

*На правах рукописи*

**МУСАЛИМОВ Руслан Анатольевич**

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ЭСКАЛАЦИИ  
СОВРЕМЕННОГО ТЕРРОРИЗМА**

**Специальность:**

**23.00.04 – политические проблемы  
международных отношений и глобального развития**

**Автореферат**

**на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**



003486854

2009 V

**Москва - 2009**

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

**Научный руководитель:** доктор политических наук, профессор  
**ЯВЧУНОВСКАЯ Регина Анатольевна**

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор  
**ВАСИЛЕНКО Владимир Иванович**

кандидат политических наук  
**НУРАЛИЕВ Тарлан Надирович**

**Ведущая организация:** Российский университет дружбы народов

Защита состоится 17 декабря 2009 г в 12 00 час на заседании Диссертационного совета Д 502 006 14 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу 119606, Москва, пр Вернадского 84, ауд \_\_\_\_

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан 17 ноября 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат политических наук, доцент

**С А Пистрякова**

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы.** Терроризм в любых формах своего проявления превратился в одну из самых опасных проблем, с которыми человечество вошло в XXI столетие «Международный терроризм» - не просто самая современная форма террористической деятельности Это - качественно новое явление в сфере террора Международный терроризм дает о себе знать практически во всех уголках земного шара Но особенно выпукло проявляется он на территории, которая получила название «дуга нестабильности», простирающаяся от Индонезии до Косово через Центральную Азию, Индостанский субконтинент и Кавказ Но и Европа не осталась в стороне от негативных процессов, и вынуждена принимать адекватные меры, призванные дать ответ на новые угрозы и вызовы со стороны международного терроризма За последние несколько лет наблюдается укрепление материальной базы терроризма, увеличение количества организаций, использующих методы террора, повышение их численности, улучшение уровня подготовки исполнителей преступных акций Рост террористической опасности, организационно обретающей черты своего рода «террористического интернационала», создает серьезную угрозу как стабильности в отдельных странах и регионах, так и международной безопасности в целом И если сравнительно недавно о терроризме можно было говорить как о локальном явлении, то к настоящему времени все более широкая интернационализация терроризма стала неоспоримым фактом, перед которым оказалось человечество Приобретая международный глобальный характер, терроризм создает серьезную угрозу для всеобъемлющей безопасности, которая касается жизненных интересов миллионов и миллионов людей, в том числе совершенно далеких от политики

В России проблема терроризма и борьба с ним резко обострилась в 90-х годах Терроризм стал представлять реальную угрозу национальной безопасности страны похищение людей, взятие заложников, случаи угона самолетов, взрывы бомб, акты насилия в этно-конфессиональных конфликтах, прямые угрозы и их реализация и т д Не случайно в Концепции национальной безопасности Российской Федерации в перечне факторов, потенциально создающих спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны названо увеличение масштабов терроризма Деятельность экстремистских организаций и группировок в настоящее время продолжает оставаться дестабилизирующим фактором социально-политической ситуации в России и представляет собой серьезную угрозу конституционной безопасности и

территориальной целостности страны

Особую актуальность приобретают вопросы, связанные с выработкой экономических, политических, военных, социальных и финансовых рычагов для снижения вероятности реализации террористических планов, а также выявления и устранения факторов, способствующих росту терроризма. И хотя международные усилия в сфере борьбы с терроризмом за последнее время значительно активизировались, действительность свидетельствует о том, что подходы различных стран к конкретным проявлениям терроризма порой значительно расходятся, а в оценках терроризма и террористических угроз имеются труднопреодолимые различия, влияющие на эффективность антитеррористической деятельности.

**Степень научной разработанности проблемы** В настоящее время вопрос политического, правового, финансового и иного противодействия терроризму анализируется многими учеными - представителями разных наук – политологами, историками, социологами, юристами и т.д. Проблема борьбы с терроризмом привлекает все большее число исследователей. Ряд отечественных и зарубежных ученых значительное внимание уделили изучению природы и истории развития международного терроризма, его классификации и выработке различных подходов в борьбе с ним<sup>1</sup>.

Среди фундаментальных российских исследований теоретических и практических проблем терроризма следует выделить работы Ю.М. Антоняна, А.В. Возженникова, М.А. Выборнова, Ю.С. Горбунова, А.А. Игнатенко, В.И. Иванова, В.И. Замкового, М.З. Ильчикова, О.Н. Коршуновой, Ю.А. Решетова, К.Н. Салимова,<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> См. Актуальные проблемы Европы: проблемы терроризма М., 2005; Бояр-Созонович Т.С. Проблемы классификации современного терроризма М., 1989; Гушер А.И. Проблема терроризма на рубеже третьего тысячелетия новой эры человечества М., 2000; Дершовиц А.М. Почему терроризм действует. Осознать угрозу и ответить на вызов М., 2005; Загладин Н.В., Путилин Б.Г. Международный терроризм: истоки, проблемы, противодействия М., 2006; Обеспечение эффективности антитеррористических действий в борьбе с международным терроризмом сегодня. Материалы научно-практической конференции М., 2005; Evans G. Why the war on terror is not going well // International Herald Tribune 2003 September 11; Walter Laqueur, No End to War. Terrorism in the Twenty-First Century N-Y: Continuum, 2003 и др.

<sup>2</sup> См. Антонян Ю.М. Терроризм М., 2002; Васильев В.К. Терроризм: прогноз на завтра М., 2003; Возженников А.В., Выборнов М.А. Международный терроризм: борьба за геополитическое господство М., 2005; Горбунов Ю.С. Терроризм и плановое регулирование противодействия ему М., 2008; Иванов В.И. Современный терроризм М., 2006; Ильчиков М.З. Терроризм – глобальная проблема современности М., 2001,

Многие вопросы противоборства правоохранительных органов и спецслужб России с терроризмом нашли свое отражение в работах Ю И Авдеева, С И Грачева, В М Иванова, О А Качмазова, Е Г Ляхова, Н П Патрушева, В Е Петрищева и других ученых и практических работников органов безопасности и внутренних дел, в которых исследовались различные аспекты организации деятельности органов безопасности в борьбе с терроризмом<sup>1</sup>

Большое внимание изучению проблематики противодействия терроризму уделялось в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. В 1994-2009 годах данная тема широко исследовалась, прежде всего, по вопросам определения сущности терроризма и террористических угроз, описания и анализа разнообразных форм террористической деятельности и ее последствий, использования зарубежного опыта в деятельности по противодействию терроризму. Эти проблемы нашли отражение в научных работах таких ученых, как В И Василенко, А Ю Гончаров, А Н Михайленко, А А Прохожев, С В Смутьский, В Л Суворов, В С Шукшин, Р А Явчуновская<sup>2</sup> и др., а также в ряде докторских и кандидатских

---

Коршунова О Н Расследование терроризма СПб 2001, Решетов Ю А Борьба с международным терроризмом М, 2007, Салимов К Н Современные проблемы терроризма М, 2004, Современный терроризм сущность, типология, проблемы противодействия и др

<sup>1</sup> См Авдеев Ю И Особенности современного международного терроризма и некоторые правовые проблемы борьбы с ним М, 2005, Грачев С И Терроризм и его активная интеграция с организованной преступностью в условиях глобализма // Российский следователь 2007 № 18, Иванов В, Мухин В Такие разные войны с терроризмом М, 2003, Змеевский А В Международное право и борьба с терроризмом // Международная жизнь 2007 № 7, Качмазов О Уголовная ответственность за терроризм М, 2003, Ляхов Е Г Терроризм и межгосударственные отношения М, 1991, Ляхов Е Г Роль органов внутренних дел как институциональных механизмов в борьбе с международным терроризмом // Материалы научно-практической конференции М 2006, Патрушев Н П Терроризм Правовые аспекты противодействия Нормативные и международные акты с комментариями М, 2007, Петрищев В Е Заметки о терроризме М, 2001, Трунов И Л Правовые механизмы международной борьбы с терроризмом тенденции совершенствования // Международное публичное и частное право, 2004, №3 и др

<sup>2</sup> См например Василенко В И Терроризм как социально-политический феномен М, 2002, Михайленко А Н, Келехсаев В И Противодействие терроризму международный опыт М, 2008, Национальная безопасность России в условиях трансформации международных отношений М, 2009, Прохожев А А Основные направления противодействия современному терроризму / Геополитика – безопасность – терроризм Бишкек 2006, Суворов В Л, Шукшин В С Международные конфликты и терроризм на постсоветском пространстве как угроза безопасности Российской Федерации М, 2005,

диссертационных исследований, рассматривавших различные аспекты борьбы с терроризмом<sup>1</sup>

Однако, в связи с особой динамичностью феномена терроризма, который достаточно активно меняет формы и методы своего проявления, теоретическое осмысление новых явлений не всегда бывает оперативным в плане формирования адекватных действий со стороны государственных и правоохранительных органов, зачастую запаздывает и нормативно-правовое обоснование этих действий. Поэтому исследование наиболее оптимальных векторов формирования международного сотрудничества в целях противодействия терроризму остается необходимой задачей современного общества

**Объект исследования** – политика противодействия современному терроризму как глобальной и национальной угрозе мировому сообществу

**Предмет исследования** – антитеррористическая деятельность государств на современном этапе

**Цель исследования** – анализ процессов формирования системы противодействия терроризму и обоснование путей ее совершенствования на международном, региональном и национально-государственном уровне

Цель исследования определила следующие научные задачи

- рассмотреть основные направления формирования политики противодействия терроризму,
- раскрыть правовую и политическую базу контртеррористической политики международных органов,
- определить этапы становления контртеррористической политики,

---

Явчуновская Р А Лицо современного терроризма // Безопасность Евразии, 2005, № 3 и др

<sup>1</sup> См., например Байрамов Г И Борьба с политическим терроризмом международно-правовое регулирование Дисс канд полит наук М, 2004, Бородин А М Политические проблемы современного терроризма Дисс канд полит наук М, 2001, Василенко В И Международный терроризм в условиях глобального развития Дисс докт полит наук М, 2003, Гасанов Д Н Становление национальной системы противодействия международному терроризму (политологический анализ) Дисс канд полит наук М, 2005, Келехсаев В И Взаимодействие государств-участников СНГ в сфере борьбы с международным терроризмом Дисс канд полит наук М, 2007, Нуралиев Т Н Проблемы повышения эффективности международной антитеррористической деятельности в современных условиях Дисс канд полит наук М, 2004, Шукшин В С Эволюция политики противодействия международному терроризму как угрозе глобальной безопасности Дисс канд полит наук М, 2003 и др

- выявить особенности антитеррористической деятельности разных стран,
- раскрыть роль и участие России в антитеррористической деятельности,
- определить пути совершенствования политики противодействия

терроризму

**Гипотеза исследования** состоит в том, что международный терроризм, становясь институциональным явлением как специфическое «антиобщество», на современном этапе развития мирового сообщества и миропорядка, приобретает новые формы организации, свойства, отражающие как борьбу этой структуры за выживание, так и методы воздействия на сферы влияния, которые, в свою очередь, продуцируют и формируют, активизируя при этом международные усилия государств и гражданского населения, новые модели сотрудничества в борьбе с ним

**Методологическую и теоретическую основу** составили такие научные методы как исторический, прогностический, а также системно-функциональный и сравнительно-правовой подходы, позволившие комплексно рассмотреть исследуемую проблему. В работе использовались методы анализа конкретных политических ситуаций аналогий, обобщений, совокупность которых позволила раскрыть предмет исследования в многоаспектности его проявления. Теоретическую базу составили методологические положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых политологов, юристов, касающиеся теории политического насилия и взаимодействия субъектов противодействия террористическим угрозам, а также материалы научных дискуссий и конференций, информационных сайтов Интернет по проблемам противодействия терроризму

**Научно-теоретическая значимость работы** определяется попыткой автора, несмотря на обилие научных и публицистических изданий, рассматривающих вопросы борьбы с терроризмом, восполнить имеющийся пробел в исследовании политики, тактики и стратегии формирования в современных условиях контртеррористической политики в контексте эскалации современного терроризма. Основные выводы и представленные рекомендации могут послужить предпосылкой для дальнейших исследований проблемного поля, формирующегося под воздействием новых форм и методов проявления терроризма, свидетельствующих о достаточно высоких защитных и адаптационных возможностях террористических сил

**Положения и выводы, выносимые на защиту и содержащие элементы научной новизны**, определяются тем, что автором впервые предпринята попытка комплексного исследования сложившейся к настоящему времени

контртеррористической стратегии и антитеррористической деятельности, предпринимаемой мировым сообществом в ходе изменения современного мироустройства, связанного с кризисными процессами политического и экономического развития

В целях повышения эффективности антитеррористической деятельности автор считает целесообразным кодифицировать в рамках гуманитарного права все разработанные нормативно-правовые акты по борьбе с терроризмом. Ибо неопределенность применения таковых в оценке терактов порождает разные подходы к определению действий террористов, что позволяет некоторым странам произвольно трактовать и применять законы о терроризме, что, в свою очередь, порождает безответственность государств и возможности для них применения оружия массового поражения (Например, под видом борьбы с террористами - применение США ракетно-ядерного оружия в Афганистане, в ходе которого уничтожались мирное население и мировые исторические памятники, находящиеся на афганской территории)

Современная ситуация характеризуется усилением террористической деятельности по всему миру, но в силу различия национальных интересов разных стран вряд ли возможен в практическом плане отход многих государств от политики «двойных стандартов» в отношении ее трактовки. Это позволяет России проводить на своей территории активные антитеррористические операции.

При проведении линии на усиление взаимодействия с зарубежными государствами по вопросам борьбы с терроризмом, приоритетным, на наш взгляд, должен быть акцент на конкретных двусторонних контактах в данной области, позволяющий совершенствовать систему обмена оперативной информацией.

Для усиления информационно-пропагандистской работы, направленной на разоблачение преступного характера террористических организаций и группировок, демонстрацию истинных антигуманных замыслов террористов, необходимо выявлять и подавлять центры идеологического обеспечения и поддержки террористических движений.

В вопросах организации взаимодействия по вопросам борьбы с терроризмом в рамках СНГ Россия должна занимать лидирующие позиции, создавая разномодельную структуру коалиционного сотрудничества (ОДКБ, ШОС и т.д.)

Целесообразно поддерживать конструктивные отношения со странами мусульманского мира и курс на сотрудничество России с Организацией

Исламская конференция, оказывающей содействие европейскому сообществу в борьбе с терроризмом

Несмотря на провозглашение большинством ведущих государств необходимости мирового сотрудничества в области борьбы с международным терроризмом, неправительственные организации, аналитические центры, спецслужбы ряда зарубежных стран проводят работу по поощрению сепаратистской деятельности в Российской Федерации. В связи с этим российские спецслужбы должны вести более активную работу по вскрытию фактов содействия и инспирирования западными структурами террористической деятельности против России, предавая эти факты широкой информационной огласке

По линии деятельности российских спецслужб необходимо стремиться к более эффективному взаимодействию по обмену информацией и проведению совместных мероприятий в области борьбы с терроризмом со спецслужбами зарубежных стран, принимать меры по изоляции террористических организаций, лишения их внутренней и внешней поддержки, выявлять и ликвидировать источники их финансирования, снабжения военной и другой техникой

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что результаты исследования могут быть использованы для совершенствования контртеррористической политики, для оптимизации антитеррористической деятельности, как в России, так и на постсоветском пространстве. Выводы и рекомендации могут быть учтены органами власти и силовыми структурами, спецслужбами, а также правоохранительными органами

**Апробация результатов исследования** Основные положения и выводы представлены в опубликованных статьях автора, а также в выступлениях на международной конференции «Корпоративная культура и деловые коммуникации в условиях глобализации» (Москва-2007) и научной школе Института политики и деловых коммуникаций (Москва-2008)

**Структура диссертации** продиктована целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка источников и литературы и приложения

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы, раскрыто состояние научной разработанности, сформулированы цель и задачи, определены объект и предмет исследования, излагается теоретико-методологическая и эмпирическая

база исследования, раскрываются научная новизна и практическая значимость проведенного исследования

**В первой главе «Концептуальные основы политики противодействия международному терроризму»** – раскрываются предпосылки становления политики противодействия терроризму, основные подходы к определению понятия «терроризм», дается политико-правовое обоснование контртеррористической политики и антитеррористической деятельности на международном уровне

К числу основных тенденций современного терроризма относится процесс повышения уровня устойчивости системы различных террористических структур, а также в осуществлении террористических акций наиболее мощными террористическими организациями на планомерной систематической основе. Численность террористических организаций возрастает, повышается уровень их организованности, укрепляется взаимодействие между отдельными террористическими группами, формируется разветвленная сеть. В отдельных случаях наблюдается формирование своего рода «террористического интернационала», направляющего свои усилия на создание своеобразных «террористических анклавов» на территории государств.

Анализ отечественного и зарубежного опыта свидетельствует о том, что цели использования терроризма отдельными лицами и группировками (субъектами) или угроз его применения можно в общем виде классифицировать как 1) политические, 2) криминальные, 3) бытовые, 4) иррациональные.

Среди политических целей могут быть соответственно выделены внешнеполитические и внутривнутриполитические цели. К числу целей внешнеполитического характера можно отнести осложнение отношений с другими государствами, срыв международных акций по разрешению международных или внутривнутриполитических конфликтов, создание неблагоприятных условий для деятельности граждан и учреждений страны за границей, компрометация страны в глазах мирового сообщества как источника международного терроризма и т.д. К внутривнутриполитическим целям терроризма могут быть отнесены ослабление обороноспособности страны, создание внутривнутриполитического кризиса, затруднение и дезорганизация деятельности органов власти и управления или соперничающих политических партий и организаций, дестабилизация и провоцирование к выступлению антиконституционных и оппозиционных сил, создание обстановки страха, паники в различных слоях населения и т.д.

В XX веке более двадцати стран пережили атаки террористов и в каждом

государстве власти боролись с деятельностью террористических организаций. Но, следует заметить, что до середины семидесятых годов во всем мире единственным доступным в то время методом был поиск террористов по оставленным уликам. Особый упор антитеррористические подразделения делали на внедрение секретных сотрудников в среду, питающую терроризм. К поиску террористов в настоящее время стали привлекать новейшие достижения науки и техники, информационные технологии, лучших специалистов-аналитиков и экспертов-криминалистов. Эту тактику ведения войны против терроризма приняли практически все высокоразвитые страны.

Сотрудничество государств стало развиваться на трех уровнях. Прежде всего, это постоянно возрастающее сотрудничество на двустороннем уровне, которое уходит своими корнями в далекое прошлое, протекающее в форме диалога на различных уровнях, а также на базе двусторонних договоренностей. Так, например, обязательства о взаимодействии в борьбе с международным терроризмом содержатся в заключенных Россией в 1992 г. межгосударственных договорах с Францией и Великобританией, а также в заключенных в 1990 г. Договоре о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве с ФРГ, Договоре о дружбе и сотрудничестве с Италией. Россия является государством – продолжателем СССР по заключенным в 70-х гг. двусторонним межправительственным соглашениям о сотрудничестве в предотвращении угона гражданских воздушных судов с Афганистаном, Ираном, Финляндией. В 1991 г. заключен двусторонний Меморандум о взаимопонимании с правительством США о сотрудничестве в области гражданской авиации, предусматривающий модель российско-американского оперативного взаимодействия в кризисных ситуациях, вызванных акциями террористов на гражданских авиалиниях между двумя странами. В 1997 г. подписан межправительственный Меморандум о борьбе с терроризмом между Россией и Турцией, двусторонние соглашения на межведомственном уровне заключены между Италией и Турцией, Францией и Испанией, Францией и Венесуэлой, США и Италией. Наибольшее распространение получили двусторонние соглашения по таким вопросам, как оказание правовой помощи по уголовным делам, выдача преступников, передача осужденных лиц для отбывания наказания в стране, гражданами которой они являются. Межгосударственные и межправительственные двусторонние договоры, как правило, сопровождаются межведомственными, в которых конкретизируется сотрудничество отдельных ведомств, (например, МВД, Таможенный комитет), более детально определяются их задачи, порядок решения вопросов, входящих в их компетенцию.

Помимо двустороннего, на региональном уровне осуществляется многостороннее сотрудничество государств, что обусловлено совпадением интересов и характером отношений стран определенного региона. В его осуществлении существенную роль играют такие региональные организации, как Организация американских государств (ОАГ), подписавшая в 1971 г в Вашингтоне Конвенцию о предупреждении актов терроризма и наказании за их совершение, Лига арабских государств (ЛАГ), Организация Африканского единства (ОАЕ), преобразованная позднее в Африканский союз, Организация «Исламская конференция» (ОИК), подписавшие совместное Коммюнике, в котором осудили жестокие акты террора и заявили о своей готовности поддерживать международные инициативы в борьбе с терроризмом, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), принявшая Заявление о совместных действиях по борьбе с терроризмом в 2001 г и др.

О высоком уровне сотрудничества в европейском регионе свидетельствуют не только ряд уже принятых конвенций и рамочных соглашений о выдаче преступников, об «отмывании», выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, но значимая практическая деятельность в созданных межгосударственных антитеррористических структурах. На уровне Европейского совета в 2001 г был принят План действий в сфере борьбы с терроризмом, опирающийся на нормы, касающиеся вопросов юрисдикции по фактам террористических преступлений. После теракта в Мадриде весной 2004 г был введен единый Европейский ордер на арест. Обеспечена возможность создавать совместные группы для расследования преступной деятельности. Также было сформировано Правоохранительное агентство ЕС (Евроджаст), задачей которого является улучшение координации деятельности правоохранительных органов государств-участников ЕС.

На региональном уровне вопросы сотрудничества в борьбе с терроризмом рассматриваются в рамках ОБСЕ, ЕС, Совета Европы, Организации американских государств (ОАГ), Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК) и др. Мощный импульс антитеррористическому сотрудничеству придает выработка параметров конкретных совместных действий в данной сфере стран «большой восьмерки». Именно на это нацелены решения саммитов в Галифаксе (1995 г) и Лионе (1996 г), а также декларации, принятые совещаниями на уровне министров в Оттаве (1995 г) и Париже (1996 г). Активно развивается многостороннее сотрудничество в этой области и в рамках СНГ.

В ходе антитеррористического сотрудничества между государствами

сложился третий уровень сотрудничества, когда стало ясно, что некоторые виды преступлений затрагивают интересы всего мирового сообщества, что создало предпосылки для выхода сотрудничества государств в данной области на универсально значимое качество. На глобальном уровне такое взаимодействие концентрируется в рамках ООН, ее организаций и специализированных учреждений, таких как Управление ООН по наркотикам и преступности (УНПООН) и Контртеррористический комитет. Под их эгидой создана и действует международно-правовая база сотрудничества, включающая в себя целый ряд универсальных соглашений.

Центральным положением всех договоров о борьбе с терроризмом, многочисленных резолюций ООН и других международных организаций является принцип международного сотрудничества в борьбе с терроризмом.

Принцип сотрудничества охватывает такие конкретные направления, как взаимодействие государств в рамках международных соглашений и организаций, принятие практических мер по предотвращению террористических посягательств, включая обмен информацией и координацию необходимых мер, оказание государствами друг другу уголовно-процессуальной помощи, сотрудничество, касающееся толкования и применения конвенций в области борьбы с терроризмом.

Удачная формула в этой связи найдена в Итоговом коммюнике Конференции по борьбе с терроризмом в Багдо (18-21 февраля 1996 г.), где говорится, что «в борьбе против терроризма не должно быть никаких компромиссов». В целом же коллективные усилия международного сообщества в данной сфере были редкостью и выражались в осуждении не террористических организаций как таковых, а совершенных ими террористических деяний. Ситуация изменилась после организованных в 1998 г. «Аль-Каидой» взрывов посольств США в Кении и Танзании. Пришло понимание необходимости борьбы с негосударственными акторами, оказывающими финансовую поддержку терроризму. Для этого ведущими государствами Запада («Большая семерка») был создан международный орган - ФАТФ - «Целевая группа по финансовым мероприятиям» (FATF - Financial Action Task Force), задачей которого стала борьба с криминальными финансовыми операциями в мире. Ныне участниками ФАТФ являются свыше 30 государств, включая Россию, которой для вступления в эту структуру пришлось вносить коррективы в свое внутреннее законодательство и принимать реальные и жесткие меры для борьбы с отмыванием «криминальных» доходов.

Международное сообщество в лице ООН, многих международных организаций и государств расходует значительные силы на борьбу с

терроризмом, однако до сих пор оно не смогло выработать общего понимания этого феномена. Между тем неопределенность объекта международной антитеррористической борьбы делает эту борьбу неэффективной в связи с отсутствием соответствующих международно-правовых механизмов. В целом отсутствие четкости и единства во взглядах исследователей на определение терроризма и международного терроризма свидетельствуют о том, что эти понятия являются категориями в большей степени политическими, чем правовыми. Это позволяет США и их союзникам оперировать этими терминами с позиции «двойных стандартов» и использовать борьбу с терроризмом для достижения собственных геополитических целей.

Вопрос понятийного определения терроризма носит системный характер и, будучи не решенным, будет содействовать снижению эффективности борьбы с терроризмом. Принятие единого определения терроризма и инкорпорирование его в международные и национальные законодательства (вместе с практически значимыми контекстными определениями) может стать краеугольным камнем антитеррористического законодательства и гарантировать единое понимание и толкование сущности терроризма в системе права, что существенно повысит синхронность работы различных институтов по противодействию международному терроризму. Именно по этой причине нет единого списка организаций, которые были бы признаны террористическими. В 2003 г. в США таковыми были признаны 40 организаций, в ЕС - 33, Канаде - 26, Великобритании - 25, России - 15, в ООН - 16, и не было ни одной террористической организации, которая вошла бы сразу во все списки, включая «Аль-Каиду», которая отсутствовала в списках ООН. Консолидация политических взглядов по проблеме определения, что следует относить к терроризму, а что нет, стала бы важным шагом по противодействию ему со стороны мирового сообщества, однако, слишком значима политическая составляющая при интерпретации терроризма, чтобы рассчитывать на быстрый успех.

Одной из первых попыток налаживания международного сотрудничества в этой сфере стало одобрение Ассамблеей Лиги Наций в 1937 г. проекта Международной конвенции по предотвращению и наказанию актов терроризма, которая все же не вступила в силу. Вместе с тем следует отметить, что в ст. 1 указанной Конвенции впервые в «качестве принципа международного права» сформулировано положение, обязывающее ее участников воздерживаться от всяких действий, имеющих целью благоприятствовать террористической деятельности, направленной против другого государства. Это положение,

предписывающее государствам оказывать взаимное содействие в борьбе с терроризмом, по существу, повторено в Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1994 г., а позже и во многих других документах ООН. К настоящему времени в ООН одобрено уже 16 универсальных международно-правовых документов, включая тринадцать основных конвенций и протоколов, а также три недавно принятые поправки к ним, направленных на предупреждение и пресечение международного терроризма и борьбе с ним. В совокупности они создают правовую базу для эффективной и, что весьма важно, легитимной борьбы с терроризмом и его идеологией во всем мире. Следует отметить одобренную ГА ООН 13 апреля 2005 г. Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма, инициатором рассмотрения которой стала Россия. Впервые в этом документе в комплексном виде намечены основные направления деятельности и определены носящие превентивный характер меры по предотвращению использования террористическими организациями ядерного оружия с целью проведения терактов планетарного масштаба. Важный импульс борьбе с терроризмом был придан принятой по инициативе России Резолюцией 1269 (1999 г.) Совета Безопасности ООН, которая стала своего рода антитеррористическим манифестом с изложением комплексного взгляда на проблему терроризма и наряду с его осуждением, содержащей перечень неотложных мер по борьбе с этим явлением. Эта резолюция фактически положила начало системной работе СБ ООН по противодействию террористической опасности.

Беспрецедентным документом воспринимается многими государствами принятая 28 сентября 2002 г. Резолюция СБ ООН 1373, которая определила комплекс мер, направленных на изоляцию террористов, разрушение их инфраструктуры, создание правовых и организационных предпосылок для пресечения любых форм внешней подпитки терроризма. Резолюцией 1373 предусмотрен механизм контроля (в виде Комитета СБ ООН) за реальной антитеррористической деятельностью, что обеспечивает формирование принципиально новой архитектуры сотрудничества в борьбе с терроризмом на универсальном, региональном и субрегиональном уровнях.

В сентябре 2006 г. Генассамблея ООН одобрила Резолюцию 60/288 «Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных

Наций» с приложением в виде Плана действий<sup>1</sup> Впервые в истории борьбы с терроризмом был принят документ комплексного характера, содержащий не только оценки и рекомендации по отдельным аспектам проблемы и областям применения или общие положения, но и определяющий основные направления работы по предотвращению терроризма и борьбы с ним на основе международного права, включая антитеррористические конвенции и протоколы Часть мер, содержащихся в Стратегии, начали реализовываться в России и других странах, но они потребуют длительной работы в течение нескольких лет, и более того, выполнение некоторых рассматривается в качестве долгосрочной задачи В особенности, это относится к положениям, касающимся ускорения социально-экономического развития государств, поддержания мира и мирного строительства, разрешения затянувшихся конфликтов и налаживания диалога

Кроме универсальных резолюцией существует целый ряд соглашений и нормативных документов в этой сфере и на региональном уровне Ряд государств в последние годы приняли законы, регулирующие контртеррористическую деятельность Это законы о борьбе с терроризмом в Великобритании (2006 г), Филиппинах (2007 г) и т д Наибольший интерес из соглашений регионального уровня представляют Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 г), Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (1999 г) и Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2003 г), напрямую касающиеся обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которая ратифицировала все указанные документы

Во второй главе «Роль международных институтов в контртеррористической деятельности» – показано становление политики борьбы с терроризмом в рамках ООН и США, совершенствование антитеррористической деятельности в разных странах, исследуется антитеррористическое сотрудничество стран СНГ на постсоветском пространстве в рамках ШОС и ОДКБ

Деятельность ООН не ограничивается формированием правовой базы борьбы с терроризмом и созданием организационных структур, надзирающих за исполнением международных конвенций или резолюций СБ ООН, а характеризуется конкретной работой по укреплению антитеррористического

---

<sup>1</sup> Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций Резолюция ГА ООН от 8 сентября 2006 г //Интерпол против терроризма М, 2008 С 42-53

потенциала. За последние десятилетия, когда антитеррористическая тематика прочно вошла в рабочие планы почти всех основных ООНовских структур, накоплен значительный опыт в данной области. Обобщением этих наработок стало выступление Генерального секретаря ООН 10 марта 2005 г в Мадриде на Международной встрече по вопросам демократии, терроризма и безопасности, основные идеи которого легли затем в основу его доклада на 60-й сессии ГА ООН «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии» (27 апреля 2006 г). В этих документах предлагается ряд основных направлений, на реализации которых целесообразно сосредоточиться мировому сообществу, включая усилия, которые будут предприниматься правительствами, ООН, организациями, гражданским обществом и частным сектором для достижения реальных результатов в борьбе с терроризмом. Необходимы практические шаги по формированию в сознании людей понимания того, что любой террористический акт или угроза его совершения, каковы бы ни были мотивы этих действий, представляют собой тяжкое преступление, за которое неотвратимо последует суровое наказание, как на национальном, так и в международном плане.

Важность и одновременно проблемность международного сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом признается политиками и руководителями ведомств, которые непосредственно занимаются этой деятельностью. Так, и в докладе «Оценка угроз США на 2007 год», сделанном Директором Национальной разведки Дж. Негропonte, и в докладе Национального разведывательного совета США «Мир после кризиса: Глобальные тенденции – 2025: меняющийся мир» терроризм остается на первом месте и «вряд ли исчезнет к 2025 году». Поэтому борьба с ним в виде контртеррористических операций будет осуществляться в увеличивающихся масштабах. Но «привлекательность» терроризма может пойти на спад, если экономический рост на Ближнем Востоке продолжится, а безработица среди молодежи уменьшится.

Контртеррористическая стратегия ООН отражена в Докладе Генерального секретаря ООН «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии». Это так называемые «пять Д»: убеждать людей в необходимости отказаться от терроризма или его поддержки, лишить террористов доступа к средствам для совершения нападения, предотвратить поддержку терроризма государствами, укреплять возможности государств по искоренению терроризма, защищать права человека в контексте активизации контртеррористической деятельности.

Различные аспекты взаимодействия государств в борьбе с терроризмом

регулярно обсуждаются на сессиях ГА ООН, в специализированных учреждениях ООН, на Конгрессах ООН по предупреждению преступности, в Комиссии по правам человека (Ежегодные отчеты на тему «Борьба с терроризмом» представляются на сессиях ГА ООН В них приводятся результаты работы Генерального секретариата Интерпола по делам о террористических актах общеуголовного характера) Эти меры способствуют решению значимой задачи - предупреждению проявлений терроризма

Совет безопасности ООН учредил Контртеррористический комитет (КТК), как орган глобального мониторинга за соблюдением принятых базовых антитеррористических конвенций, а затем принял Резолюцию 1535 о создании Исполнительного директората для предоставления КТК экспертных консультаций, а также для обеспечения более тесной координации, как между организациями системы ООН, так и между региональными и национальными организациями

Широкую известность получили и многие другие органы, деятельность которых не связана непосредственно с ООН Среди них — Международная организация уголовной полиции (Интерпол), в рамках которого создан отдел по борьбе с терроризмом, занимающийся сбором и анализом поступающей информации о террористических организациях Наибольших успехов в борьбе с терроризмом добились правоохранительные органы США и Израиля Был нейтрализован ряд опасных террористов Особое внимание в практической борьбе с террористическими проявлениями обращает на себя опыт США, создавшей комплексную систему безопасности, включающую Министерство внутренней национальной безопасности, Группу реагирования на критические происшествия (GIRG) при ФБР, Центр по изучению и анализу терроризма и Контртеррористический центр ЦРУ (СТС), ряд специализированных межведомственных рабочих групп

Последние два десятилетия XX в ознаменовались появлением нового социально-политического течения - религиозного экстремизма в форме мусульманского фундаментализма, в том числе активно проявившегося в европейских странах Он развивался под лозунгом возрождения идеального исламского общества, основанного на строжайшем соблюдении законов шариата и противопоставляемого западно-европейским ценностям Это обстоятельство служит источником, так называемого конфликта цивилизаций, или межкультурного конфликта Терроризм в этих условиях трансформируется, беря на вооружение наиболее совершенные виды вооружений, гарантирующие ему максимальные разрушительные последствия

террористических акций и соответствующий психологический эффект. Именно эти обстоятельства придают терроризму характер глобальной угрозы. В силу этого отдельные государства, к примеру, Великобритания, юридически закрепляют нормативное содержание и механизм правового регулирования в сфере борьбы с вооруженным экстремизмом и терроризмом в форме чрезвычайного законодательства. Для Италии, ФРГ, Франции характерны специальные законы, направленные на борьбу с этими проявлениями.

Европейский Союз принял ряд специальных мер, направленных на борьбу с терроризмом, и среди них важное место занимает принятое министрами финансов стран ЕС во время встречи в г. Люттихе в октябре 2001 г. решение подписать пакет совместных мер по перекрытию источников финансирования экстремистских групп. В мае 2005 г. принимается Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма. Новым акцентом в принятой Конвенции по сравнению с предыдущими документами стало обращение к неправительственным организациям, к гражданскому обществу, а также к необходимости вести межрелигиозный и межкультурный диалог.

Одним из наиболее трудных вопросов в организации эффективной борьбы с терроризмом является вопрос об использовании чрезвычайных или специальных полномочий, включающих представление полиции и спецслужбам широких полномочий в производстве обыска, изъятия вещественных доказательств и задержании подозрительных лиц на длительный период времени без предъявления обвинения. Считается, что чрезвычайные полномочия должны предоставляться правоохранительным органам на основании специального законодательства на точно определенный период времени. Спецслужбы, ведущие борьбу с террористами, вполне сознают, что те не могли бы действовать без достаточного финансирования на всех этапах подготовки и реализации их акций. Поэтому внимание «сыщиков» сегодня обращено, прежде всего, на сбор информации об источниках финансирования совершенных акций. Иногда это имеет решающее значение при идентификации исполнителей и определении уровня сил, которые должны быть привлечены для ликвидации того или иного очага угрозы.

Недостаточность эффективности международного сотрудничества в борьбе с терроризмом отмечается высшими государственными деятелями стран СНГ. Реальность, с которой столкнулась Россия, и другие постсоветские государства потребовала принятия ими срочных мер по формированию эффективного правового механизма антитеррористического взаимодействия на региональном уровне в рамках СНГ. Одним из первых этапов в этом

направлении стало заключение Договора коллективной безопасности и образование Совета коллективной безопасности (СКВ) и его консультативных и рабочих органов. Разработке механизма контртеррористической деятельности послужил принятый в 1999 г. Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом, где было записано, что стороны будут осуществлять сотрудничество в вопросах предупреждения, выявления, пресечения и расследования актов терроризма в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами.

В июне 2000 г. Советом Межпарламентской ассамблеи СНГ был рассмотрен вопрос о коллективном противодействии международному терроризму и создании единого антитеррористического центра, а также принято совместное заявление «О солидарной поддержке действий РФ по борьбе с международным терроризмом в Чечне». В том же году Советом глав государств СНГ была утверждена Программа по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, на основании которой был образован антитеррористический центр (АТЦ) СНГ, куда вошли 11 государств. Было положено начало созданию по инициативе России и при ее деятельном участии системы противодействия транснациональному терроризму. АТЦ стал реально действующей структурой информационно-аналитического характера, в функции которой входит координация взаимодействия компетентных служб стран СНГ в борьбе с терроризмом, организация информационного обмена, концентрация оперативных данных, организация профессиональной подготовки сотрудников спецслужб и правоохранительных органов, взаимодействие с другими антитеррористическими структурами на глобальном и региональном уровнях. Под эгидой АТЦ стали проводиться ежегодные командно-штабные учения. Таким образом, началась практическая институционализация механизма противодействия терроризму на пространстве бывшего СССР.

В мае 2001 г. было утверждено Положение о «Коллективных силах быстрого развертывания (КСБР) Центрально-азиатского региона коллективной безопасности». Борьба с международным терроризмом стала одной из главных задач, реализация которой была возложена на КСБР, находящихся в ведении Объединенного штаба ОДКБ. Четыре государства-участники (Казахстан, Россия, Киргизия и Таджикистан) выделили из состава своих вооруженных сил по батальону с боевой техникой и вооружением, способных быстро проводить специальные антитеррористические операции, создана постоянно действующая оперативная группа Штаба КСБР, расположенная в Киргизии (г. Бишкек), а также был принят План действий до 2010 г., систематизировавший комплекс

мероприятий по противодействию транснациональным угрозам терроризма

Говоря о возможном сотрудничестве ОДКБ с НАТО в Центральной Азии, нельзя обойти вниманием неоднозначные для безопасности региона последствия контртеррористической операции в Афганистане. После падения режима талибов, запрещавших выращивание опиумного мака, объем наркотрафика из Афганистана через страны Центральной Азии в Россию и далее в Европу существенно вырос. И силы НАТО не в состоянии в одиночку контролировать данную ситуацию. Следовательно, взаимодействие сил НАТО и сил ОДКБ могло бы повысить эффективность борьбы и с наркобизнесом и с терроризмом.

Также формируются совместные проекты использования информационного потенциала в рамках ОДКБ. Прежде всего, это Международный антитеррористический медиафорум «СМИ против терроризма и наркоугрозы», который уже дважды прошел под эгидой ОДКБ, уделяющий внимание вопросам противодействия использованию информационных технологий для подготовки терактов и преступных действий. В конце января 2008 г. в рамках военно-политического союза ОДКБ, предусматривающего обеспечение коллективной безопасности и взаимную помощь в случае возникновения угроз, состоялось заседание экспертов-специалистов в области информационной безопасности.

15 июля 2001 г. в Шанхае лидеры шести государств - Казахстана, Китая, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана - подписали Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, а затем Соглашение о Региональной антитеррористической структуре (РАТС), согласно которого РАТС является постоянно действующим органом ШОС, предназначенным для содействия координации и взаимодействия компетентных органов Сторон в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. В ст. 6 детально прописываются функции структуры, которая по существу, является аналитическим инструментом ШОС в реализации задач по противодействию терроризму. Утвержден список террористических организаций из 14 международных террористических группировок, базирующихся или действующих в России, Китае, Пакистане, Афганистане, Египте, Саудовской Аравии, Кувейте, Ливане, включая такие сетевые террористические структуры, как «Аль-Каида», движение «Талибан», «Хизб-ут-Тахрир», «Братья-мусульмане». Составлен список из 400 лиц, причастных к террористической деятельности и объявленных в международный розыск. Начато формирование «Единого розыскного реестра органов безопасности и специальных служб государств-членов ШОС», а также «Перечня террористических, сепаратистских

и экстремистских организаций, деятельность которых запрещена на территориях государств-членов ШОС»

В интересах повышения уровня борьбы с террористами прорабатывается вопрос о единой подготовке специалистов и инструкторов антитеррористических формирований. Отрабатываются и проводятся совместные учения в разных странах. Важным аспектом деятельности РАТС является стремление действовать «на опережение». В этом контексте начата работа по выработке Соглашения о предупреждении терроризма, призванного укрепить правовую базу усилий по предотвращению террористической деятельности на территории «шанхайской шестерки». Таким образом, на постсоветском пространстве действуют две антитеррористические организации - Антитеррористический центр СНГ в Бишкеке и Региональная антитеррористическая структура ШОС в Ташкенте.

**В третьей главе «Деятельность России в борьбе с терроризмом»** - рассматривается влияние международного терроризма на национальную безопасность России и внутренние механизмы противодействия терроризму.

Россия испытывает серьезнейшее влияние на внутреннюю ситуацию со стороны стран дальнего и ближнего зарубежья. Так, в условиях ослабления пограничного режима и практически неконтролируемого передвижения различных категорий лиц внутри СНГ, зарубежные террористические формирования получили определенную свободу для направления своих эмиссаров в Россию для вербовки ими сторонников из числа российских граждан, снабжения их оружием, материальными и финансовыми средствами. Россия на своем опыте испытала, что современный терроризм и сопряженные с ним миграция хорошо вооруженных и обученных боевиков, контрабанда оружия, незаконный оборот наркотиков, религиозный экстремизм наносят ущерб интересам личности, общества и государства.

Амбивалентность терроризма как политического явления, двойной стандарт, принятый в международных политических отношениях, заинтересованность многих стран в дальнейшем ослаблении российской государственности служили причиной внешней поддержки чеченских сепаратистов, несмотря на жестокость террористических методов, которые они использовали, и очевидность их связей с международными исламистскими группировками. Известно, что в число бандформирований в Чечне входили граждане многих стран Ближнего и Среднего Востока, Южной и Юго-Восточной Азии, Алжира, Турции. Основное финансирование их деятельности имело зарубежное происхождение. Обучение, отдых, лечение чеченских террористов

также зачастую происходил на территории иностранных государств

В связи с этим террористические и экстремистские проявления не только наносят серьезный ущерб безопасности России, но и приводят к серьезным социальным, экономическим, политическим и военным осложнениям в государстве. К основным внутренним причинам террористических проявлений в России относятся - острая борьба за передел собственности и политическую власть, борьба за изменение государственно-правового статуса отдельных регионов, межэтнические противоречия и конфликты, идеологический раскол и криминализация общества, рост организованной преступности и коррупции, образование устойчивых очагов сепаратизма. События на Северном Кавказе свидетельствуют о том, что терроризм превратился в серьезную угрозу не только национальной безопасности России, но даже ее территориальной целостности. В последние годы была пресечена деятельность 150 организаций террористической и экстремистской направленности, 35 незаконных вооруженных формирований, 501 организованной группы, занимавшейся незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, был проведен ряд успешных спецопераций, в результате которых нарушена система управления бандформированиями, а их руководящему звену нанесен ощутимый урон. Пресечена деятельность более 120 наиболее опасных бандитов и эмиссаров международных террористических организаций. В настоящее время правоохранительные органы и специальные службы РФ сотрудничают со 104 органами безопасности, спецслужбами и правоохранительными органами 67 стран мира, в том числе с 42 пограничными ведомствами 35 иностранных государств.

Россией были подписаны и ратифицированы все 13 универсальных конвенций ООН в сфере противодействия терроризму. В 2006 г. был принят Федеральный закон «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма». Российское законодательство приводится в соответствие с международными обязательствами, ведется работа по его совершенствованию. В последние годы приняты законодательные акты, регламентирующие вопросы уголовной ответственности за захват заложников, незаконные действия с радиоактивными материалами, блокирование транспортных коммуникаций и иные незаконные действия, посягающие на нормальную и безопасную работу транспорта. В целях укрепления международного сотрудничества создан Международный банк по противодействию терроризму - единая межгосударственная информационная система обеспечения антитеррористической деятельности. Только за последние

два года выявлено порядка 1300 фактов использования открытых телекоммуникационных сетей в экстремистских и террористических целях

Анализ становления системы противодействия терроризму свидетельствует, что Россия занимает активную позицию в ООН по антитеррористической тематике и принимает самое деятельное участие в формировании международно-правовой основы борьбы с терроризмом. Еще более энергично антитеррористическая линия ведется нашей страной на региональном уровне, прежде всего, на уровне СНГ, ОДКБ и ШОС, созданные по инициативе России соответствующие структуры которых успешно разворачивают работу по практическому решению задач в этой сфере. Предпринятые меры привели к локализации террористической деятельности и уменьшению числа совершаемых терактов

Антитеррористическая деятельность включает постоянные мероприятия и действия государства на федеральном уровне по анализу социальной ситуации, прогнозированию, предупреждению и предотвращению террористических акций, а также по пресечению действий террористов, преследующих не только отдельных граждан, но и создающих угрозу целостности и национальной безопасности государства или его конституционному строю. Опыт Дагестана, Чечни, Ингушетии, Южной и Северной Осетии показал, что мероприятий и действий федерального центра явно не было достаточно, чтобы предупредить развитие кризисной ситуации на Северном Кавказе

В этой деятельности одна из основных задач - объединение усилий гражданского общества по решению данной проблемы. Это возможно только на основе воспитательно-идеологического дифференцированного воздействия на население, на террористов, на субъектов их поддержки и противников. Идеологическое воздействие на те группы населения, которые могут стать объектом террористической пропаганды и их целенаправленное воспитание, направленное на самостоятельное осознание и распознавание опасности терроризма - должно быть основой конструкции этой программы

При рассмотрении дел о терроризме необходимо особо изучать вопрос об организаторах не только конкретных действий, но и вдохновителях создания террористической организации, что может быть особенно важным для координации борьбы с терроризмом в международном масштабе с точки зрения возможного применения политических, экономических, дипломатических санкций против государства, попустительствующего терроризму

В целях устранения объективно существовавших недостатков в сфере контртеррористической деятельности и совершенствования государственного

управления в этой области в феврале 2006 г был создан Национальный антитеррористический комитет (НАК). Образование Комитета стало фактором формирования принципиально новой структуры противодействия терроризму. В составе Комитета был образован Федеральный оперативный штаб, в субъектах РФ - собственные оперативные штабы (их возглавили руководители территориальных органов безопасности), в регионах - антитеррористические комиссии (руководство было поручено главам региональных органов исполнительной власти).

В целях выявления и пресечения каналов финансирования терроризма Росфинмониторингом совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти формируется Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической и экстремистской деятельности. В настоящее время в его российский раздел внесены 24 организации и 1725 физических лиц, а в международный - 123 организации и 356 физических лиц.

Наряду с осуществлением координации предупредительно-профилактических и силовых действий соответствующих федеральных структур важнейшим направлением в деятельности Комитета является совершенствование правовой основы противодействия терроризму. В марте 2006г, наряду с утвержденной новой редакцией «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» был подписан Федеральный закон №35-ФЗ «О противодействии терроризму», который законодательно закрепил систему мер противодействия этой угрозе.

В соответствии с указанным законом принято также Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г №352, которым утверждены три значимых положения, регламентирующие порядок применения оружия и боевой техники Вооруженными Силами РФ для устранения угрозы террористического акта или его пресечения в воздушной среде, во внутренних водах, территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и подводной среде, а также при участии в проведении контртеррористической операции. Но в России антитеррористическая законодательная база недостаточно разработана в отличие от существующей в США и западноевропейских государствах. Требуются корректировки и дополнения в законы об оружии, оперативно-розыскной деятельности, об обеспечении безопасности ядерных, химических, бактериологических объектов и т.д.

В борьбе с терроризмом законодательство должно предусмотреть меры,

направленные на предупреждение террористической деятельности, включая профилактику социальных конфликтов, чреватых террористическими проявлениями, профилактику преступлений террористического характера, предотвращение криминогенных последствий от проведения преступной деятельности террористами, на которые они ориентируются для достижения политических и криминальных целей. Опыт показывает, что с целью нейтрализации террористических действий могут применяться как силовые, так и иные, в т.ч. дипломатические методы. Однако не следует оставлять в стороне то, что в основе антитеррористической профилактики лежит экономическая и политическая стабилизация, рост ВВП, адекватное перераспределение обязательных государственных выплат, т.е. все то, что способно сбалансировать экономику и поднять уровень жизни населения и снивелировать кризисную ситуацию. Государству следует расширять систему привлечения гражданского общества по противодействию терроризму, так как именно данная сфера содержит значительные возможности и резервы.

Концептуально программа антитеррористической работы могла бы основываться на следующих основополагающих принципах и стратегических установках:

- учет различных моделей антитеррористической деятельности в зависимости от задач по предупреждению, пресечению последствий, гибкость и расчетливость действий, оперативная предусмотрительность при подготовке и ведении антитеррористической борьбы,
- обеспечение согласованности усилий силовых ведомств и органов власти всех уровней на основе четкого размежевания компетенции органов федерального, регионального и местного уровней,
- всестороннее обеспечение осуществляемых военных, специальных и идеологических мероприятий, воспитательно-идеологическое дифференцированное воздействие на население, террористов, субъектов их поддержки и противников,
- обеспечение единства действий антитеррористических сил в международном, межгосударственном и государственном масштабах,
- преимущество превентивных мероприятий, позволяющих осуществлять выявление намерений проведения террористических акций,
- нормативно-правовое обеспечение антитеррористических действий,
- неуклонное обеспечение неотвратимости наказания за террористические преступления в соответствии с законом,
- оперативное пресечение террористических действий

Организационные и нормативно-правовые меры позволят организовать и скоординировать антитеррористическую деятельность. Для осуществления антитеррористической деятельности требуется решение следующих наиболее важных задач:

- разработка методики выявления и устранения факторов и условий, способствующих развитию экстремистских и террористических движений, применительно к каждому виду современного терроризма и способу проведения террористических операций,
- выявление и ликвидация центров обучения и боевой подготовки террористов,
- разработка и реализация эффективных мер по сокращению социальной базы терроризма за счет проведения информационно-политических и социальных мероприятий, выявление и ликвидация центров идеологического обеспечения и поддержки террористических движений, общественная изоляция террористических групп, лишение ее внутренней и внешней поддержки, расслоение террористической среды,
- прогнозирование развития терроризма и вскрытие социальных источников и причин его развития,
- выявление и ликвидация источников финансирования, включая легитимные и нелегитимные источники дохода террористов как внутри страны, так и из-за рубежа

В заключении отмечено, что в целях формирования контртеррористической политики для борьбы с терроризмом, необходимо выполнение нескольких обязательных условий: во-первых, наличие политической воли у руководства страны и общественная поддержка, во-вторых, взаимодействие и координация деятельности различных ветвей государственного и муниципального управления, общественных и политических структур, в-третьих, наличие работоспособной системы правоохранительных органов и спецслужб, в-четвертых, самоотверженность и даже жертвенность значительного круга лиц во имя благополучия и безопасности народа.

По мнению автора, выполнение изложенных выше условий окажет существенное позитивное воздействие на ход и результаты борьбы с терроризмом, однако для достижения решительной победы этого явно недостаточно. В условиях Российской Федерации устранение глобальной террористической угрозы должно рассматриваться в качестве одного из приоритетов внутренней и внешней политики государства. Решение этой задачи целесообразно разделить на две большие взаимосвязанные части:

1) комплекс стратегических мероприятий по устранению объективных предпосылок, порождающих экстремизм и терроризм в стране,

2) многоуровневую программу конкретных мер тактического характера по недопущению распространения терроризма, пресечению деятельности различного рода террористических организаций, налаживанию профилактической работы, локализации последствий терактов

В этих целях целесообразно создать Национальную антитеррористическую программу со стратегически продуманной системой мер противодействия терроризму, учитывающей как специфические российские особенности, так и международные подходы к решению данной проблемы. Эти меры можно объединить в несколько групп. Первая группа должна включать в себя меры политического и международно-правового характера. Вторая группа - меры по пресечению финансирования террористических организаций. Третья группа объединяет меры военного и специального характера. Четвертая группа мер носит, так сказать, не силовой характер, основанный на активизации разъяснительной и пропагандистско-идеологической работы. Терроризм во всех формах его проявления должен быть осужден международным сообществом независимо от тех целей, которые провозглашают террористы, и тех доводов, которые они приводят, пытаясь оправдать свои действия.

#### Список публикаций по теме диссертации (3,4 п.л.)

1 Мусалимов Р А Политико-правовое обоснование контртеррористической политики // «Черные дыры» в российском законодательстве 2007 №2 – 0,4 п л

2 Мусалимов Р А Контртеррористическая политика стран СНГ на постсоветском пространстве //Вестник РУДН Серия Политология 2009, № 2 – 0,8 п л

3 Мусалимов Р А Структурно-теоретический подход к исследованию деструктивных факторов мирового развития //Глобализация Столкновение разнонаправленных энергий Материалы международной конференции Институт политики и деловых коммуникаций М Интердиалект, 2009 - 1п л

4 Мусалимов Р А Формы проявления терроризма как деструктивного фактора мирового развития //Корпоративная культура и деловые коммуникации в условиях глобализации М «Ступени», 2008 - 0,7 п л

5 Мусалимов Р А Контртеррористическая политика и антитеррористическая деятельность международных институтов //Мир и политика 2008 №11 – 0, 5 п л



Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Мусалимова Руслана Анатольевича**

Тема диссертационного исследования

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ЭСКАЛАЦИИ  
СОВРЕМЕННОГО ТЕРРОРИЗМА**

Научный руководитель  
доктор политических наук, профессор  
**Явчуновская Регина Анатольевна**

Изготовление оригинал-макета  
Мусалимов Р А

Подписано в печать 15 11 2009 г  
Тираж 80 экз Усл п л 1,3

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования «Российская академия государственной  
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАНС Заказ 525  
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84