерминанты современного терроризма, установить факторы, способствующие его проявлениям, научиться на основе всестороннего анализа и непрерывного мониторинга обстановки достаточно надежно прогнозировать возникновение новых критических ситуаций и предлагать эффективные меры их разрешения.

Особая роль в решении задач профилактики терроризма принадлежит

представителям общественных наук: политологам, конфликтологам, социологам, психологам. Им предстоит в динамично меняющемся предмете их научных интересов выделить для детального исследования сферу воспроизводства террористических проявлений, описать их генезис, установить факторы объективного и субъективного характера, которые в своем взаимодействии порождают терроризм.

Терроризм - явление для человечества не новое, оно существует десятки и сотни лет и при всем разнообразии мотивации, целей, форм, технической оснащенности не меняет своей сущности. В этой связи свой весомый вклад в дело профилактики терроризма могут внести представители исторической науки, обратившись к опыту борьбы с терроризмом прежних лет и, "примерив" наиболее эффективные в прошлом методы предотвращения террористических акций, предложить их "осовремененные" варианты для использования в сегодняшних условиях.

Трудно переоценить тот интеллектуальный потенциал профилактики терроризма, который заложен в социальной психологии. При этом объектами интереса психологов должны стать не только потенциальные субъекты

**18\***

276

террористической деятельности, но и тот социум, которым террористы пытаются управлять, либо устрашая его, либо апеллируя к нему в поисках поддержки.

Существуют неиспользованные резервы в профилактике терроризма и у отечественных представителей юридических наук. Уже появляются работы, посвященные этой проблеме, но еще больше предстоит сделать в области криминологии, криминалистики, уголовного права и процесса. В силу имманентной инертности отстает от динамично меняющейся обстановки и законодательство, хотя и здесь есть определенные результаты. В Уголовном кодексе Российской Федерации появился ряд статей, предусматривающих ответственность за конкретные формы террористической деятельности. В 1998 году вступил в силу Федеральный закон "О борьбе с терроризмом". Несмотря на то, что являюсь одним из авторов закона, должен признать его недостаточную профилактическую направленность. Впрочем, в статью 2 этого нормативного акта удалось заложить принцип приоритета мер предупреждения терроризма, а в статье 6 при перечислении задач, решаемых Федеральной антитеррористической комиссией Российской Федерации, указаны "выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению терроризма и осуществлению террористической деятельности". А вот проекты законов, призванных регламентировать профилактическую деятельность в целом в сфере борьбы с преступностью, недопустимо медленно разрабатываются законодателем. Ведь это же нонсенс - сегодня правоохранительные органы даже не имеют права объявления официального предостережения лицам, стоящим на пороге совершения преступления.



Высокий потенциал профилактического антитеррористического воздействия на обстановку заложен в различных негосударственных структурах, на которые сегодня ложится исключительная ответственность за поддержание гражданского мира в обществе и исключение из нашей жизни экстремизма и насилия. В современных условиях, когда утрачена некогда объединявшая людей общегосударственная идеология, крайне важно, чтобы политические партии, национальные движения, иные общественные объединения, организующие свою работу в массах под разными лозунгами и декларирующие зачастую взаимоисключающие цели, не скатывались в процессе идейных и политических баталий к пропаганде нетерпимости и насилия, запуская тем самым опасный и разрушительный бумеранг экстремизма. Напротив, сегодня нужно всемерно приветствовать и поощрять любые усилия лидеров общественных объединений, направленные на сплочение всех социальных групп населения в нашем большом обществе. Активность участия в решении этой задачи может служить надежным показателем истинного отношения к проблеме борьбы с терроризмом и степени гражданской зрелости.

277

В условиях крайне неудовлетворительного состояния организации в нашей стране воспитания и досуга молодежи, когда мировоззрение подрастающего поколения по существу формируется под влиянием дешевых зарубежных киноподелок, возрастает роль воспитательных и образовательных учреждений в повышении антитеррористического сознания молодежи. Уже в средней школе, когда в целом происходит становление личности, нужно всемерно пропагандировать в среде учащихся гражданственность, патриотизм, интернационализм, а также воспитывать в молодых людях терпимость, уважение к мнениям и идеям, не совпадающим с их собственными, разъяснять опасность и разрушительность экстремизма любой природы, недопустимость использования насилия для достижения поставленных целей, какими бы благородными эти цели не выглядели.

Важна также роль средних, специальных и высших образовательных учреждений с точки зрения осуществления мероприятий виктимологической антитеррористической профилактики среди молодежи. Так, например, в рамках дисциплины "Основы жизнедеятельности" следовало бы, с учетом сегодняшних российских реалий, больше внимания уделять вопросам выработки у школьников и студентов навыков по ведению в кризисных ситуациях, связанных с акциями терроризма.

Представляется, что большими ресурсами в профилактике терроризма обладает наша творческая интеллигенция. Трудно переоценить степень воздействия на общественное сознание талантливых художественных, документальных и публицистических произведений, разоблачающих чуждую для нас человеконенавистническую сущность самой террористической идеологии, амбициозность и личную корысть инспираторов терроризма, которые скрываются за высокопарными заявлениями и внешне привлекательными лозунгами. Следует всячески поощрять создание такого рода произведений,

возможно, учреждая в этих целях специальные государственные и негосударственные премии.

Наконец, бесспорно значительна роль в профилактике терроризма печатных и электронных средств массовой информации, способных в кратчайшие сроки доводить до многомиллионной аудитории самые свежие факты общественно-политической жизни, освещать, эмоционально окрашивая, вопросы борьбы с терроризмом в стране, формировать общественное мнение по острым проблемам.

Следует отметить обоюдоострый характер оружия, используемого СМИ в сфере противодействия террористическим угрозам. Мировая практика знает много примеров как положительной, так и отрицательной полярности участия журналистов в освещении террористических проявлений и борьбы с ними.

К сожалению, можно привести отрицательные примеры освещения проблем борьбы с терроризмом и в российских СМИ. Я мог бы назвать периодическое издание, в редакционную коллегию которого даже входят

278

генералы спецслужб и правоохранительных органов и в котором иногда публикуются материалы, рассказывающие, как сделать мину-ловушку или приготовить иные смертельные сюрпризы для своих врагов.

Вместо проведения в жизнь гражданской позиции неприятия террористических методов решения политических, социальных и иных проблем некоторые журналисты фактически предоставляют террористам свои СМИ в качестве трибуны. В этой связи часто вспоминают некоторых работников телевидения, которые во время вооруженных действий в Чечне в 1994-1996 гг. становились рупором чеченских сепаратистов, тиражируя в эфире обращения и заявления Удугова, Басаева, Радиева и других бандитов, создавая им паблисити. Замечу, что попытки спрятать всю неприглядность такой позиции за право на информацию или свободу слова критики не выдерживают. Во всех странах, которые теми же работниками СМИ считаются эталоном демократии, приняты законы и иные нормативные акты, достаточно жестко регулирующие порядок освещения событий в нестандартных, кризисных, чрезвычайных ситуациях. Журналистам запрещается разглашение информации, способной поставить под угрозу жизнь людей либо пропагандирующей идеи терроризма.

Можно вспомнить и отечественное законодательство. Так, статья 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" запрещает использование СМИ для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны. Определенные ограничения для журналистов вводит и статья 15 "Информирование общественности о террористической акции" упоминавшегося уже Федерального закона "О борьбе с терроризмом". В этой статье говорится, что "информирование общественности о террористической акции и ее освещение средствами

массовой информации осуществляется в формах и объеме, определяемых руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией или представителем указанного штаба, ответственным за поддержание связи с общественностью". При этом "не допускается распространение информации: 1) раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения контртеррористической операции; 2) способной затруднить проведение контртеррористической операции и создать угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения операции или находящихся за пределами указанной зоны; 3) служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма; 4) о сотрудниках специальных подразделений, членах оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией при ее проведении, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции".

Такой взвешенный подход, учитывающий, кстати, и зарубежный опыт (Германии, Израиля, Италии, Испании, США, Турции, Франции) позволяет не только уменьшить риск для СМИ быть втянутыми в противоправные действия

279

по пропаганде терроризма, но и привлекать их возможности в качестве эффективного тактического средства противодействия террористическим угрозам, предупреждения нежелательного развития событий, нейтрализации действия негативных факторов и минимизации последствий состоявшихся террористических проявлений.

Особо подчеркну, что речь идет не о запрете на освещение событий, связанных с противоборством террористов и специальных государственных служб, а о просчитанных по своим последствиям отборе, подготовке и подаче такого рода информации. В такой ситуации исключается возможность использования журналистов террористами в своих преступных целях, представители СМИ не затрудняют деятельность спецслужб, напротив, они превращаются в активных участников контртеррористического процесса, осуществляя надежное пропагандистское, идеологическое и информационное обеспечение специальных и процессуальных мероприятий.

С удовлетворением можно констатировать, что после событий в Дагестане августа-сентября 1999 г. и последовавших после этого взрывов жилых домов в российских городах отечественные журналисты стали более взвешенно подходить к освещению событий на Северном Кавказе. Во всяком случае, сегодня чеченские бандиты уже не имеют возможности ежедневно разглагольствовать на всю Россию с телевизионных экранов, а СМИ достаточно объективно демонстрируют, что скрывается за декларациями террористов

Представляется, что более активно могут проявить себя в профилактике терроризма авторитеты различных конфессий официальной церкви, особенно актуально это сегодня в сфере борьбы с терроризмом, акции которого маскируются религиозной догматикой. Следует подчеркнуть в этой связи, что ни одна из мировых религий никогда не призывала своих

последователей к насилию. Напротив, они традиционно несли в общество терпимость, мир и спокойствие, проповедовали любовь к ближнему вне зависимости от его национальности, расы и вероисповедания. На фоне этих традиций особенно ярко проявляются лицемерие, лживость, неумные амбиции тех субъектов, которые пытаются инспирировать и прикрывать террористическую деятельность религиозной догматикой. Яркий их пример в современной России - так называемые ваххабиты, ничего общего не имеющие с последователями исламского фундаментализма (а именно так пытались представить ваххабитов бывший министр юстиции П.Крашенинников или корреспондент газеты "Известия" П.Брантов, рисовавший в своем репортаже "Ваххабизм с человеческим лицом" благостную картину жизни в контролирувавшемся ваххабитами дагестанском селе Карамахи).

Наиболее эффективно разоблачать ложность проповедуемой ваххабитами экстремистской идеологии и террористическую сущность их политической практики могут, как представляется, именно авторитеты традиционного ислама.

280

Тем более, что такой опыт в истории России уже имел место. А.Ипполитов, один из авторов Сборника сведений о кавказских горцах, вышедшего в Тифлисе в 1869 году, описывает, как в 60-х годах XVIII века в Чечне среди местного населения активизировались сепаратистские, антирусские настроения, для разжигания которых религиозными авторитетами эксплуатировалось учение, названное его основателем, Кунта-Хажи, зикром. Зикр представлял собой набор нескольких заповедей, которым неукоснительно должен был следовать каждый его адепт. Кстати, своей примитивностью и активной эксплуатацией в политических целях зикр очень близок к догматике современных ваххабитов. Предводителям чеченских сепаратистов без труда удалось превратить зикр в свое идеологическое знамя, под которым спланивались для борьбы с "русскими захватчиками" легковверные, фанатичные и воинственные горцы. Но стоило только грамотным дагестанским муллам развенчать зикр как сектантское и противоречащее догматам самого ислама учение, как зикр утратил свое духовное и политическое влияние на чеченцев

Конечно же, активно и профессионально должны заниматься профилактикой терроризма и те государственные структуры, которым борьба с терроризмом вменена законодательно: органы безопасности, правоохраны, Федеральная антитеррористическая комиссия, Совет безопасности при Президенте Российской Федерации, органы исполнительной власти федерального уровня и на местах и т.д. Их интеллектуальные ресурсы в этой сфере также значительны.

Очень важна и организация тесного взаимодействия всех участников процесса профилактики терроризма в стране, включая органы исполнительной власти, общественные объединения, трудовые коллективы, СМИ, церковь. При этом особое внимание должно быть уделено

информационному взаимодействию представителей "силовых" структур с журналистами, научной и творческой интеллигенцией, населением.

Необходимо сделать еще одно существенное замечание. Вполне понятен интерес к проблеме борьбы с терроризмом в российском обществе в последнее время. Можно лишь приветствовать проводимые по этой тематике семинары, "круглые столы", конференции, а также стремление ученых, специалистов и общественности повысить уровень защищенности граждан от разрастающейся террористической опасности. Однако все эти стремления и усилия могут принести ощутимый результат лишь в том случае, если имеющийся интеллектуальный потенциал нашего общества будет востребован верховной исполнительной властью, принимающей важнейшие политические решения. К сожалению, в последние годы этого не происходило. Действительно, если бы Кремль умел прислушиваться к мнению специалистов, сменю утверждать, не было бы трагических событий 1994-1996 гг. в Чечне. Можно привести и более свежий пример. В январе 1999 г. под эгидой Совета безопасности при Президенте Российской Федерации была разработана Федеральная программа

281

усиления борьбы с терроризмом. Однако на ее реализацию не нашлось денег, и она была похоронена. Между тем, самый представительный из пяти разделов программы был посвящен мерам профилактики терроризма. И если хотя бы этот раздел был реализован (а для этого, кстати, не требовалось больших материальных расходов), возможно, кровавые события в Дагестане и взрывы жилых домов в российских городах можно было бы предотвратить.

Впрочем, можно с удовлетворением констатировать, что с утратой президентских полномочий Ельциным серьезные политические решения в стране стали приниматься более взвешенно, продуманно, с учетом их вероятных последствий. Эти решения перестали быть волюнтаристскими, рожденными сиюминутным настроением главы государства, они понятны обществу, а потому пользуются его поддержкой. Все это дает надежду на то, что и в области противодействия террористическим угрозам будет проводиться грамотная политическая линия, при выработке которой востребуются компетенция и навыки болеющих за судьбу страны специалистов в различных отраслях знания.