

*На правах рукописи*

**Палухина Елена Сергеевна**

**НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ  
В КОНТЕКСТЕ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ:  
ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

**23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы  
и технологии (юридические науки)**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата юридических наук**

**Ростов-на-Дону – 2006**

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте  
МВД России

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Баранов Павел Петрович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук  
**Райгородский Валерий Леонидович;**  
кандидат политических наук, доцент  
**Михайлова Зоя Дмитриевна**

**Ведущая организация –** Ростовский государственный университет

Защита состоится 28 марта 2006 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета Д. 203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 28 февраля 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Вакула И.М.

2006А  
5047

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Институциональные преобразования в современной России не только приблизили ее к становлению гражданского общества, построению демократического государства с многоукладной рыночной экономикой, но и повлекли за собой целый ряд негативных явлений: утрата государством контроля за экономическими и финансовыми ресурсами страны, социально-политическая поляризация российского общества, формирование очагов национальной и религиозной напряженности, обострение криминогенной обстановки, проникновение в Россию и деятельность на ее территории зарубежных экстремистских, террористических организаций и религиозных сект.

Либерально-демократические реформы российской государственности выдвинули на первый план проблему обеспечения национальной безопасности страны. Национальная безопасность – один из основных факторов стабильного развития государства, она не может рассматриваться иначе как во взаимосвязи ее функциональных элементов – национальных интересов, угроз, рисков и, соответственно, средств обеспечения национальной безопасности.

В настоящее время по своим масштабам, направленности и тяжести последствий наибольшую угрозу для государства и отдельных граждан представляет терроризм. Террористические акты, совершаемые в течение последних десятилетий, растут количественно и становятся все более масштабными по числу жертв и нанесенному материальному ущербу.

В середине XX столетия терроризм был проблемой региональной, однако сейчас он приобрел глобальный характер. По данным экспертов, в мире насчитывается около ста только крупных террористических организаций, поддерживающих между собой постоянные контакты<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Вьюнов Ю.И. О повышении эффективности борьбы с терроризмом в Южном федеральном округе // Геополитика террора и терроризма. М.–Ростов н/Д, 2004. С. 13.



Глобализация и интернационализация терроризма вызвали необходимость создания международной системы борьбы с ним, в рамках которой выработаны основные нормы и стандарты, определяющие наиболее рациональные способы противодействия данному явлению. Интеграция правовых институтов международной системы безопасности в российское политико-правовое пространство является одной из важнейших предпосылок успешного противодействия как внутригосударственному, так и международному терроризму.

Таким образом, анализ правовых средств обеспечения национальной безопасности в контексте террористической угрозы необходим и актуален в теоретическом и практическом плане.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблема национальной безопасности как предмет научных исследований обрела остроту и востребованность с середины 90-х годов XX века. Трансформация российской государственности привела к смене парадигмы национальной безопасности, содержанием которой стал переход от обеспечения политической и военной стабильности к согласованному развитию интересов личности, общества и государства.

Российских ученых в настоящее время интересует прежде всего то, что именно отражает национальная безопасность – цели и политику государства, потребности гражданского общества или приоритеты нации как многосоставной этнокультурной общности. Сущность понятий «национальная безопасность» и «национальный интерес» конкретизирована в работах С.В. Алексева, П.П. Баранова, П.Г. Белова, Я.В. Бузановой, А.В. Вахрамеева, В.Ю. Верещагина, А.В. Возженикова, М.И. Дзлиева, В.А. Каламанова, В.М. Мирошниченко, М.А. Молчанова, В.Л. Райгородского, А.Д. Урсула, А.Г. Черненко, В.И. Ярочкина.

Теоретико-методологический анализ состояния и характера угроз национальной безопасности Российского государства в различных сферах осуществлен в работах А.Г. Арбатова, В.В. Барабина, О.А. Белькова, А.Ф. Галузина, И.С. Даниленко, А.П. Дмитриева, В.А. Затонского, И.Ф. Кефели, П.А. Сельцовского, Ю.А. Тихомирова, Е.В. Хвощева.

Доктринальным разработкам эффективной правовой политики в сфере противодействия терроризму посвящены работы ведущих российских ученых и политиков Н.Н. Афанасьева, И.П. Добаева, В.А. Казакова, Б.И. Кофмана, Н.Д. Литвинова, Е.Г. Ляхова, С.Н. Миронова, Ш.М. Нурадинова, А.А. Сафарова, Н.Х. Сафиуллина, Г.Н. Селезнева, И.Л. Трунова, В.В. Устинова, С.В. Фирсакова.

В уголовно-правовой и криминологической науке к проблеме терроризма обращались такие отечественные ученые-правоведы, как Ю.М. Антонян, А.В. Бриллиантов, В.П. Емельянов, К.В. Жаринов, И.И. Карпец, М.П. Киреев, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, В.В. Лунеев, В.В. Мальцев, В.С. Овчинский, С.С. Овчинский, А.С. Овчинский, В.П. Ревин, А.Н. Трайнин и др.

Вместе с тем проблеме правового обеспечения национальной безопасности в контексте террористической угрозы с учетом ее институционального характера в политико-правовой литературе уделено недостаточно исследовательского внимания.

**Объектом диссертационного исследования** выступает национальная безопасность как политико-правовой феномен, а **предметом** – антитеррористическая деятельность Российского государства в ее институционально-правовом измерении.

**Цель диссертационного исследования** состоит в систематизации правовых средств обеспечения национальной безопасности в контексте террористической угрозы в рамках институционального подхода.

Для достижения поставленной цели в диссертации ставятся и решаются следующие **задачи**:

- определить национальную безопасность как политико-правовую категорию;
- классифицировать угрозы национальной безопасности в их институциональной определенности;
- провести правовую экспертизу терроризма как одной из угроз национальной безопасности;

- выявить основные формы интеграции международного опыта обеспечения национальной безопасности в российское политико-правовое пространство;
- проанализировать институционально-правовую политику Российского государства в сфере борьбы с терроризмом;
- критически оценить региональную законодательную базу антитеррористической деятельности.

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в следующем:

1. Дано рабочее определение национальной безопасности как политико-правового института.
2. Обоснована классификация угроз национальной безопасности на основе институционального критерия.
3. Проведена правовая экспертиза терроризма как одной из основных угроз национальной безопасности в условиях глобализации.
4. Обобщен международный опыт обеспечения национальной безопасности в контексте террористической угрозы и выявлена его значимость для российского политико-правового пространства.
5. Систематизированы юридические механизмы противодействия террористической угрозе, применяемые в правовой политике современного Российского государства.
6. Дана критическая оценка региональной законодательной базе антитеррористической деятельности (на примере Юга России) и внесены предложения по ее совершенствованию.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Национальная безопасность как политико-правовая категория в рамках институционального подхода обозначает способность нации, выступающей в качестве основного субъекта обеспечения защищенности государственного суверенитета и территориальной целостности, к самосохранению, самовоспроизводству и саморазвитию в условиях геополитической напряженности и глобализационной конфликтогенности, иницирующих пренебрежительное отноше-

ние к национальным интересам и общечеловеческую унификацию в космополитическом переустройстве мирового правопорядка.

При этом национальные интересы в содержательном плане ограничены политико-правовым обеспечением безопасности личности, общества и государства, а приоритетная защищенность одного из указанных субъектов определяет формы национально-государственной идентичности конкретного общества.

2. Многочисленные классификации угроз национальной безопасности характеризуются разными критериальными признаками, среди которых выделяются: субъектные (угрозы безопасности личности, обществу, государству, нации и т.д.), деятельностные (военная, экономическая, правовая, политическая, демографическая, культурная, религиозная и т.д.), ценностные (свобода, солидарность, справедливость, равенство, толерантность и т.д.).

Институциональные угрозы национальной безопасности представляют собой объективно и субъективно существующую возможность разрушения национального суверенитета, государственности и юрисдикции, самобытной культуры и образа жизни, традиционных форм идентификации человека и нации любыми средствами: политическими, юридическими, социокультурными и силовыми, используемыми в целях достижения политико-правовой унификации и однополярного мира.

3. Правовая экспертиза терроризма в качестве одной из угроз национальной безопасности подтверждает изменение его современного институционального статуса: от локального политического инструмента в борьбе за власть до глобального средства устрашения путем применения института насилия для достижения политических изменений или оказания длительного психологического и социокультурного влияния, тиражируемого средствами массовой информации, что выводит данный феномен за рамки его криминологической интерпретации.

Благоприятными условиями для возникновения и осуществления террористической деятельности, угрожающей национальной безопасности, являются политическая нестабильность и ослабление государственности, кризисное со-

стояние экономики и социальная напряженность, конфликтогенный характер межнациональных отношений, духовно-нравственная деградация общества и т.д., продуцирующие протестное поведение и повышенную социальную агрессивность, что ограничивает действенность не только правовых форм противодействия терроризму, но даже и силовых акций.

4. Международный опыт законодательного обеспечения национальной безопасности в контексте террористической угрозы содержит три основных направления: разработка отдельных конвенций и заключение договоров, касающихся борьбы с различными проявлениями террористической деятельности; юридическое обоснование антитеррористических действий и определение перечня стандартных ситуаций, в которых эти действия возможны и обязательны; правовая интерпретация международного терроризма, форм противодействия и борьбы с ним.

Интеграция данного опыта в российское политико-правовое пространство будет эффективна лишь в том случае, если координация усилий суверенных государств и спецслужб в профилактике и предупреждении терроризма освободится от политики двойных стандартов, маскирующей их собственные геополитические интересы.

5. Правовая политика современного Российского государства в сфере противодействия террористической угрозе национальной безопасности осуществляется на основе адекватной законодательной базы, определяющей первоочередные цели антитеррористической деятельности и всех ее субъектов (защита личности, общества и государства от терроризма; предупреждение, выявление, пресечение террористической деятельности и нейтрализация ее последствий; превенция причин и условий возникновения террористических группировок и т.д.).

Для повышения эффективности правовой политики в сфере борьбы с терроризмом необходимо усиление ее правоприменительного аспекта, а также государственного и ведомственного контроля за соблюдением антитеррористиче-



ского законодательства в рамках персональной ответственности ее субъектов и средств массовой информации.

6. Региональные особенности формирования законодательного обеспечения антитеррористической деятельности на Юге России обусловлены процессами федерализации и полиэтничности, межнациональной конфликтности и нелегальной миграции; кризисным состоянием экономики, безработицей и оттоком русского населения из Северо-Кавказских республик; ростом экстремизма, национализма, сепаратизма и ксенофобии.

Нормативно-правовые акты, принимаемые субъектами Федерации Южного федерального округа, в качестве предмета регулирования определяют, с одной стороны, политический, национальный, религиозный экстремизм, миграционные процессы, деятельность общественных и религиозных объединений; с другой стороны, полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в противодействии террористической угрозе и обеспечении национальной безопасности на региональном уровне.

**Теоретико-методологическая и нормативная основа исследования.** Национальная безопасность как объект исследования имеет междисциплинарный характер, поэтому в диссертации использованы принципы диалектического детерминизма и политико-правового моделирования, цивилизационный и феноменологический подходы. В работе также были применены институциональные, сравнительно-правовые, аксиологические и конфликтологические методы.

Нормативную базу диссертационного исследования составили международно-правовые акты, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты субъектов РФ, входящих в ЮФО.

**Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что в нем осуществлен комплексный концептуальный анализ политико-правовых средств обеспечения национальной безопасности в контексте террористической угрозы. Полученные в ходе исследова-

ния результаты могут быть применены в процессе преподавания ряда правовых и политических дисциплин: политологии, теории государства и права, юридической конфликтологии, этнополитики. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебных пособиях, научных работах, при чтении лекций и спецкурсов, в практике антитеррористической деятельности государственных органов и правоохранительных структур, теоретической подготовке сотрудников силовых ведомств.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования докладывались на международных научно-практических конференциях «Миграционные процессы в условиях глобализации» (Ростов-на-Дону, май 2005 г.), «Национальная безопасность современной России: основные угрозы» (Ростов-на-Дону, ноябрь 2005 г.), всероссийских научно-теоретических конференциях «Геополитика террора и терроризма» (Ростов-на-Дону, 2004 г.), «Правовая политика» (Ростов-на-Дону, 2005 г.). По теме диссертационного исследования опубликованы пять научных статей и два учебных пособия.

Работа обсуждалась на заседании кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, формулируются цели и задачи, объект и предмет, излагаются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, раскрываются теоретико-методологические и нормативные основы исследования, дается оценка теоретической и практической значимости исследования, приводятся данные о его апробации.

В первой главе диссертации **«Институционально-правовой и теоретико-методологический анализ национальной безопасности»**, которая состоит из трех параграфов, на базе институционально-правового анализа определяется содержание исходных научных категорий, вводятся теоретико-методологические конструкты, позволяющие корректно типологизировать формы и виды угроз национальной безопасности, исследуется феномен терроризма как одной из основных угроз национальной безопасности.

В первом параграфе **«Национальная безопасность как политико-правовая категория»** рассматриваются сущностные признаки национальной безопасности и основные формы ее политико-правовой институционализации.

Диссертант констатирует, что в России правовое регулирование вопросов национальной безопасности по отдельным ее видам в настоящее время осуществляется на основании более чем 70 федеральных законов, более 200 указов Президента Российской Федерации, около 500 постановлений Правительства Российской Федерации, а также ряда других подзаконных актов. Такая ситуация имеет место вследствие сложности самого явления, а также обусловлена факторами субъектного характера как на внутригосударственном, так и на международном уровнях.

Диссертант концептуализирует различные подходы к пониманию безопасности, отмечая, что в теории и в практике советской внутренней политики разрабатывались и решались проблемы государственной, а не национальной безопасности, а во внешней политике – проблемы безопасности международ-

ной. В условиях либерально-демократического реформирования российской государственности произошло переосмысление понимания проблем безопасности как национальной безопасности страны.

В рамках юридического толкования, отмечает диссертант, федеральный закон «О безопасности» раскрывает национальную безопасность как сложную функциональную многоуровневую систему, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия интересов личности, общества и государства, внутренних и внешних угроз этим интересам. Один из недостатков законодательного определения понятия национальной безопасности заключается в выделении личности в качестве одного из ее приоритетных объектов. Система национальной безопасности наиболее эффективно должна действовать в условиях военного или чрезвычайного положения, в случае введения которых отдельные права и свободы личности ограничиваются федеральным законом в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Кроме того, права и свободы личности, выступая высшей ценностью государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации), институционализируют первенство частных интересов в ущерб общенациональным.

Указанные замечания поясняют предпочтение диссертантом следующего сущностного признака в определении национальной безопасности: «Национальная безопасность – это состояние защищенности таких качеств нации, которые обеспечивают ее способность к самосохранению, самовоспроизводству и самосовершенствованию»<sup>1</sup>.

Преимущество такого подхода состоит в том, что, во-первых, способность как характеристика присуща чрезвычайному положению и уже изначально заложена в сущность созданных для повседневной работы государственных органов. Состояние же порождает ведомственность, и, соответственно, резервный порядок – выделение денежных средств на все эти ведомственные органы, созданные пропорционально числу потенциальных угроз.

---

<sup>1</sup> Кольев А.Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М., 2005. С. 495.

И, во-вторых, способность должна быть отнесена к нации в целом, а не к отдельным индивидам. Отдельный человек может становиться объектом национальной безопасности только в том случае, если опасность причинения ему ущерба может снизить жизнеспособность нации в целом. Речь идет, например, о главе государства.

Анализируя законодательную базу в области обеспечения национальной безопасности, диссертант также отмечает, что в законе «О безопасности», принятом в период радикальной либерализации российского общества, интересам нации и государства отведено второстепенное место, тогда как приоритетом пользуются интересы личности. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации акцент смещается в пользу центральной роли государства. Указанное положение позволяет автору сделать вывод о том, что данное противоречие не соответствует современным реалиям развития российской государственности и должно быть разрешено в контексте доминантной роли национальных интересов.

Во втором параграфе *«Классификация институциональных угроз национальной безопасности»* диссертантом исследуются политико-правовое содержание и конкретные виды угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Официальным документом, в котором определены основные угрозы безопасности страны, является Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная указом Президента Российской Федерации № 24 от 10 января 2000 г.

Институциональная значимость внутренних угроз безопасности страны подтверждается возможностью применения военной силы внутри страны в тех случаях, когда оно допускается в строгом соответствии с Основным законом (возникновение угрозы насильственного изменения конституционного строя, территориальной целостности страны, а также жизни и здоровью граждан).

Диссертант подчеркивает, что в предыдущих официальных документах стратегического характера провозглашалась недопустимость применения воен-

ной силы внутри страны. Если в более ранней редакции Концепции национальной безопасности 1997 г. отмечалось, что главные угрозы национальной безопасности не имеют военной направленности, носят преимущественно внутренний характер, то изменившаяся международная ситуация, связанная с новой стратегией НАТО, побудила снять приведенное положение.

Диссертант также классифицирует основные внешние угрозы национальной безопасности страны, к которым отнесены: ослабление существующих механизмов обеспечения международной безопасности (ООН и ОБСЕ); опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире; укрепление военно-политических блоков, прежде всего НАТО; распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки; наличие центробежных процессов в СНГ; продолжающаяся эскалация конфликтов вблизи российских границ, а также территориальные притязания к России.

В третьем параграфе *«Правовая экспертиза терроризма как одной из основных угроз национальной безопасности»* осуществляется институционально-правовой анализ терроризма, который представляет угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Диссертант подчеркивает, что деятельность террористических организаций направлена не только на дестабилизацию обстановки в каком-то конкретном регионе, ее конечной целью являются захват государственной власти, насильственное изменение конституционного строя и территориальных границ. Это реальная угроза государственности, ее безопасности и целостности.

Политико-правовой анализ существующих в российской и зарубежной научной литературе подходов к определению терроризма показал, что большинство интерпретаций этого феномена касается таких признаков, как выражение недовольства существующим социально-политическим положением, нарушающее правовые основы жизнедеятельности и связанное с идеологическим и психологическим самовыражением. Диссертант трактует терроризм как угрозу национальной безопасности в единстве трех измерений: социально-политического, правового и психологического.

Терроризм в качестве крайней формы политической борьбы представляет собой осознанное и целенаправленное использование кем-либо насилия или угрозы насилия для принуждения политического руководства страны к реализации политических, экономических, религиозных или идеологических целей террористической организации.

С правовой точки зрения терроризм есть преступное деяние, подлежащее юридическому закреплению как во внутреннем законодательстве, так и в источниках международного права. Именно понимание терроризма как уголовного преступления создает возможность эффективного сотрудничества по вопросам правосудия, в частности использования института экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам.

Если рассматривать психологический аспект проблемы, то терроризм предстает как деятельность отдельных личностей или групп лиц с неадекватной реакцией на происходящие политико-правовые и глобализационные процессы в стране и мире.

При определении юридической ответственности за терроризм много споров вызывает вопрос о возможности применения института смертной казни. Анализируя различные точки зрения на данную проблему, автор делает вывод о том, что полный отказ законодателя от смертной казни как меры наказания за наиболее тяжкие преступления (особенно террористической направленности) не соответствовал бы представлениям о справедливости, сложившимся в массовом общественном сознании и правосознании.

В целом диссертант приходит к заключению о том, что борьба с проявлениями терроризма, основанная на использовании только лишь силовых методов, в конечном счете не может быть эффективной. Одним из способов обеспечения национальной безопасности в контексте террористической угрозы является ограничение гражданских прав. Однако необходимо, чтобы устанавливаемые законом ограничения были разумными и оправданными, достаточными и адекватными предполагаемой угрозе.

Ограничение основных прав и свобод граждан вызывает опасения у правозащитников по поводу намерений государства поставить общество под постоянный контроль. В связи с этим диссертант отмечает необходимость создания в Российской Федерации системы гражданского и парламентского контроля за работой госаппарата, включая правоохранительные органы и спецслужбы.

Наибольшее количество споров возникает касательно ограничения деятельности средств массовой информации в зоне проведения террористической операции, а также при подготовке и выпуске в эфир репортажей о террористических актах. Несмотря на правовые ограничения деятельности СМИ, предусмотренные федеральным законом «О борьбе с терроризмом» и законом «О средствах массовой информации», автор считает, что наиболее действенным механизмом недопущения использования террористами прессы в своих целях является создание на основе компромисса интересов прессы и политического руководства страны этического кодекса журналиста, в котором будут определены нормы, порядок и регламент его действий при подготовке репортажей о терактах и их последствиях. Кроме того, эффективной окажется целенаправленная и самостоятельная деятельность российских СМИ по выявлению и дискредитации экстремистских и террористических организаций на территории Российской Федерации.

Вторая глава **«Национальная безопасность современной России: юридические механизмы противодействия террористической угрозе»** состоит из трех параграфов, в которых рассматриваются перспективные формы российской правовой политики обеспечения национальной безопасности на основе обобщения отечественных и международных юридических технологий противостояния террористическим угрозам.

В первом параграфе **«Международный опыт обеспечения национальной безопасности и его интеграция в российское политико-правовое пространство»** диссертант анализирует международно-правовую базу борьбы с терроризмом по трем наиболее важным уровням институционализации: в рам-



ках ООН, сотрудничества западно-европейских государств и регионального сотрудничества.

В политическом и правовом планах центром глобального противостояния терроризму стали Организация Объединенных Наций и ее спецучреждения, прежде всего Международная морская организация (ИМО), Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Под эгидой этих учреждений были разработаны тринадцать универсальных конвенций и протоколов к ним, касающихся борьбы с различными проявлениями терроризма на суше, на море и в воздухе.

Одной из проблем, стоящих перед мировым сообществом, помимо самой борьбы с актами терроризма, является пресечение финансовых потоков, дающих возможность террористам наращивать свои материальные и людские ресурсы. Диссертант подробно рассматривает международные правовые акты, а также анализирует деятельность специализированных государственных структур, занимающихся проблемой противодействия финансированию терроризма.

Активную роль в деле борьбы с терроризмом играет Интерпол, целью которого является максимальное объединение сил национальных полицейских организаций для предотвращения преступлений, поиска и нейтрализации международных преступников и преступных группировок.

Современный терроризм отличается масштабностью последствий, непредсказуемостью и стремлением обладать ядерным потенциалом. 13 апреля 2005 г. была принята Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. Впервые антитеррористическая Конвенция была разработана международным сообществом на превенцию, то есть до совершения террористических актов с использованием ядерного материала и других радиоактивных веществ. Это первый универсальный договор, направленный на предотвращение террористических актов массового поражения.

Положительный опыт работы по созданию нормативно-правовой базы в области антитеррористической деятельности существует и в рамках Содружества Независимых Государств. Межпарламентская ассамблея государств – уча-

стников СНГ 8 декабря 1998 г. приняла модельный закон «О борьбе с терроризмом» и рекомендовала его для использования при разработке национального законодательства. Сущность и виды террористических акций довольно точно сформулированы в Договоре о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г.

Резюмируя вышеизложенное, автор делает выводы относительно адекватности законодательного обеспечения борьбы с терроризмом:

1. Заключение отдельных конвенций, направленных на борьбу с различными проявлениями террористической деятельности, является наиболее рациональным подходом в борьбе с терроризмом. Такой подход позволяет полно и точно сформулировать и законодательно оформить каждый отдельно взятый вид террористической активности, а также регламентировать деятельность государств в области предотвращения и борьбы с ним.

2. Однако складывающийся постепенный подход в принятии отдельных актов международного реагирования не может рассматриваться в качестве эффективного способа борьбы с терроризмом. Создание Конвенций и договоров на превенцию, а не по факту совершения того или иного акта террористической деятельности будет направлено на нейтрализацию терроризма и изучение условий его возникновения.

3. Тактика действий в конкретных ситуациях, связанных с антитеррористическими акциями, международным правом никак не регламентируется, поскольку в подавляющем большинстве случаев это могло бы оказаться контрпродуктивным.

4. Одной из основных причин неэффективности борьбы с международным терроризмом являются «двойные стандарты». В этой связи большое значение имеют принятие национальных законов по борьбе с терроризмом и дальнейшее совершенствование правовых основ, принципов и приоритетов по данной проблеме, особенно в плане взаимодействия и координации усилий суверенных государств в профилактике и предупреждении терроризма.

Во втором параграфе *«Правовая политика российского государства в сфере борьбы с терроризмом»* анализируется общегосударственная система мер противодействия терроризму.

Диссертант отмечает, что в период реформирования российской государственности, в 90-х годах двадцатого столетия, высшее военное и политическое руководство страны не только не использовало имеющийся отечественный опыт борьбы с терроризмом, но и в рамках радикальной федерализации допустило образование на территории Чеченской Республики террористического режима.

Терроризм институционализировался прежде всего в тех регионах, где резко обострились противоречия в социально-экономической сфере. Политическая ситуация в стране также способствовала разгулу преступности, и терроризма в том числе. Утрата общенациональной идеи, распад институтов власти, беззаконие, деформация нравственных устоев, резкий всплеск сепаратистских движений – все это вело к возникновению протестного поведения и деструктивной активности, переориентации духовных и нравственных установок, социальной напряженности и агрессивности.

Диссертант подчеркивает значительную роль правотворчества в сфере борьбы с терроризмом. Однако это не означает, что правовое обеспечение данной борьбы сводится лишь к разработке и принятию соответствующих нормативно-правовых актов. Главный критерий здесь – соответствие упомянутых правовых норм реальным обстоятельствам и адекватное их правоприменение.

Основная цель антитеррористического законодательства состоит в том, чтобы определить и закрепить правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок взаимодействия и координации действий субъектов, осуществляющих эту борьбу, их права и обязанности, а также гарантии граждан, которым причиняется вред в связи с участием в проведении контртеррористических операций или в результате террористических актов.

Исходя из этого, отмечает диссертант, в интересах повышения эффективности борьбы с терроризмом необходимо выработать национальную концепцию противодействия террористической угрозе и привести в соответствие с ней уже принятые законодательные акты, в частности законы Российской Федерации «О борьбе с терроризмом», «О военном положении», «О чрезвычайном положении». В указанных документах на законодательном уровне следует утвердить вертикаль исполнительных органов власти и их силовых структур, определить подотчетность и порядок взаимодействия между ними при решении поставленных задач на международном, федеральном, региональном и местном уровнях. Эта идея нашла свое отражение в Концепции национальной безопасности РФ, в которой борьба с терроризмом провозглашена важнейшей составной частью национальной безопасности России, но юридические механизмы ее реализации пока не действуют.

Кроме того, по мнению диссертанта, необходимо юридическое закрепление условий, при которых для проведения контртеррористических операций привлекаются Вооруженные Силы Российской Федерации. Анализ содержания всех действующих законов показывает, что ни один из них не определяет порядок использования вооруженных сил для борьбы с террористами. Следовательно, требуется иная законодательная база, регулирующая применение войск и специальных войсковых формирований в сфере проведения различных анти-террористических акций и операций, как одна из составных частей правовой политики Российского государства в этой сфере.

В третьем параграфе *«Региональные особенности формирования законодательного обеспечения антитеррористической деятельности (на примере Юга России)»* обосновываются правовые технологии борьбы с терроризмом в Южном федеральном округе с учетом его этнополитической специфики и сепаратистских тенденций в процессах российской федерализации.

Диссертант отмечает, что особая стратегическая значимость региона определяется прежде всего его приграничным положением, непосредственным соседством с республиками Закавказья и со странами Центральной Азии, нали-

нием каспийских и черноморских морских портов, через которые Российская Федерация имеет прямые выходы в страны Среднего и Ближнего Востока. Юг России, являясь самым сложным регионом с точки зрения социально-экономической ситуации и государственного управления, входит в число регионов, наиболее важных с позиции обеспечения национальной безопасности страны.

Диссертант подробно анализирует причины нестабильности в Южном федеральном округе, среди них: кризисное состояние экономики ряда республик Северного Кавказа и проблема безработицы; формирование долговременных очагов социальной напряженности и противоборства; усиление миграции населения, что влечет за собой тяжелые социальные и экономические последствия и создает новые очаги напряженности в других регионах; широкомасштабное распространение криминальных процессов; обострение сепаратистских и религиозно-экстремистских течений.

К числу региональных угроз, по мнению диссертанта, относятся также политизация ислама и экспансия радикальных исламских течений, у которых наибольшей популярностью пользуется ваххабизм. В этой связи крайне важно развивать сотрудничество религиозных объединений и государства, поддерживать традиционные исламские организации. Перспективными в данном контексте являются предложения об интеграции мусульманских религиозных организаций России в единую институциональную структуру, функции которой будут сосредоточены на систематизации и унификации религиозного образования; лицензировании и назначении на должности имамов и преподавателей духовных учебных заведений; организации сотрудничества с единоверцами за рубежом и т.д.

Региональные угрозы национальной безопасности как одно из направлений правовой политики в сфере противодействия терроризму в Южном федеральном округе предполагают, по заключению диссертанта, совершенствование нормативно-правовой базы субъектов Федерации и приведение ее в соответствие с федеральным законодательством; укрепление и совершенствование дея-

тельности специальных служб; борьбу с финансированием терроризма; налаживание разъяснительной и пропагандистско-идеологической работы среди конфликтогенных групп населения.

В заключении сформулированы основные теоретические выводы и практические предложения по юридическому обеспечению национальной безопасности в контексте террористической угрозы, намечены перспективы дальнейшего исследования обсуждаемой проблемы.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

1. Палухина Е.С. Некоторые законодательные проблемы определения понятия «терроризм» // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей: Сборник научных трудов. Ростов н/Д, 2004. Ч. 1. – 0,3 п.л.

2. Палухина Е.С. Интерпретация понятия «терроризм» в национальном и международном законодательстве: компаративный анализ // Геополитика террора и терроризма: Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции. М. – Ростов н/Д, 2004. – 0,3 п.л.

3. Палухина Е.С., Рудаков А.Б., Ягодинцев В.И. Борьба с современным терроризмом: Учебное пособие. Домодедово, 2005. – 3,6 / 1,2 п.л.

4. Палухина Е.С. Правовая политика Российского государства в сфере борьбы с терроризмом // Правовая политика: Сборник тезисов Всероссийской научно-теоретической конференции. Ростов н/Д – Таганрог, 2005. Ч. 2. – 0,2 п.л.

5. Палухина Е.С. Специальные операции в борьбе с терроризмом и экстремизмом // Миграционные процессы в условиях глобализации: Сборник тезисов, докладов и сообщений Международной научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2005. – 0,3 п.л.

6. Палухина Е.С., Рудаков А.Б. Современный терроризм: Учебное пособие. Домодедово, 2005. – 2,8 / 1,4 п.л.

7. Палухина Е.С. Национальная безопасность в контексте глобализационных процессов // Национальная безопасность современной России: основные угрозы: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2005. Ч. I. – 0,3 п.л.

2006A  
5047

№ - 5047

---

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

Формат 60x84/16. Объем 1,0 уч.-изд.-л.

Заказ № 833. Тираж 100 экз.

Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 19, тел. 247-34-88

---