

Предупреждение терроризма: реальность и перспективы

Анатолий Исаков
Андрей Олейник

Терроризм на данном этапе существования мирового сообщества представляет собой опасное социальное явление. Не случайно зарубежные государства на первое место среди мер обеспечения национальной безопасности ставят борьбу с терроризмом. Поэтому предупреждение терроризма, прежде всего выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов, считается одной из важных задач любого государства.

Ряд стран мира – США, Германия, Франция, Германия, Италия, а также Россия накопили в этом отношении определенный опыт и добились известных положительных результатов. Попытаемся разобраться, насколько эффективны эти усилия на данном этапе борьбы с терроризмом.

Цель предупреждения терроризма состоит в том, чтобы выявить возможный состав (экстремисты, националисты, наемники, уголовники и т.д.), месторасположение и вероятный характер действий террористов, оценить возможности государства по борьбе с ними, обеспечить высокую готовность сил и средств по противодействию терроризму и минимизировать возможный ущерб от террористических актов.

Неутешительные реалии

Неудачи российского руководства при проведении первой чеченской кампании по борьбе с терроризмом заключались, в частности, в том, что оно мало уделяло вниманию своевременному выявлению зарождения незаконных вооруженных формирований (НВФ) под руководством Д.Дудаева, которые к концу 1994 г. превратились

в серьезную вооруженную силу, способную в течение длительного времени противостоять федеральным силам. Более того, органы центральной власти ошибочно полагали, что в России вряд ли возможно существование террористических организаций, преследующих решительные политические цели.

ИСАКОВ Анатолий Исаевич – Заслуженный деятель науки Российской Федерации.
ОЛЕЙНИК Андрей Витальевич – кандидат юридических наук.

Ключевые слова: предупреждение (профилактика) терроризма; современное состояние противодействия терроризму; перспективы профилактики терроризма.

Определить возможный контингент террористов – это только одна сторона их оценки. Другая, не менее важная – *определить уровень подготовки террористов* к совершению террористических актов, их образования и общего развития.

Как показал опыт борьбы с терроризмом в России, Ираке и Афганистане, террористические акты совершают преимущественно люди (не считая некоторых руководителей) с низким уровнем образования, слабо разбирающиеся в вопросах внутренней и внешней политики государства и международных отношениях.

К примеру, непосредственными исполнителями террористического акта в США 11 сентября 2001 г. были члены деструктивных (сектовых) организаций, с низким уровнем образования, весьма далекие от понимания процессов общественного развития, зацикленные “на верности Исламу”.

Характерен в этом отношении состав чеченских террористов, захваченных федеральными силами в 2002–2007 гг. В их составе были в основном безграмотные или с начальным образованием лица (65%), а остальные – с неполным средним или редко со средним образованием.

Нельзя не упомянуть и *о вероисповедании террористов*.

Подавляющие их большинство – верующие люди. Поэтому православие, католицизм, ислам, буддизм является тем идейным стержнем, вокруг которого сосредотачиваются основные силы террористов. Особенно преуспели здесь сторонники ислама, прежде всего представители крайне радикального его крыла – ваххабизма, которые проявили себя как самые жестокие борцы с “неверными”. В основе их ненависти к представителям федеральных сил – кровная месть. Естественно, с таким “багажом”, как показывает опыт, далеко не уедешь.

Слепая ненависть к “неверным” привела террористов к убийству в Нью-Йорке

11 сентября 2001 г. около 3 тыс. американцев.

Она же постоянно руководила их действиями в борьбе с федеральными силами на Северном Кавказе, где захваченных пленных они зверски пытали, отрезая головы, закапывая заживо. На допросах захваченные террористы ничем не могли оправдать свои действия, кроме верности аллаху и кровной местию.

Оценивая возможность возникновения террористических проявлений, нельзя обойти стороной и *социальный уровень населения* тех субъектов Российской Федерации, где их возникновение наиболее вероятно.

Возьмем, например, Чеченскую Республику. Почему она явилась рассадником терроризма к началу 1994 г.? Ответ здесь однозначен. Это случилось потому, что этот регион России был одним из наиболее неблагоприятных в социально-экономическом отношении.

Прожиточный минимум в Чечне был в 2 раза ниже, чем в целом по стране, в 3 раза ниже, чем в Татарстане, в 4 раза ниже, чем в Санкт-Петербурге.

В республике был крайне низкий уровень зарплаты и высокий уровень безработицы (до 20% населения).

Если к этому добавить большое имущественное расслоение населения, а также низкую долю доходов Чечни от продажи нефти (в противовес доле Центра), то станет очевидным наличие благоприятных условий для возникновения в регионе не только экстремистских настроений населения (возглавляемое региональной элитой), но и прямых вооруженных выступлений против федеральных властей.

Но это явление характерно не столько для России, сколько для других регионов мира. Терроризм зарождается именно там, где низок жизненный уровень населения и поэтому он, в конечном счете, выливается в форму социального протеста против власти иму-

щих не только своей страны, но и других государств, прежде всего принадлежащих к числу так называемого “золотого миллиарда”.

Пристального внимания заслуживают при выявлении причин и условий противодействия терроризму такое явление, как *его всесторонняя материальная поддержка* (финансирование, обеспечение оружием, взрывотехникой, боеприпасами и т.д.). Здесь просматривается два основных варианта: за счет внутренних возможностей (захват, закупки, помощь скрытых спонсоров) и поддержки извне (финансами, оружием, техникой, советниками). Причем в ряде случаев внешняя поддержка является решающей.

Так, террористы “Аль-Каиды”, Талибана, Хамаса свою террористическую деятельность ведут за счет поддержки спецслужб Саудовской Аравии и Пакистана, а чеченские террористы – за счет спецслужб США, Великобритании, Германии, Турции и той же Саудовской Аравии.

Не менее важное значение при выявлении причин и условий по предотвращению террористических актов имеет *оценка состояния в государстве уровня развития теории противодействия терроризму*.

Этот вопрос до последнего времени в ведущих государствах мира оставался в тени общественных наук.

Научные исследования по вопросам противодействия терроризму велись от случая к случаю, бессистемно, ограничиваясь в лучшем случае трудами, посвященными терроризму далеко минувших дней. И это в то время, когда в России терроризм уже определился как идеология насилия, которой должна была бы быть противопоставлена контридеология противодействия насилию.

Анализ причин и условий предотвращения террористических актов был бы неполным, если бы не остановиться

на *состоянии законодательной базы* государства, которая, прежде всего, должна соответствовать нормам международного права и содержать необходимые законы и подзаконные акты и механизм их реализации. Здесь уместно задаться вопросом, насколько совершенны некоторые правовые акты государства по противодействию терроризму, чтобы иметь возможность предупредить террористические акты, минимизировать их последствия.

Нельзя считать нормальным, когда в России, да и в других странах мира, законы по противодействию терроризму появились тогда, когда террористы значительно активизировали свою преступную деятельность и добились известных результатов.

Например, основным нормативный документ, регулирующий этот вопрос, “О борьбе с терроризмом” в России появился лишь в 1998 г., когда пламя терроризма четвертый год полыхало над Северным Кавказом и другими регионами страны.

В США основные нормативные акты по противодействию терроризму были разработаны и приняты лишь после событий сентября 2001 г.

Очевидно, что **основные нормативные документы, направленные на борьбу с терроризмом, должны быть направлены не на констатацию совершенных террористических актов, а на их предупреждение и профилактику**.

Наконец, организуя борьбу с терроризмом, нельзя пройти мимо *оценки возможности силовых структур и правоохранительных органов государства по противодействию терроризму*.

Здесь, прежде всего, должны быть реально определены возможности органов МВД, ФСБ, МО, МЧС, прокуратуры, местного самоуправления своевременно подготовить свои силы и средства и организованно их применить при возникновении реальной угрозы совершения террористических актов.

Несмотря на то, что роль указанных органов в противодействии терроризму неодинакова, каждый из них в пределах своей компетенции должен всегда быть готов принять участие в борьбе с противозаконными действиями террористов. Однако зачастую в действительности наблюдается такая картина, когда сило-

вые структуры и правоохранительные органы государства запаздывают не только с предотвращением, но и с пресечением террористических актов.

Далеко за примерами ходить не надо: США – Нью-Йорк 11 сентября 2001 г., Россия – Буденновск, Первомайское, Дубровка, Беслан и т.д.

Взгляд в будущее

На основе тщательной и всесторонней оценки причин и условий, способствующих совершению террористических актов, государственным органам необходимо определить комплекс мер по противодействию терроризму.

К их числу, как показывает отечественный и зарубежный опыт, следует отнести:

- разработку теоретических основ по противодействию терроризму;

- создание полноценной нормативной правовой базы по противодействию терроризму;

- поднятие жизненного уровня населения, прежде всего в регионах, подверженных проявлению актов терроризма;

- системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, организационных и других мер по противодействию терроризму;

- сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями и международными организациями в борьбе с терроризмом;

- постоянная готовность силовых структур и правоохранительных органов государства к парированию террористических угроз.

Так, наличие в государстве глубоко разработанной теории по противодействию терроризму всегда имело большое значение в решении этой проблемы.

Именно теория служит основой решения прикладных вопросов в этой об-

ласти, позволяет институтам государства всесторонне подготовиться к пресечению террористических актов и добиться их минимизации.

По рекомендациям теоретиков (на Западе – К.Фойглер, Б.Клюге, в России – Ю.Авдеев, В.Петрищев) появились первые антитеррористические подразделения и практические рекомендации в этой области.

В последние годы активизировалась работа по проведению международных и общероссийских научно-практических конференций, семинаров, симпозиумов, на которых поднимались наиболее актуальные вопросы противодействия терроризму.

Значительно возросло количество защищаемых по проблеме борьбы с терроризмом диссертационных исследований.

Появился ряд капитальных научных работ (Ю.Авдеева, И.Артамонова, Ю.Боровинских, А.Опалева, В.Петрищева и др.), в которых всесторонне характеризуется современный терроризм и даются обоснованные рекомендации по противодействию этому опасному социальному явлению.

На основе достижений в области развития теории борьбы с терроризмом появилась реальная возможность продвинуть разработку нормативных правовых актов, в которых стали четко определяться не только цели противодействия терроризму, но и основные принципы и субъекты борьбы с ним, порядок подготовки проведения контртеррористических операций, управления ими и другие вопросы противодействия терроризму.

В результате проделанной работы в России появились, вслед за федеральным законом "О борьбе с терроризмом" (1998 г.), такие законы, как "О противодействии экстремистской деятельности" (2002 г.), "О противодействии терроризму" (2006 г.).

Вместе с тем, в указанных нормативных правовых документах есть один весьма существенный недостаток – в них почти не уделено внимание профилактике терроризма, хотя хорошо известно, что любое преступление легче предотвратить, чем потом бороться с его последствиями. Конечно осуществление мер предотвращения терроризма может быть связано с ограничением прав и свобод граждан. Но на это, пожалуй, надо идти во имя достижения положительных результатов на этапе зарождения террористических намерений и их пресечения. В последующем, видимо, следует разработать четкий механизм реализации основных положений федеральных законов, в которых предусмотреть пределы ответственности каждого субъекта, участвующего в противодействии терроризму.

На сегодняшний день успехи в этой области весьма скромны, даже в таких ведомствах, как МВД, ФСБ, МО, МЧС и органах прокуратуры.

В частности, было бы желательно в подзаконных актах указанных субъектов предусмотреть конкретные меры по усилению паспортного и миграционного режима, проведения специальных межведомственных учений по вопросам противодействия терроризму, контролю за организациями и лицами, вынашивающими экстремистские намерения.

В значительной степени может снизить опасность совершения террористических акций такое важное общегосударственное мероприятие, как повышение жизненного уровня населения, его образованности и культуры, прежде всего в регионах, где велика вероятность террористических проявлений.

В этом отношении в России делается немало.

Достаточно сказать, что в стране постоянно повышается заработанная плата рабочих и служащих, пенсии, различного рода социальные выплаты. Особенно важно это для тех местностей, где низки зарплаты, велика численность безработных, неудовлетворительные жилищные условия.

Повышенное внимание к этой проблеме российского руководства в Чеченской Республике в последние годы привело к резкому снижению террористических проявлений, сокращению базы для возникновения в этом регионе незаконных вооруженных формирований и бандформирований.

Пренебрежение этой очевидной истиной в таких странах, как Иран, Афганистан, Пакистан приводит к тому, что там количество террористических актов не только не снижается, но и возрастает.

Разумеется, достигнуть социального благополучия в планетарном масштабе в современных условиях весьма трудно, равно как и ликвидировать имущественное расслоение населения. Но не может быть бесконечным терпение подавляющего большинства людей на Земле и равнодушие к ним горстки имущих.

Нельзя сказать, что государства мира не осознают этого. Они стремятся частичными мерами сократить зияющий разрыв между богатыми и бедными. Одни государства видят это в глобализации, другие – в развитии общества по социалистическому пути, третьи, в том числе Россия, – в демократических преобразованиях и совершенствовании различных отношений. Однако для всех стран вывод может быть только один: желаешь по-настоящему противодействовать терроризму – не забывай о социальном благополучии населения.

Не менее важна в противодействии терроризму системность и комплексное

использование политических, информационно-пропагандистских, правовых и специальных мер. Речь здесь должна идти о постоянном и тесном взаимодействии всех институтов государства в противодействии терроризму в соответствии с международными соглашениями. Основы такого взаимодействия должны быть заложены в федеральных законах и межведомственных нормативных правовых актах, повседневных согласованных действиях силовых структур и правоохранительных органов и совершенствоваться в ходе межведомственных деловых игр и специальных учений. Благо первые примеры такого подхода наблюдались во время проведения контртеррористических операций на Северном Кавказе. Поэтому необходимо добиваться такого положения, чтобы взаимодействие по основным вопросам противодействия терроризму поддерживалось постоянно, повсеместно и на соответствующем уровне.

Нуждается в совершенствовании и информационно-пропагандистская деятельность государства в противодействии терроризму. Здесь накопилась масса неразрешенных вопросов, прежде всего в области разоблачения противоправного характера деятельности террористов через государственные органы пропаганды и СМИ, большинство которых находится в частных руках. Нередко СМИ занимают позицию террористов, упрекая федеральные силы в жестокости, требуют снисхождения по отношению к явным преступникам, поддерживают злопыхательство зарубежных коллег, не отличающихся лояльным отношением к России. Такое положение надо исправлять.

Положительным результатом в противодействии терроризму может быть выработка единых взглядов по этому вопросу органами государства, религиозными объединениями и общественными организациями.

Известные подвижки в этом отношении есть. Возьмем хотя бы взаимоотношения политических партий по осуждению терроризма.

Здесь позиции Единой России, ЛДПР, КПРФ и других партий едины на протяжении всего периода противодействия терроризму.

То же относится к православной церкви и другим конфессиям.

Следует всемерно поддерживать усилия по борьбе с терроризмом отдельных граждан России, прежде всего видных общественных деятелей, ученых, писателей, врачей, иными словами – вновь формируемого гражданского общества.

Широко известны имена таких правозащитников, как Лихачев, Рашаль, Лукин, которые немало сделали в области разоблачения преступного характера действий террористов и защиты их жертв.

Но все же нерешенные проблемы здесь есть. Взять хотя бы сотрудничество по противодействию терроризму между различными конфессиями России и зарубежными стран или международное сотрудничество нашего государства в этой области. Здесь далеко не все сделано, хотя в странах СНГ такой результат частично достигнут.

Создан и успешно функционирует Антитеррористический центр СНГ, у которого есть интересные наработки по противодействию терроризму.

Следует сказать и о недопустимости двойных стандартов во взаимоотношениях государств в вопросах противодействия терроризму.

Например, мероприятия российского руководства по отношению к преступной деятельности террористов в Чеченской Республике и в целом на Северном Кавказе западными державами были осуждены, а действия террористов в Косово всемирно поддержаны.

И еще одна проблема – всемерное повышение возможностей силовых структур государства и правоохрани-

тельных органов и их высокая готовность к противодействию терроризму.

На этом направлении в нашей стране достигнуты определенные результаты:

- созданы и функционируют органы управления по борьбе с терроризмом (Национальный антитеррористический комитет (НАК), антитеррористические комиссии и оперативные штабы на местах);

- развиваются подразделения специального назначения в ФСБ, МВД, МО, МЧС; разработана теория их боевого применения;

- готовятся руководящие кадры по противодействию терроризму;

- улучшается материально-техническая база силовых структур и правоохранительных органов, используемая для борьбы с терроризмом.

Все это гарантирует своевременное выявление и пресечение противоправной деятельности террористов.

Для дальнейшего повышения возможностей министерств и ведомств, участвующих в противодействии терроризму, в частности в предупреждении террористических актов, было бы целесообразно в ближайшее время осуществить ряд мер.

Это, прежде всего, повышение уровня аналитической деятельности ситуационных центров силовых структур и правоохранительных органов по противодействию терроризму. Дело здесь не только в улучшении процесса сбора и оценки данных обстановки о террористах и своевременном докладе их в инстанции, а также в разработке прогнозов развития преступной деятельности террористов на ближайшую и среднесрочную перспективу. Для этого нужны квалифицированные кадры аналитиков и соответствующее техническое оснащение.

Следует, как это справедливо отмечает профессор В.Петрицев, всемерно совершенствовать практику органов безопасности, внутренних дел, прокуратуры по глобальному, выверенному в правовом

плане воздействию на граждан, в отношении которых имеется достоверные данные о склонности к террористической деятельности, либо на обстоятельства, благоприятствующие возникновению, развитию и реализации преступных террористических замыслов, либо на то и другое одновременно.

Требует дальнейшего совершенствования организационная структура, кадровое обеспечение, боевая и оперативная подготовка, а также техническая оснащенность подразделений специального назначения, участвующих в противодействии терроризму.

В частности, их организационная структура должна быть удобоуправляемой, гибкой, позволяющей действовать подразделениям отдельными группами и более крупными формированиями.

Кадровое обеспечение указанных подразделений должно быть организовано таким образом, чтобы по достижении определенного возраста (35–40 лет) основная масса личного состава могла закончить действительную военную службу в других подразделениях соответствующих ведомств либо уволиться на пенсию.

В боевой и специальной подготовке личного состава подразделений специального назначения основное внимание следует уделять умению владеть оружием, спецсредствами и приспособлениями, средствами защиты, уверенному ориентированию на местности, слаженным действиям в сложных условиях обстановки.

На более высокий уровень следует поднять методический уровень проведения практических занятий и учений.

Не следует забывать и об улучшении технического оснащения подразделений специального назначения.

Новейшие достижения в области инновационных технологий позволяют уже сегодня ставить вопрос о более совершенных образцах стрелкового оружия, шле-

мах (сферах), бронжилетах, средствах передвижения, в том числе по воздуху на небольшие расстояния.

Естественно, это далеко неполный перечень предложений, направленных

на повышение возможностей силовых структур и правоохранительных органов по противодействию терроризму. Жизнь покажет, что мы еще должны сделать в этом направлении.

Таким образом, предупреждение терроризма в современных условиях представляет собой тесное сочетание мер по выявлению, оценке и устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов, постоянно осуществляемое в тесном взаимодействии силовых структур, правоохранительных органов и органов местного самоуправления на всех этапах проявления терроризма.

Оно будет тем успешнее, чем эффективнее государство будет реагировать на изменения политической и оперативной обстановки в стране или ее отдельном регионе и быстро принимать необходимые меры.

**Подписка на 2009 г.
на журнал «Обозреватель – Observer»
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**