



На правах рукописи

Жалыбин Сергей Викторович

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ
АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

**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, профессор
Мясников Анатолий Павлович;
кандидат политических наук
Беспалова Татьяна Викторовна

Ведущая организация: Волгоградская академия МВД России

Защита состоится 27 декабря 2006 года в 15 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 27 ноября 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Беспрецедентная активизация террористической деятельности в различных регионах мира, сопряженные с этим невосполнимые человеческие жертвы заставляют произвести серьезную переоценку проблемы терроризма, превратившейся в реальную угрозу планетарной стабильности и безопасности.

В третьем тысячелетии терроризм приобретает все более разнообразные формы и угрожающие масштабы, что требует от мирового сообщества в целом и от каждого государства в частности скоординированных усилий по выработке инновационных форм защиты от террористических угроз, а это, в свою очередь, невозможно без создания правовых и политических институтов сбалансированной антитеррористической правовой политики.

Как и всякая политика, антитеррористическая правовая политика должна иметь свои институциональные признаки, включая объект и субъектов ее проведения, стратегию и тактику, четкие, обоснованные цели и средства их достижения, причем отсутствие таковых свидетельствует о неадекватной позиции государства.

Именно поэтому в юридической науке значительно возрос интерес к понятию «антитеррористическая правовая политика», хотя сам термин употребляется зачастую некорректно, а попытки системного научного анализа терроризма зачастую отличаются конъюнктурностью и фрагментарностью.

Таким образом, антитеррористическая правовая политика нуждается в специальном и всестороннем исследовании с учетом своей многоплановости и многоаспектности.

Актуальность проблематики подтверждается также разворачивающейся дискуссией в научных и публицистических кругах по поводу становления обновленной концепции обеспечения национальной и общественной безопасности России в условиях возрастания угроз международного терроризма.

Степень научной разработанности темы. Вопросы нейтрализации террористических угроз национальной и общественной безопасности в рамках единой государственной политики всегда вызывали повышенный интерес исследователей. В последнее время все большее внимание ученых обращено к анализу высокотехнологичных форм терроризма, обладающих повышенной степенью опасности, носящей как глобальный, так и внутренний характер.

Специфика диссертационного исследования потребовала анализа различных групп источников, которые можно классифицировать по нескольким системообразующим направлениям.

Первую группу составили работы, посвященные терроризму как политико-правовому, социокультурному, цивилизационному феномену и факторам, способствующим его политико-правовой институционализации. Большое разнообразие концептуальных схем о природе и сущности насилия отражено в работах таких авторов, как: Т. Гоббс, Г. Гроций, Ф. Бэкон, Р. Дарендорф, Э. Дюркгейм, М. Вебер, Л. Гумплович.

Современные зарубежные теории генезиса и трансформации форм терроризма представлены в трудах К. Боулдинга, М. Дюверже, Г. Зиммеля, Л. Козера, Г. Моска и др.

Концептуально-правовые и теоретико-методологические интерпретации террористических угроз, программы их прогнозирования, а также критерии отбора эффективных средств и способов их предупреждения обобщены в исследованиях таких отечественных авторов, как: В.В. Витюк, В.С. Грехнев, А.С. Грачев, И.В. Дементьев, М.П. Киреев, И.В. Кормушкина, А.Ж. Кугай.

Вторую группу составляют труды, в которых проводилось исследование взаимосвязи терроризма и государственной политики по обеспечению национальной и общественной безопасности.

Общетеоретические аспекты проблемы государственной политики по обеспечению безопасности были заложены в трудах следующих мыслителей: Д. Белла, М. Кастельс, А. Печчея, О. Тоффлер, С. Хантингтон.

В этой сфере наиболее значимыми из политико-правовых разработок отечественных ученых являются труды Ю.Я. Киршина, Н.И. Китаева, Т.Р. Кондраткова, М.М. Лебедевой, И.М. Липатова, А.А. Мизера, А.А. Першина, Д.М. Проектора, Е.И. Рыбкина, О.А. Рыжова и др.

В третью группу вошли работы, посвященные анализу правовых основ деятельности государственных и общественных институтов, предназначенных для борьбы с терроризмом. Эти проблемы нашли отражение в исследованиях Ю.М. Антоняна, И.И. Артамонова, Е.Г. Ляхова, В.С. Комиссарова, Н.А. Селиванова, С.В. Дьякова, Н.Ю. Хлюпина, Н.П. Яблокова и др.

Свой вклад в развитие российской террологии внесли: В.И. Андреев, А.Я. Анцупов, О.А. Бельков, А.В. Дмитриев, А.Г. Здравомыслов, С.В. Кудрявцев, М.М. Лебедева, Д.М. Фельдман.

Четвертая группа работ посвящена исследованию политико-правовых аспектов оптимизации, эффективности международных, государственных и региональных технологий противодействия терроризму. Эта тематика представлена концепциями таких российских авторов, как: Л.А. Моджорян, А.С. Ахиезер, В.В. Витюк, П.П. Баранов, В.М. Баранов, С.А. Эфилов, А.А.Игнатъев, Г.В. Овчинникова, Н.Я. Лазарев.

В последнее время в связи со сменой многих основополагающих взглядов на развитие общественных и государственных институтов появляется значительное количество переводных статей и фундаментальных работ по проблемам международного терроризма, терроризма в контексте глобализации и эффективной борьбы с ним. В русле этого потока литературы заслуживают внимания работы Г. Деникера, Р. Соле, Й. Беккер, М. Сетрона, А. Бернгарда, Е. Анчел и др.

Критическое осмысление современного состояния разноразмерных систем обеспечения безопасности в контексте возрастания угрозы высокотехнологичных форм современного терроризма нашло отражение в публикациях А.С. Вандышева, В.И. Полякова, В.В. Потапова, М.Н. Смирнова, А.Ф. Стародуб, М.П. Киреева и др.

Таким образом, проблемы борьбы с терроризмом в его различных проявлениях достаточно полно анализируются в рамках юриспруденции, политологии, этнологии, этнополитики, философии, истории, социологии и ряде других наук.

Тем не менее, несмотря на то, что в последние годы появилось значительное число работ, в которых дан анализ различных технологий противодействия терроризму, собственно политико-правовых текстов, затрагивающих методологические и концептуальные аспекты формирования системной и целостной антитеррористической правовой политики, по-прежнему недостаточно.

Такая ситуация инициирует необходимость проведения комплексных исследований, специально посвященных политико-правовой концептуализации и институционализации антитеррористической политики.

Объектом исследования является современная правовая политика российской государственности, а **предметом** исследования – юридические формы и политические институты обеспечения антитеррористической политики.

Цель исследования состоит в теоретико-методологическом и институционально-правовом анализе российской антитеррористической правовой политики в единстве ее парадигмальных, национальных и социокультурных измерений.

Цель исследования предполагает постановку и решение следующих **задач**:

- дать определение понятия «антитеррористическая правовая политика» в его институциональном контексте;
- выделить основные институты антитеррористической правовой политики, обозначить политико-правовые приоритеты ее обеспечения;
- провести правовой мониторинг поэтапного формирования и развития российской антитеррористической политики в контексте глобализации;
- в свете современных террористических угроз рассмотреть систему политико-правовых институтов обеспечения безопасности на глобальном, федеральном и региональном уровнях;

– на основе изучения опыта европейских стран и США сравнить эффективность действия правовых механизмов обеспечения антитеррористической политики с позиций разрешения юридических коллизий;

– обозначить и критически оценить глобальные и региональные измерения юридических технологий антитеррористической политики.

Теоретико-методологическую основу исследования составляет теоретико-правовой, парадигмальный и институциональный подходы к изучению антитеррористической правовой политики.

Политико-правовые, сравнительные, системно-функциональные и системно-структурные методы использованы для объективной оценки эволюции и современного характера государственной антитеррористической правовой политики на глобальном, региональном и локальном уровнях.

Разработка авторской концепции антитеррористической правовой политики в силу комплексной сущности и всеобъемлющего характера террористических угроз потребовала использования различных методологических приемов, включая методы юридического моделирования, правового мониторинга, политического контент-анализа, что позволило систематизировать результаты диссертационного исследования и сделать выводы более предметными.

Источниковую базу исследования составляют концептуальные исследования российских и зарубежных ученых по юриспруденции, алармистике, глобалистике, институционализму и террологии.

В работе использованы: нормативно-правовые документы федеральной и региональной государственной власти, международные соглашения, материалы научно-теоретических и научно-практических конференций, материалы криминальной статистики. Сведение различных источников в единую исследовательскую конструкцию и их сравнительный анализ позволили получить развернутое представление об антитеррористической правовой по-

литике, в значимой своей части детерминируемой глобальными, государственными и региональными факторами.

Научная новизна диссертации состоит в системном институционально-правовом анализе антитеррористической политики и поиске оптимальных форм ее юридического обеспечения как на общефедеральном, так и на региональном уровнях в условиях модернизации российской государственности. а именно:

- в едином юридическом категориальном пространстве концептуализировано понятие «антитеррористическая правовая политика» в целостности его институциональных элементов;

- выделены юридические принципы институционализации антитеррористической политики, обоснованы приоритеты политико-правового обеспечения национальной безопасности;

- проведен правовой мониторинг поэтапного формирования и развития российской антитеррористической политики в контексте глобализации;

- в сравнительно-правовом аспекте систематизированы политико-правовые институты обеспечения национальной безопасности на глобальном, федеральном и региональном уровнях в свете современных террористических угроз;

- определена система правовых механизмов обеспечения антитеррористической политики с позиций их эффективности в разрешении юридических коллизий;

- обозначены глобальные и региональные измерения институционализации юридических технологий антитеррористической правовой политики.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Антитеррористическая правовая политика представляет собой целенаправленную государственно-волевою деятельность, предусматривающую сочетание правовых и политических средств противодействия разноуровневым формам террористической активности, включая юридические, идеоло-

гические, экономические, военные и иные способы ее нейтрализации. Адекватность правового противодействия терроризму определяется эффективностью правоприменительной деятельности в рамках национального и международного законодательства по недопущению, предотвращению, пресечению актов терроризма.

Политическое противодействие терроризму осуществляется в идеологической форме, а также связано со стабилизацией этнонационального и этноконфессионального пространства, мониторингом состояния социально-психологической обстановки в обществе, поиском приемлемых форм международного и межгосударственного сотрудничества по борьбе с терроризмом, организацией диалога и взаимосотрудничества органов государственной власти и институтов гражданского общества, неправительственных организаций, СМИ.

2. Изначально терроризм институционализируется в политико-правовом и цивилизационном пространстве в рамках трех основных программных парадигм: а) классическая парадигма – терроризм как средство принудительной дипломатии и инструмент политического противостояния; б) постклассическая парадигма – терроризм как война на уничтожение; в) современная парадигма – терроризм как структурный институт установления нового мирового порядка.

До начала третьего тысячелетия главенствующую роль играла классическая парадигма террора как инструмента политического противостояния. Однако глобальные преобразования современного миропорядка повлекли за собой изменения организационной структуры террористических групп, что привело к формированию абсолютно иной стратегии и тактики их действий в рамках парадигмы терроризма как асимметричной партизанской войны. Современная политическая система, согласно воззрениям террористов, отличается принципиально не модифицируемым характером, что инициирует их стремление к полному разрушению старого мира с целью создания нового миропорядка.

3. Глобализация существенным образом повлияла на классическую иерархию организационных структур террористов, которые в связи с развитием высоких технологий приобрели сетевую оформленность.

Сетевая террористическая организация базируется на определенной системе основополагающих принципов: неформальный характер взаимоотношений в организации; гибкая, адаптированная структура организации; приоритет горизонтальных взаимодействий элементов группы над вертикальными; связи членов организации с лицами, не принадлежащими организации, которые помимо своей воли могут вовлекаться в террористическую деятельность; регламентация внутренних и внешних действий на основе общности идеологических ценностей и норм поведения.

Поскольку террористические организации оказываются более гибкими, чем государственные институты в вопросах внедрения технических инноваций, они получают явные преимущества в проведении хорошо скоординированных комплексных операций. Эффективность действий сетевых террористических организаций основывается на скорости и качестве обмена информацией, причем информационный обмен является интегрирующим элементом, способным заменить властную вертикаль иерархических сообществ.

В этой связи ключевое значение в ходе организации эффективной антитеррористической политики приобретают вопросы проведения успешных информационных спецопераций на базе аналогичной сетевой организации антитеррористических спецслужб, что должно придать им большую автономность и свободу в принятии решений в быстроизменяющихся условиях современной обстановки с учетом адекватного законодательного обеспечения.

4. В контексте возрастающих террористических угроз, темпов и направлений эволюции терроризма актуальная антитеррористическая правовая политика должна формироваться с учетом трех важнейших приоритетов: а) нейтрализация психологического воздействия террористических актов. Современные каналы распространения информации (Интернет, телевидение,

радиовещание и печать) становятся инструментом террористической борьбы, так как широко используются различными террористическими группами, поскольку пропагандистский эффект, создание атмосферы страха в обществе являются одной из основных целей террора; б) обеспечение безопасности стратегических объектов и объектов инфраструктуры; в) организация операций возмездия, направленных на непосредственное уничтожение террористических группировок, подрыв их финансового обеспечения, разрушение внутренней структуры, идеологическую дискредитацию.

5. В рамках реализации единой стратегии антитеррористической правовой политики необходимо дифференцированно оценивать особенности терроризма в межгосударственном, региональном и локальном масштабе. Неадекватность ответных действий, как и их запаздывание, в противодействии терроризму во многом связана с недифференцированностью программирования, недостатками функциональной нацеленности организационных структур, с попытками использовать одну и ту же схему действий при проявлениях различных террористических действий, игнорированием различий в масштабах, содержании, мотивации проявлений терроризма.

6. Приоритетными направлениями политико-правовой институционализации противодействия терроризму в Российской Федерации являются следующие: оздоровление социально-экономической обстановки в странах и регионах, являющихся основными очагами вооруженных конфликтов и терроризма; использование международной и национальной нормативно-правовой базы противодействия терроризму в полном объеме юридических средств; формирование мощных антитеррористических центров и привлечение вооруженных сил для борьбы с экстремизмом и терроризмом в рамках закона; совершенствование международной правовой базы, унификация национальных законодательств, направленных на повышение эффективности антикриминального и антитеррористического противодействия на национальном, региональном и мировом уровнях.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно имеет системный характер и при-

кладную направленность, а также актуализирует задачи, связанные со смежными науками (юриспруденцией, политологией, государственным управлением и др.). Предложения и выводы диссертационного исследования способствуют более полному и глубокому пониманию юридических коллизий антитеррористической политики России, что расширяет возможности дальнейших исследований, а также применения полученных результатов в практической деятельности государственных органов. Диссертационные материалы могут быть использованы в процессе преподавания политико-правовых дисциплин в высших учебных заведениях.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты исследования отражены в четырех научных публикациях, его основные положения докладывались на семи международных и всероссийских научно-практических конференциях.

Структура и основное содержание работы обусловлены целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной и практической разработанности, определяются цели и задачи диссертационной работы, отмечается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, характеризуется теоретическая и практическая значимость диссертации, приводятся сведения об апробации его результатов.

В первой главе **«Антитеррористическая правовая политика (теоретико-методологический анализ)»** диссертантом проводится операционализация теоретико-методологического инструментария, предназначенного для дальнейшего исследования структуры антитеррористической правовой политики.

В первом параграфе **«Понятие антитеррористической правовой политики, ее сущностные признаки»** диссертант рассматривает категорию «антитеррористическая правовая политика» как производную от более фундаментальной категории «правовая политика», которая в научной литературе понимается как средство организации правовой жизни общества, представляющее собой деятельность государства, индивидов и их объединений в сфере правового регулирования, состоящую в выработке и реализации правовых идей стратегического характера.

На основе вышеизложенного автор делает вывод о том, что правовая политика обладает такими присущими ей свойствами, как государственно-волевой характер и властно-императивное содержание, поэтому является общеобязательной.

Диссертант подробно рассматривает структуру антитеррористической политики, выделяя и анализируя ее важнейшие составные элементы: объекты, субъекты, средства, стратегию и тактику.

Объектом антитеррористической правовой политики, по мнению диссертанта, является терроризм, который представляет собой наиболее опасный способ дестабилизации общества, выражающийся в военной интервен-

ции, развязывании гражданской войны, массовых беспорядках, всеобщей забастовке и др.

Субъектами антитеррористической правовой политики выступают государственные и общественные институты, уполномоченные осуществлять борьбу с терроризмом на внутригосударственном и межгосударственном уровнях. Средства реализации антитеррористической правовой политики представляют собой набор инструментов, которые создаются и используются ее субъектами для наиболее эффективной реализации стратегических целей.

Под стратегией в антитеррористической правовой политике понимается генеральное направление ее осуществления, которое формируется с учетом конкретных ориентиров, целей, сроков, путей, этапов их достижения.

Тактика антитеррористической правовой политики – это политико-правовое противодействие, выраженное в системе политических и правовых средств и методов, направленных на борьбу с терроризмом на всех его уровнях, включая идеологию терроризма и практику террористической деятельности, и реализуемых в деятельности как международных, так и внутригосударственных органов, обеспечивающих недопущение, предупреждение и пресечение террора и террористических актов.

Во втором параграфе *«Правовые принципы и приоритеты антитеррористической правовой политики: государственно-институциональное оформление»* диссертантом показана эволюция антитеррористической правовой политики.

Диссертант отмечает, что важнейшим фактором разрешения геэкономических и геополитических конфликтов, противостояния терроризму, который приобрел в последние годы угрожающие масштабы, является международное сотрудничество в сфере антитеррористической правовой политики.

Именно в течение последних 10 лет международное общество испытывает все возрастающий натиск терроризма. Так, в России ежегодно в 2,5 раза увеличивается число умышленных деяний, связанных с терроризмом.

В научной литературе отмечается трансформация целевых установок террористов, которые зачастую проводят террористические акты, не выдвигая никаких требований и не беря на себя ответственность за совершенные преступления. Их задача – нанести как можно больший ущерб, не считаясь с человеческими жертвами, посеять панику в обществе, вызвать у людей не веру в способность властей контролировать ситуацию.

Диссертант указывает, что в научной литературе выделяют три основные террористические парадигмы современности: терроризм как средство принудительной дипломатии, терроризм как война и терроризм как институт нового миропорядка. До недавнего времени главенствующую роль играла парадигма принудительной дипломатии.

Однако преобразование организационной структуры террористических групп повлекло за собой изменение стратегии и тактики их действий. В частности, на смену захвату заложников с целью принуждения того или иного правительства к выполнению требований террористов приходят действия, приводящие к значительным разрушениям и жертвам среди населения. Если ранее такие действия использовали для создания значительного политического и общественного резонанса, то теперь они трансформируются в непосредственное средство достижения цели.

Причины отхода от парадигмы принудительной дипломатии, по мнению большинства аналитиков, заключаются в неспособности террористов на равных бороться с хорошо оснащенными армиями, и как следствие – необходимость поиска новых средств ведения войны. Примерами могут служить действия экстремистов в Чеченской Республике, радикальных элементов Ирландской республиканской армии в Северной Ирландии, а также палестинская интифада.

В рамках террористической идеологии отмечается невозможность модификации современной политической системы по модели террористов и стремление к полному разрушению мира для создания нового, более справедливого, по мнению террористов, миропорядка.

Диссертант указывает на то, что расширяется также информационная, тактическая, взаимная ресурсная поддержка террористических сообществ и групп как в отдельно взятой стране, так и в международном масштабе. Происходит сращение политического и уголовного терроризма, слияние нелегальных и легальных структур экстремистского толка с националистическими, религиозно-сектантскими, фундаменталистскими и другими сообществами на основе взаимовыгодных интересов.

Такая эволюция цивилизационной сущности террористической активности, смена идеологических и стратегических парадигм терроризма предопределили необходимость качественной трансформации системы правовых приоритетов антитеррористической политики.

Диссертант доказывает необходимость дифференцированной оценки цивилизационно-ценностных парадигм терроризма в российском законодательстве для формирования адекватной стратегии антитеррористической правовой политики.

Неадекватность ответных действий, как и их запаздывание, в противодействии терроризму во многом связана с недифференцированностью программирования, недостатками функциональной нацеленности организационных структур, с попытками использовать одну и ту же схему действий при проявлениях различных террористических действий, игнорированием различий в масштабах, содержании, мотивации проявлений терроризма.

В третьем параграфе *«Особенности антитеррористической правовой политики в контексте глобализации»* рассматриваются глобальные факторы обеспечения эффективной антитеррористической правовой политики.

Вхождение человечества в XXI век в значительной мере омрачено ростом глобальных проблем, в число которых входит и терроризм. Мир в своем техническом, экономическом и социально-политическом развитии вплотную приблизился к институциональной глобализации – критическому рубежу, за которым – или выход на новый качественно более высокий уровень бытия системы, именуемый мировым сообществом, или же ее гибель, спровоцированная глобальными потрясениями.

Поляризация является главным источником нестабильности, сегодняшних и будущих конфликтов, в том числе могущих обрести глобальные масштабы. Становление информационного общества повлияло и качественно изменило терроризм.

Диссертант предлагает для характеристики современного терроризма в качестве модели антитеррористической правовой политики использовать концепцию сетевой борьбы, предложенную Дж. Арквилой и Д. Ронфельдом.

Согласно этой концепции ключевое значение в антитеррористической правовой политике будет придаваться проведению информационных операций, структура воинских подразделений будет строиться на сетевой, а не на иерархической основе, что должно придать им большую автономность и свободу в принятии решений в быстроизменяющихся условиях современных военных действий.

Автор делает вывод о том, что организационные структуры террористов изначально основывались на классической иерархии, однако с развитием глобализации и высоких технологий террористические организации приобрели сетевую направленность, причем эффективность их действий обусловлена скоростью и качеством обмена информацией.

Таким образом, автор доказывает, что именно информационный обмен является скрепляющим элементом, способным заменить властную вертикаль иерархических сообществ. Поскольку государственные институты в силу своей природы более консервативны, сетевые модели организации, в первую очередь, используются негосударственными структурами, причем в современных условиях, когда факторы географической удаленности теряют свою актуальность, сетевые организации могут иметь не только локальный, национальный, но и транснациональный характер.

Диссертант отмечает, что сетевая организация базируется на определенной системе основополагающих принципов: неформальный характер взаимоотношений в организации; гибкая, адаптированная структура организации; приоритет горизонтальных связей между элементами группы над вертикальными; сетевая связь членов организации с лицами, не принадлежащи-

ми организации, которые помимо своей воли могут вовлекаться в террористическую деятельность; регламентация внутренних и внешних связей на основе общности идеологических ценностей и норм поведения.

Внутри организаций деятельность осуществляется самоуправляемыми группами, в то время как внешние связи могут строиться в соответствии с общепринятыми социальными нормами и даже с законодательством тех стран, на территории которых функционирует организация. Таким образом, формальные признаки террористической или криминальной деятельности могут отсутствовать до того момента, когда организация начнет себя активно проявлять.

В качестве элементов сетевых структур выступают как отдельные индивидуумы, так и самостоятельные группы, отношения в которых могут носить и соподчиненный (иерархический) характер. Диссертант выделяет нескольких базовых сетевых моделей террористических организаций: «цепочку», «звезду», «сотовую матрицу», – предлагает правовые технологии эффективной нейтрализации их деятельности.

Поскольку террористические организации оказываются более гибкими, чем государственные институты в вопросах внедрения технических инноваций, они получают явные преимущества в проведении хорошо скоординированных комплексных операций.

Вторая глава **«Политико-правовые технологии противодействия терроризму в современной России»** посвящена рассмотрению правовых форм институционализации современной российской антитеррористической политики.

В первом параграфе **«Международные, федеральные и региональные нормативно-правовые акты в антитеррористическом измерении»** в компаративном ключе анализируется эффективность действий правовых механизмов антитеррористической политики на международном и внутригосударственном уровнях.

По своей структуре антитеррористическая правовая политика – явление многоуровневое, что означает ее реализацию на нескольких уровнях:

международном, в рамках СНГ, общедоверальном, в доверальном округе, в субъектах РФ, муниципальном, локальном, – которые взаимодействуют между собой. Диссертант отмечает, что, несмотря на процессы глобализации во всем мире, каждое государство ищет свои собственные варианты антитеррористической защиты и в разных странах идет интенсивный поиск путей совершенствования национальных антитеррористических законодательств.

Первые специальные антитеррористические законы в силу объективных причин были приняты в США: в 1932 г. – так называемый Закон Линдберга, в 1978 г. – Закон о заложниках, имплементировавший в законодательство США соответствующую международную конвенцию. 26 апреля 1998 г. был принят новый закон № 104-132 «О борьбе с терроризмом и применении смертной казни», а после терактов 11 сентября 2001 г. – Патриотический акт, который существенным образом дополнил все ранее принятые акты.

Великобритания в 1973 г. приняла закон «О чрезвычайных полномочиях в Северной Ирландии», а в 1974 г. – закон «О предотвращении терроризма (Временное положение)». В 2000 г. вступил в силу закон «О терроризме», предусматривающий, в частности, преследование как организаций, так и отдельных лиц за террористические действия, совершаемые не только на территории Великобритании, но и за ее пределами и направленные, в том числе, против властей и населения других государств.

После убийства террористами из «Красных бригад» бывшего премьер-министра страны Альдо Моро парламент Италии в мае 1978 г. принял первый национальный антитеррористический закон «Срочные меры по защите демократического порядка и общественной безопасности». 30 июля 2005 г. в Италии вступил в силу новый закон «Пакет безопасности», который предусматривает, в частности, усиление контроля над телефонными звонками и электронной перепиской. Одобрено также решение правительства о создании специального органа по борьбе с терроризмом – антитеррористической прокуратуры, или, как ее еще здесь называют, суперпрокуратуры.

В ФРГ первый закон «О борьбе с терроризмом» был принят только в декабре 1986 г., хотя пик террористической активности пришелся на осень

1977 г. В настоящее время законодательство ФРГ содержит около 10 законов по борьбе с терроризмом.

Во Франции в 1986 г. был принят закон № 86-1020 «О борьбе с терроризмом и посягательством на безопасность государства», внесший ряд процессуальных изменений в дела по данной категории. Законодательство Франции позволяет преследовать не только террористов, но и лиц, оказывающих им содействие.

Диссертант полагает, что национальные антитеррористические законодательства и современное международное сотрудничество в борьбе с терроризмом развиваются сравнительно динамично и потенциал их дальнейшей эволюции отнюдь не исчерпан.

В этом контексте диссертант делает вывод о необходимости создания мер, направленных на укрепление правового фундамента противодействия терроризму. В целях придания ему действительно универсального характера важно расширять круг участников действующих глобальных антитеррористических договоров, устанавливающих своего рода общий знаменатель совместного противодействия государствам угрозе терроризма. Адекватный ответ терроризму предполагает развитие договорно-правовой базы сотрудничества государств в борьбе с этими вызовами.

Диссертант предметно рассматривает новейшие технологии обеспечения безопасности, прошедшие апробацию в европейских странах, США и СНГ. Перспективными направлениями совершенствования систем обеспечения безопасности и предупреждения терактов являются телеметрические, лингвотехнические технологии, создание биометрического паспорта, скорейшая универсализация международного правового пространства, которые в целом, заключает диссертант, помогут эффективно нейтрализовать современные угрозы терроризма в актуальном будущем.

Во втором параграфе *«Законодательное обеспечение антитеррористической правовой политики: разрешение правовых коллизий»* рассмотрены проблемы функционирования современной российской антитеррористической системы и предложены меры по их урегулированию.

Правовую основу антитеррористической политики на уровне национального законодательства в нашей стране и расследования такого рода преступлений составляют: Конституция РФ (ст. 2, 15, 20 и др.); УК и УПК; законы о борьбе с терроризмом, об оперативно-розыскной деятельности, о федеральных органах государственной безопасности, о защите конституционных органов власти, о милиции, о внутренних войсках МВД России, об основах государственной службы, о безопасности, об обороне, об общественных объединениях, о государственной охране, о чрезвычайном положении, об оружии; общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договора России, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ.

По мнению диссертанта, антитеррористическую правовую политику в Российской Федерации можно рассматривать в двух основных институциональных аспектах: во-первых, как форму противодействия терроризму, обеспеченную правовой активностью любого современного государства; во-вторых, как комплексную систему мер социально-экономического, политического и административного характера, направленную на предупреждение возникновения террористических организаций (группировок), совершения террористических актов и последствий терроризма. Целью ее является обеспечение общественной безопасности населения, защита политических, экономических и международных интересов государства.

Оставаясь принципиальным противником терроризма во всех его формах и проявлениях, Россия работает как в двустороннем плане, так и в рамках международных форумов по консолидации усилий международного сообщества в борьбе с этим злом. Противодействие терроризму – важная составляющая Концепции внешней политики и Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

Диссертант рассматривает Федеральный закон «О борьбе с терроризмом», принятый 25 июля 1998 г., как законодательную основу антитеррористической правовой политики, определяющую направления и цели борьбы с

терроризмом, субъектов антитеррористической деятельности, способы противодействия терроризму.

Принятие этого закона было значимым событием в обеспечении правовых основ борьбы с террористическими актами и террористической деятельностью на территории Российской Федерации, причем в отсутствие Закона «О чрезвычайном положении» уполномоченные органы государства могли, опираясь на Федеральный закон «О борьбе с терроризмом», развернуть контртеррористическую операцию по вытеснению ваххабитов с территории Дагестана в 1999 г., продолжив ее на территории Чеченской Республики.

Новый импульс в интенсификации антитеррористической правовой политики был придан в связи с принятием федерального закона «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 года, в котором были даны новые концептуальные дефиниции основным понятиям и категориям антитеррористической деятельности, определены организационные основы противодействия современному терроризму, существенно дополнены и расширены полномочия органов государственной власти, призванных осуществлять борьбу с террором, установлены новые параметры правового режима контртеррористической операции, обновлены основные приоритеты антитеррористической стратегии.

В целом главными стратегическими условиями противодействия терроризму в Российской Федерации, подтвержденными и отечественной, и зарубежной практикой обеспечения безопасности, являются: недопущение идеологического оправдания террора под знаменами «защиты прав нации», «защиты веры»; развенчание терроризма всеми силами СМИ; пресечение, блокирование терроризма на начальной стадии и недопущение становления и развития его структур.

В третьем параграфе *«Перспективные технологии антитеррористической правовой политики: глобальные и региональные измерения»* обозначены перспективные направления и технологии по оптимизации антитеррористической правовой политики в России.

По мнению диссертанта, противодействие терроризму должно быть организовано системно на трех иерархических уровнях: на стратегическом уровне, где устраняются причины возникновения терроризма; на оперативном – предотвращаются и ликвидируются возможности организованного терроризма; на тактическом – ведется противодействие террористическим актам на всех стадиях, включая их подготовку и осуществление.

Автор предлагает в целях эффективной реализации доктрины антитеррористической правовой политики усилить работу по следующим направлениям:

- совершенствование взаимодействия между отдельными органами и ведомствами как внутри страны, так и с зарубежными партнерами, которые также ведут борьбу с терроризмом. Необходимо уделить пристальное внимание следующим вопросам: подготовке и переподготовке кадров для борьбы с международным терроризмом; совершенствованию системы маркировки и хранения оружия; охране уязвимых объектов инфраструктуры; осуществлению в конституционных рамках контроля за деятельностью неправительственных организаций, которые могут оказаться прикрытием для террористической деятельности. Особого внимания заслуживают средства коммуникации и компьютерные сети;

- реализация комплекса мер по перекрытию каналов поступления террористам финансовых средств, оружия, боеприпасов, взрывных устройств, средств связи, взрывчатых веществ и других средств поражения, отравляющих веществ, химического и биологического оружия;

- сближение национального законодательства в области выдачи преступников, которое в случае отсутствия соответствующих международных соглашений заменяется проявлением доброй воли в отношении просьб потерпевшей стороны о выдаче преступников;

- организация применения мер по недопущению проникновения на территорию субъектов Российской Федерации членов международных террористических организаций. В данном направлении проводятся систематические проверки правомерности проживания граждан, использования пус-

тующих квартир и подвальных помещений, сдаваемых в аренду коммерческим структурам, другим организациям и частным лицам, а также гостиниц, кемпингов, ресторанов, ночных клубов и казино;

– запрет тиражирования насилия в СМИ. Его показ – это провоцирование терроризма. СМИ, напротив, могли бы стать эффективным средством развенчивания терроризма.

По мнению диссертанта, оптимизация противодействия терроризму в Российской Федерации должна основываться на: оздоровлении социально-экономической обстановки в странах и регионах, являющихся основными очагами вооруженных конфликтов и терроризма; создании международной и национальной нормативно-правовой базы противодействия терроризму; формировании мощных антитеррористических центров и привлечении вооруженных сил для борьбы с экстремизмом и терроризмом; повышении уровня информированности мирового сообщества об опасности и масштабах транснациональной преступности и международного терроризма, а также о необходимости адекватного реагирования на глобальные угрозы и вызовы со стороны международного криминала; содействии развитию сотрудничества всех институтов общества в борьбе с международной преступностью и терроризмом.

В целом диссертант делает вывод о том, что путем совершенствования системы государственного контроля в сфере безопасности можно добиться кардинального улучшения антитеррористической правовой политики.

В заключении содержатся основные выводы диссертационного исследования, намечаются перспективы дальнейшей разработки обозначенной тематики.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Жалыбин С.В. Понятие и институциональные признаки антитеррористической правовой политики // Глобальные и региональные факторы правового обеспечения национальной безопасности: Сборник материалов

международной научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2006. Ч. 1. – 0,3 п.л.

2. Жалыбин С.В. Перспективные технологии антитеррористической правовой политики // Глобальные и региональные факторы правового обеспечения национальной безопасности: Сборник материалов международной научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2006. Ч. 1. – 0,3 п.л.

3. Жалыбин С.В. Особенности антитеррористической правовой политики в контексте глобализации: правовой мониторинг // Миграционная безопасность: Сборник тезисов международной научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2006. – 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России

4. Жалыбин С.В. Правовые приоритеты антитеррористической политики России на постсоветском пространстве: институциональное оформление // Философия права. 2006. № 4. – 0,4 п.л.

Сдано в набор 24.11.2006. Подписано к печати 24.11.2006.
Формат 60х84/16. Объем 1 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 215

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.