

Чуфаровский Ю.В.

Терроризм

особенности международного
противодействия



СЕРИЯ
«Наследие чекистов»
БЕЗОПАСНОСТЬ

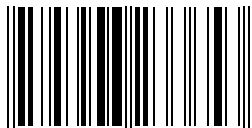


ЧУФАРОВСКИЙ Юрий Валентинович, доктор юридических наук, кандидат психологических наук, профессор. С 1967 года — сотрудник органов безопасности, до этого работал следователем прокуратуры и народным судьей. С 1982 года — полковник. Автор более 20 книг и 170 публикаций по различным вопросам юриспруденции и психологии. В настоящее время — профессор Академии ФСБ.



В серии «НАСЛЕДИЕ ЧЕКИСТОВ» выходят книги, авторы которых — *сотрудники КГБ СССР* — делятся с читателями важнейшими достижениями в самых различных областях теории и практики обеспечения национальной безопасности и воспитания всесторонне развитой личности патриота-гражданина. За годы своего существования органы госбезопасности не только охраняли законность и правопорядок в обществе, но и способствовали развитию народного хозяйства, науки и культуры нашего Отечества.

ISBN 978-5-906233-65-3



9 785906 233653

торонне развитой личности патриота-гражданина. За годы своего существования органы госбезопасности не только охраняли законность и правопорядок в обществе, но и способствовали развитию народного хозяйства, науки и культуры нашего Отечества.

ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЪЮНКТУРЫ

**Наследие чекистов
БЕЗОПАСНОСТЬ**

Ю.В. ЧУФАРОВСКИЙ

ТЕРРОРИЗМ

особенности международного
противодействия

[2007]



Пушкино

Центр стратегической конъюнктуры

2014

УДК 159.9
ББК 67
Ч–81

Рецензенты:

Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., профессор

Б.С. Тетерин

Заслуженный юрист РФ, д.ю.н., профессор

А.А. Игнатьев

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

Воробьев А.В. (отв. секретарь), Клягин В.С., Гомон С.М.,

Чуфаровский Ю.В. (председатель), Шиверский А.А., Ширинянц А.А.

ЧУФАРОВСКИЙ Ю.В.

**Ч–81 Терроризм: особенности международного
противодействия [2007]. — Пушкино: Центр
стратегической конъюнктуры, 2014. — 156 с.**

(— Наследие чекистов: БЕЗОПАСНОСТЬ, 9)

ISBN 978–5–906233–65–3

В настоящей работе дается развернутая характеристика террористической деятельности. Раскрыта система мер организационного, оперативного, информационного и правового противодействия терроризму в современных условиях.

Для широкого круга читателей, имеющих отношение к вопросам организации борьбы с терроризмом, научно-педагогических работников, следователей, оперативных сотрудников спецслужб и правоохранительных органов, аспирантов, слушателей и курсантов, изучающих оперативно-розыскную деятельность.

Книга была подготовлена к выходу в свет в начале 2007 года, но, к сожалению, издается только сейчас, в 2014 году.

© Чуфаровский Ю.В., 2014

© Воробьев А.В., оформление, 2014

ISBN 978–5–906233–65–3

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА I. Общетеоретические вопросы и криминалистический анализ терроризма... 13	
1.1. Сущность и характеристика современного терроризма	13
1.2. Терроризм в России и в странах СНГ	31
ГЛАВА 2. Организационное обеспечение борьбы с терроризмом	63
2.1. Особенности организации борьбы с терроризмом в современных условиях ...	63
2.2. Стратегия и тактика борьбы с международным терроризмом.....	80
2.3. Координация и взаимодействие спецслужб и правоохранительных органов в борьбе с терроризмом.....	96
ГЛАВА 3. Правовая основа деятельности спецслужб и правоохранительных органов в борьбе с терроризмом.....	123
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	146
ЛИТЕРАТУРА	153

Предисловие

Тема борьбы с терроризмом в настоящее время настолько актуальна, что приведение любых дополнительных аргументов в пользу ее изучения просто излишне.

Эта тема практически ежедневно становится главной в десятках информационных сообщений, статистика жертв и разрушений неуклонно растет, нередко приобретая размеры, сопоставимые с последствиями стихийных бедствий. Правительства крупнейших мировых держав вынуждены искать компромиссные решения в интересах объединения усилий на фоне нарастающей угрозы со стороны такого явления, как терроризм.

Достаточно упомянуть при этом, что количество террористических актов ежегодно исчисляется несколькими тысячами. Ряд из них носит беспрецедентный по своей дерзости и жестокости характер, как это имело место при совершении серии взрывов в последние годы.

В данных условиях меры противодействия террористам, в том числе профилактического характера, должны быть как никогда эффективными. А проблема решения задач уголовного судопроизводства приобретает особую значимость и актуальность при выяснении и устранении причин и условий совершенных преступлений.

Вместе с тем очевидно и другое: без объединения усилий в рамках единого оперативного замысла, выработки конкретных совместных мер на основе четко выстроенной системы, имеющей общие ориентиры в форме конкретных целей и задач, могущих придать ему некий логический заверченный вид, эффективная борьба с терроризмом невозможна.

Основная задача, которую пытается решить автор, — объяснить природу и причины такого опасного явления, как терроризм, социальные и психологические механизмы его реализации. В раскрытии сущности терроризма и порождающих его обстоятельств представлен новый, в том числе психологический подход.

В настоящем издании автором предпринята попытка показать современное состояние и имеющиеся возможности спецслужб и правоохранительных органов России по выявлению и раскрытию терроризма, а также некоторые типичные недостатки, наиболее часто встречающиеся на практике, и возможные пути их устранения.

В работе также освещен комплекс проблем особенностей организации, стратегии и тактики борьбы, а также координации и взаимодействия в борьбе с терроризмом спецслужб и правоохранительных органов.

Работа рассчитана на широкий круг читателей, представляет значительный интерес для юристов, криминологов, психологов, сотрудников правоохранительных органов.

Введение

Терроризм как сложное, многоаспектное и крайне негативное социально-политическое явление давно перерос рамки национальных границ и превратился в масштабную угрозу для безопасности всего мирового сообщества. Сегодня терроризм представляет реальную угрозу национальной безопасности любого государства.

Конец XX — начало XXI вв. характеризуется переходом терроризма на новый уровень своего развития. Как показали последние события в России и США, проблемы противодействия терроризму перешли за рамки отдельно взятой страны и приобрели международный характер. Терроризм вышел в разряд глобальных проблем человечества. Стало ясно, что в одиночку ни одна страна в мире с этой проблемой справиться не в состоянии. В этой связи для обеспечения безопасности и противодействия международному терроризму необходима координация всего накопленного международной опыта.

Террористические атаки в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 года не оставили равнодушным ни одного человека и заставили по-новому взглянуть на проблему противодействия угрозам терроризма. Вдруг стало ясно, что на нашей планете не осталось стран, мест и граждан, которые могли бы считаться неуязвимыми для фанатичных адептов террористической идеологии. Ни колоссальная экономическая и военная мощь, ни претензии на мировое господство, ни самые высокооплачиваемые спецслужбы не остановили организаторов и исполнителей хладнокровного убийства тысяч ни в чем не повинных людей, в подавляющем своем большинстве не имевших никакого от-

ношения ни к большой политике, ни к конфликтам классового, межэтнического или межконфессионального характера.

Со всей очевидностью ясно, что Россия также находится в центре террористической активности. Терроризм сегодня становится бесконечно жестоким, а террористические акции — масштабными. Целые регионы мира стали очагами террористической деятельности, которые способны перерасти в полномасштабные военные действия. Подтверждением тому служат события, произошедшие за последние годы: террористические акции, в том числе в Москве, Каспийске, Владикавказе, Буденновске, Кизляре, Первомайском, Ингушетии и Беслане продемонстрировали новые объекты террора — станции метро, жилые дома, вокзалы, больницы, родильные дома, школы, детские сады и т. д. Повседневными стали многочисленные убийства депутатов, журналистов, предпринимателей.

В последние годы изучение проблемы насилия терроризма стало едва ли не самым актуальным направлением исследовательской деятельности. В настоящее время исследованием проблем терроризма в России, странах СНГ и дальнем зарубежье занимаются государственные и общественные организации, научно-исследовательские институты, специальные службы, военные ведомства и т. д. Проводятся многочисленные научные конференции, семинары, симпозиумы. Появилась специальная научная дисциплина, которую обозначают термином *«террология»*. Анализируя мнения ученых, можно прийти к выводу, что терроризм сегодня видоизменился, приобрел новые формы, элементы и мотивы. Идеологический и политический терроризм постепенно уступает место уголовному, элитному, националистическому, религиозному. А прежние борцы за «идею» передали рецепты своей деятельности организациям, сращи-

вающимся с государством, общий признак которых определяется термином «криминальные структуры России».

Серьезность проблемы состоит в том, что терроризм вышел на новый виток развития. Объектом нападений могут становиться и уже становятся вода, средства связи, транспорт, авиалинии, источники энергии, компьютерные системы и вообще вся инфраструктура нашего общества и государства. Специфической особенностью современного терроризма является его международный характер, который придает ему значимость проявлений и катастроф. Ни у кого уже не вызывает сомнения, что изо всех форм террористической деятельности наибольшую угрозу для глобальной безопасности общества и государства представляет овладение террористами оружием массового поражения — ядерным, биологическим, химическим, психотропным.

Преступления террористического характера, совершаемые с применением взрывчатых веществ и взрывных устройств, как показывает практика, отличаются особой жестокостью, направлены против жизни людей, имущества граждан, объектов хозяйственного назначения и общественной безопасности. Они наносят экономический, моральный и политический ущерб обществу в целом, осложняют оперативную обстановку в стране.

Беспрецедентны по своей дерзости и жестокости взрывы жилых домов, совершенные террористами в Буйнакске, в Москве, Волгодонске, взрывы в подземном переходе на Пушкинской площади у гостиницы «Националь», в метро на станции «Автозаводская» в Москве.

Транспортный комплекс является одним из основных потенциальных объектов терроризма. Как свидетельствует международная и отечественная практика борьбы с терроризмом, объекты транспорта нередко

становятся средством достижения преступных целей лиц и организаций экстремистского толка, пытающихся путем совершения террористических акций добиться удовлетворения экономических, политических и иных требований, подвергая при этом опасности сотни человеческих жизней.

Особенности транспортного комплекса как объекта диверсионно-террористических посягательств обуславливают и особенности терроризма в этой сфере. Терроризм на транспорте имеет ряд особенностей, которые необходимо учитывать в процессе организации правоохранительной деятельности. Специалистами в этой связи вводится новое понятие — *транспортный терроризм*, рассматриваемый как разновидность так называемого технологического терроризма. Следует, однако, отметить, что единая государственная система обеспечения транспортной безопасности в российском законодательстве отсутствует, а имеющиеся правовые нормы не соответствуют имеющемуся характеру и уровню угроз.

Терроризм, террористы, террористическая деятельность — эти слова практически ежедневно появляются в средствах массовой информации, будоража воображение всех граждан, порождая их беспокойство и озабоченность за свое настоящее и будущее. Явление, за которым мы еще совсем недавно следили как сторонние наблюдатели, вдруг стало реальностью и для нас. Освободившись от политических оков командно-административной системы, наше общество получило взамен несбалансированность экономики, падение жизненного уровня большинства населения, неуверенность в завтрашнем дне и, как следствие, — рост преступности, в особенности организованной, появление новых, неизвестных ранее преступлений. В этих условиях определенная часть наших граждан восприняла обретенную политическую свободу как вседозволенность и безнаказанность.

В действиях международного терроризма наряду с совершением циничных преступлений против мирных граждан все больше проявляется курс: 1) на установление контроля над территориями с богатыми запасами энергоносителей, ценнейшими и уникальными видами полезных ископаемых; 2) на осуществление настойчивых попыток оказать влияние на происходящие политические процессы в различных странах мира; 3) на активизацию имеющихся сил и средств в получении доступа к оружию массового уничтожения.

События последнего времени свидетельствуют о том, что террористы могут овладеть и различными видами смертоносного оружия. Данные обстоятельства вызывают не только обоснованную тревогу и озабоченность, но и требуют от мирового сообщества эффективных мер борьбы с международным терроризмом. В сложившейся ситуации страны мира обязаны и должны научиться бороться с терроризмом. В связи с этим выработка и осуществление мер, адекватных этому явлению, становится важнейшей задачей всех государств.

До последнего времени на государственном уровне в нашей стране не была выработана единая, более-менее эффективная политика защиты личности, общества и государства от актов терроризма. И только вступивший в силу *4 августа 1998 года* Федеральный закон «*О борьбе с терроризмом*», а затем Федеральный закон **от 06.03.2006 «О противодействии терроризму»** законодательно закрепил систему мер противодействия террористической угрозе.

Как уже сказано, в последние годы значительно увеличилось количество преступлений такого рода, более того, терроризм в России и в странах СНГ стал долговременным фактором современной политической жизни, относительно устойчивым явлением в развитии общества. Несмотря на это, еще никогда до

серии терактов в Буйнакске, Москве и Волгодонске он не имел столь масштабных и трагических последствий, которые потрясли весь мир.

События августа–сентября 1999 г. в России и 11 сентября 2001 года в США преподнесли нам ряд крайне дорогостоящих уроков, которые нужно как следует усвоить и сделать правильные выводы на будущее всему мировому сообществу, и каждому отдельному государству, особенно США, России, непосредственно сталкивающимся с проблемой международного терроризма.

Еще в 1996 году один из лидеров чеченского терроризма Мовлади Удугов заявил о возможности авиационного удара по Кремлю. Органы власти России дополнительно приняли соответствующие предупредительные меры для предотвращения такого рода угроз: усилен режим досмотра и специального контроля пассажиров в аэропортах, проводился инструктаж членов экипажа, усилена защита пилотской кабины, отрабатываются средства оповещения диспетчерских служб о наличии террористов на борту (при захвате воздушного судна), ведется инструктаж командиров экипажей об их взаимодействии с войсками ПВО, активизирована работа спецслужб и усилены режимные меры служб безопасности аэропортов.

В области борьбы с терроризмом в России создана общегосударственная система мер, которая включает политические, профилактические, правовые и комплексные меры, реализуемые правоохранительными органами, спецслужбами и подразделениями других ведомств. Организация борьбы с терроризмом представляет собой сложную систему мер, одной из ее подсистем является организация деятельности по раскрытию террористических акций и их расследованию.

Несмотря на большие масштабы и исключительно тяжкие последствия терроризма, проблемы его пре-

дупреждения и методики расследования оказались недостаточно исследованными в отечественной науке и следственной практике.

В настоящее время на постсоветском пространстве (в основном в Центрально-Азиатском регионе, на Кавказе и в отдельных субъектах Российской Федерации) проявили себя такие террористические организации транснационального уровня, маскирующие свою деятельность исламской догматикой, как «Хизб-ут-Тахрир», «Исламское движение Узбекистана», «Организация освобождения Восточного Туркестана», «Братья мусульмане», ваххабитские и ряд других экстремистских структур. Все эти структуры являются «социальными ячейками напряженности» и не должны оставаться вне поля зрения властей государств-участников СНГ и их специальных служб. Следует проводить наступательную разъяснительную работу с населением, которое может быть вовлечено в экстремистскую и преступную деятельность.

События последних лет требуют закономерного внимания не только к стратегии противодействия терроризму в целом, но и к необходимости дальнейшего последовательного совершенствования организации и тактики борьбы с ним, основанного на анализе современной практики оперативно-розыскной и следственной деятельности, комплексного использования достижений различных отраслей знаний, в том числе и правового обеспечения.

ГЛАВА I

Общетеоретические вопросы и криминалистический анализ терроризма

1.1. Сущность и характеристика современного терроризма

Впервые террор как метод политического действия появился во времена Великой французской революции и использовался радикальными революционерами для репрессий против политических противников. Позднее, как способ решения политических проблем методом насилия, террор стал применяться как государствами в отношении политической оппозиции, так и различными подпольными группами против господствующих классов и государственных институтов.

Продолжающиеся во всем мире акты терроризма во всех его формах и проявлениях все чаще приводят к гибели ни в чем не повинных людей, имеют пагубные последствия для международных отношений и могут поставить под угрозу безопасность государств.

Современный терроризм представляет собой сложную систему, состоящую из комплекса взаимодействующих процессов: идеологических, криминальных, военных, экономических, политических, психологических, религиозных и националистических. Сегодня терроризм проявляется как ответная реакция на длительное затягивание решения этнических, экономических и политических проблем в жизни населения государств.

Преступления террористического характера — это не случайный изолированный акт, единовременный и одномоментный. Его следует рассматривать как спе-

цифическое социально-правовое явление, сложное по структуре, взаимосвязям и отношениям, имеющее свои причины, динамику, определенные тенденции и закономерности. Такое преступление представляет собой сложную систему взаимосвязанных и взаимообусловленных процессов — решений и действий самого виновного, иных людей, оказавшихся втянутыми в сферу преступного события, объективных процессов отражения в материальной среде обстоятельств применения орудий преступления. Это, безусловно, определенный акт общественно опасного волевого поведения человека, совершаемый с заранее выработанной целью в конкретных условиях места и времени, закономерно отражающийся в материальной среде и сознании людей.

Деятельность террористов характеризуется тем, что она проводится прежде всего для достижения политических целей, имеет своим объектом все области личной, общественной и государственной деятельности, осуществляется чаще всего с помощью конспиративных методов и средств, нередко реализуется лицами, прошедшими специальную подготовку.

Анализировать проблемы борьбы с терроризмом заставляет сама природа этого общественно опасного явления, характер его происхождения, формы и методы реализации террористических акций, которые по своей направленности чаще всего связаны с попытками повлиять на индивидуальную и общественную психологию граждан. Терроризм во всех его формах и проявлениях, по своим масштабам и интенсивности, по своей бесчеловечности и жестокости превратился ныне в одну из самых острых и злободневных мировых проблем глобальной значимости.

Поэтому весьма сложно учесть все разнообразие факторов и прийти к единому определению терроризма (в настоящее время их насчитывается более ста). Автор считает, что не стоит стараться объять

необъятное, а можно просто дать определение понятию «терроризм» — это политика воздействия на отдельную личность или большие массы людей, на отдельные государства или в целом на мировое сообщество насильственными устрашающими способами с целью материализации проповедуемой идеологии. При общей идеологии терроризма мы видим среди террористических организаций различия в направленности деятельности, целях и задачах, конечного результата. Если согласиться с тем, что терроризм — это идеология, политика, то непосредственная деятельность, действия по подавлению политических противников насильственными, устрашающими методами вплоть до физического уничтожения, — определяется термином «террор».

Итак, смысловые понятия «терроризм» и «террор» различны, дают повод для научных дискуссий, в процессе которых со временем все же родится единое определение терроризма.

В нашей научной литературе существует несколько определений «террора». Одно из них гласит: «Террор — это сознательное использование нелегитимного насилия со стороны какой-то миноритарной группы, стремящейся тем самым достичь определенных целей, заведомо недостижимых легитимным способом». Из этого определения вытекает, что насилие, осуществляемое террористами, находится в прямой связи с ограничением социально-политических средств для достижения цели. Поэтому причинные связи, ведущие к терроризму, имеют самое непосредственное отношение к конкретной юридической и социально-политической базе, на которой основано общество. С этим нельзя не согласиться. Любое общество накладывает ограничения на деятельность людей по достижению своих целей. Например, если некие люди хотят изменить политический и социальный строй, то они могут создавать партии и всячески пропагандировать свои

цели. А уж потом на выборах увидеть, насколько их идеи овладели массами. Если овладели — так тому и быть, строй изменится. Но пока что ни разу тоталитарные идеи не победили в открытом соревновании с другими, демократическими идеями. Это относится также и к приходу к власти Гитлера — вопреки устойчивой легенде о его победе на выборах в рейхстаг партия Гитлера никогда не получала на выборах более половины голосов, и Гитлер был приведен к власти группой банкиров и промышленников. Некоторым образом нацисты пришли к власти путем мягкого террора, а уж потом сделали его жестким государственным.

Фактически терроризм вырастает на основе значимых общественных противоречий. К террористической борьбе, мотивацией которой, как правило, являются наследственные или приобретенные опытом действия, направленные на удовлетворение индивидуальных или групповых потребностей, приводят конфликты политического, социального, территориального, национального, мировоззренческого характера. Порой террористические масштабы приобретает уголовная преступность.

Террор (от *лат.* ужас) — это устранение конкретного человека, а чаще группы лиц, запугивание их с помощью всевозможных средств и методов, цель которых заключается в том, чтобы, оказав влияние на индивидуальное и общественное сознание людей, вынудить их последовать тем формам поведения, которые навязываются террористами. Независимо от того, являются ли средствами оказания подобного психологического воздействия поджог, удерживаемый насильно заложник, угроза взрыва или его совершение, во всех случаях, когда мы имеем дело со стремлением преступников вызвать страх среди граждан, подавить их волю, заставить принять определенное решение властными и политическими структурами, следует относить данные действия к

преступлениям против безопасности личности и общества.

Поскольку понятие «террор» и «терроризм» по своему содержанию отражают те или иные степени и масштабы насильственных действий, довольно часто их употребляют и в литературе, и в официальных документах как взаимозаменяемые понятия, т. е. как слова-синонимы. В одних случаях это происходит «безболезненно», т. к. не затрагивает никаких принципиальных аспектов, в других же случаях, напротив, вольное обращение с этими терминами порождает неразрешимые противоречия на уровне тупиковой ситуации. В этой связи возникает необходимость в более пристальном изучении этих терминов с целью уяснения сущности и значимости тех реальных явлений действительности, которые они отражают.

В словаре иностранных слов «террор» определяется как политика устрашения, подавления политических противников насильственными мерами¹. В словаре русского языка С.И. Ожегов «террор» определяет как физическое насилие, вплоть до физического уничтожения, по отношению к политическим противникам².

Автор считает, что первое определение более точно и полно отражает суть самого явления, так как одним лишь физическим насилием суть террора далеко не исчерпывается.

Террор обычно связывают с деятельностью государственной власти в определенные периоды существования государства³, однако это не означает, что помимо государственной власти никакие другие силы не в состоянии насаждать повсеместный террор, внушая страх и ужас не только политическим противникам, а практически всем и каждому. Таким об-

¹ Словарь иностранных слов. М., 1983. С. 494.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1985. С. 691.

³ Замкова В., Ильчиков М. Терроризм — глобальная проблема современности. М., 1996. С. 8–9.

разом, террор может быть как государственный, так и негосударственный.

Государственный террор связывают с особо репрессивной, жестокой деятельностью государственной власти по отношению к своим политическим противникам, как внутри страны, так и за ее пределами, поэтому государственный террор можно подразделить на внешний и внутренний.

Внешний террор ассоциируется с агрессивной или колониальной политикой государства, направленной на захват чужих территорий, разграбление национальных богатств, порабощенных народов, нарушение элементарных прав человека.

Внутренний государственный террор в зависимости от специфики его проявления может подразделяться на судебный и внесудебный.

Нами рассматривается лишь государственный террор, однако субъектом террора может быть не только государство, государственная власть как общественно-политический институт, но и мощное негосударственное образование или сильная оппозиция, вступившая в откровенный военный конфликт с государственной властью и сама стремящаяся стать у руля государства. (Достаточно вспомнить такое негосударственное образование, как католическая церковь, в связи с ее инквизиционной деятельностью.)

Понятие «террор» олицетворяет собой акции массового физического насилия, осуществляемого общественно-политическими структурами, обладающими неограниченной властью над находящимися в их поле деятельности социальным контингентом.

Следует отметить, что отличительной чертой террора выступает именно массовость насилия, т. е. попадание под его воздействие неограниченно большого количества лиц при реальной возможности распространения его воздействия на еще более неопределенно большое число лиц.

Террор применяется субъектами, обладающими властью, никто и ничто не может остановить террора над контролируемым ими социальным контингентом, кроме самих субъектов террора. Террор безлик и неразборчив, он подминает не только политических противников, но в равной степени и множество случайно подвернувшихся людей, стремясь таким путем достичь повиновения всей массы социального контингента⁴.

Следует отметить, что террор не всегда одиозен, напротив, порой он может быть исторически оправдан. Другое дело терроризм, который, как справедливо подметил И.И. Карпец, «есть антинародное учение, идеология и практика, в конечном итоге смыкающаяся с уголовщиной»⁵. Поэтому вряд ли смакование террористических действий в прессе дает терроризму привлекательности больше, чем научные формулировки типа: «всякий терроризм — это акты политического насилия», которые превращают террористов, по меткому выражению В.В. Лунеева, в своеобразную «белую кость» среди других преступников⁶.

Для успешной борьбы с терроризмом необходимо, в первую очередь, снять политический ореол с террористической деятельности. Тот факт, что многие террористические действия совершаются по политическим мотивам, не превращает их из преступления в некую политическую акцию, требующую политического убежища. Немало и других опасных преступлений совершается по этим же мотивам, но это не

⁴ Емельянов В. П. Терроризм и преступления террористической направленности. Харьков, 1997. С. 9–10.

⁵ Карпец И.И. Преступления международного характера. М., 1979. С. 71.

⁶ Круглый стол журнала «Государство и право» на тему: «Терроризм: психологические корни и правовые оценки» // Государство и право. 1995. № 4. С. 27.

мешает привлекать лиц, их совершивших, к ответственности по статьям Уголовного кодекса того или иного государства. Не меняет ничего в сущности терроризма и то обстоятельство, что он нередко приобретает международный характер.

Цели терроризма чаще всего могут носить политический или религиозно-экстремистский характер. Примером может служить Афганистан, на территории которого находятся базы подготовки террористов. Финансовую основу их деятельности представляет незаконный оборот наркотиков и нефтяной бизнес. Целью экстремистски настроенной части религиозного духовенства страны, а также руководителей упомянутого бизнеса являются борьба террористическими средствами со странами, представляющими угрозу исламу, — это прежде всего США и Россия. Террористическая деятельность, питаемая финансами и кадрами из Афганистана и ряда исламских государств, привела к масштабным военным действиям в Северо-Кавказском регионе с целью нарушения целостности территории России и ряда других государств СНГ.

Кроме того, теми же средствами терроризма делается попытка достижения провозглашенных и далеко идущих целей исламизации значительных территорий России и среднеазиатских республик СНГ.

Транснациональный характер крупных террористических организаций определяет международный характер задач их выявления и предупреждения готовящихся террористических преступлений на территориях различных государств, проведения силами различных государств операций по уничтожению функциональных звеньев террористических организаций и структур, обеспечивающих их жизнедеятельность и способность совершать террористические акции.

Однако на пути объединения усилий государств в борьбе с терроризмом лежат определения понятий «терроризма» и «международного терроризма». От-

сутствие этих определений не только препятствует эффективной борьбе с ним мирового сообщества, но и создает благоприятные условия для осуществления некоторых террористических актов.

Терроризм является многообъектовым преступлением, посягающим на общественную безопасность, нормальное функционирование органов власти, а также жизнь и здоровье граждан⁷.

В общественно-политической, научной и публицистической литературе различают несколько видов терроризма: *международный*, *государственный* и *внутренний* (политический, сепаратистский, этнический, религиозный, уголовный).

Под государственным терроризмом, как правило, понимают акты военной агрессии и другие противоправные факты применения насилия и произвола в отношении иностранных государств, внутренних политических противников.

Международный терроризм — это терроризм, в который вовлечены граждане на территории более одной страны. Следует, однако, отметить, что ЦРУ США придерживается другого определения: «Международный терроризм — это терроризм, проводимый при поддержке иностранных государств или организаций и направленный против иностранных государств, учреждений, правительств».

В социально-политическом спектре насилия, используемого силами международного терроризма, различают три его разновидности: государственный терроризм, исходящий от конкретного государства (проведение операций спецслужб Израиля против освободительного движения Палестины; спецслужб США против Кубы; политических деятелей Ирака; «Освободительная армия Косово» против Югославии

⁷ Луценко В.В., Моторный И.Д. Антибомбинг — гражданские технологии противодействия бомбовому терроризму. М., 2000. С. 14.

и т. п.); терроризм, осуществляемый под прикрытием различных организаций клерикально-экстремистского толка («левые» и «правые» радикалы, радикалы в движениях Талибан, «ваххабитов», Аум Сенрикё и т. п.); терроризм, исходящий от транснациональных криминальных структур (Медельинский картель, якудзы и т. п.).

Масштабы противоправных действий сил международного терроризма, причиняемый ими ущерб международной безопасности действительно велики. Ежегодно в мире совершается от 320 до 660 террористических актов, включая акции сил международного терроризма. Число их жертв уже превысило 18 тысяч человек, и до настоящего времени наблюдается тенденция к их увеличению.

Причин недостаточной разработки проблем сущности и содержания деятельности сил международного терроризма, организации и тактики борьбы с ним много. В частности, мы считаем, что не исследована природа источников терроризма, роль участия в международном терроризме различных политических сил и, прежде всего, тайных международных обществ (масонов, политических кланов, деструктивных сект и др.).

Политический экстремизм, сепаратизм, воинствующий национализм и клерикализм — все это *социальная природа* современного международного терроризма.

На этой «почве» параллельно с тенденциями глобализма возникают социальные конфликты, консолидируются и действуют современные силы международного терроризма. Нередко процессы имеют управляемый характер, а действия сил международного терроризма носят скоординированный характер.

Терроризм можно классифицировать и *по географическому признаку*: европейский, латиноамериканский, ближневосточный (арабский, палестинский,

исламский); *по используемым средствам*: бомбовый, ядерный, технологический, химический, с использованием анонимных письменных материалов и в форме захвата транспортных средств и заложников.

Необходимо отметить, что субъектами терроризма как противоправного негативного социального явления выступают отдельные государства, политические партии и движения; международные и националистические террористические организации; экстремистские и мафиозные организации различной направленности; организованные преступные группы и отдельные лица, преследующие корыстные и иные цели.

Анализ различных подходов к *определению «терроризм»* позволяет нам сделать вывод о том, что все они характеризуются некоторыми *общими чертами*: 1) попытками или совершением насильственных действий в отношении другого лица, группы лиц, либо общества; 2) заставить органы власти, учреждения, организации совершить какое-либо действие либо отказаться от совершения такого; 3) устрасшить гражданское население; 4) достичь участниками террористических действий политических результатов либо определенной материальной выгоды.

Понятие «терроризм» достаточно широкое и включает в себя совокупность действий, характеризующихся вышеперечисленными признаками. Каждое такое действие принято называть «актом терроризма». В большинстве своем такой акт представляет собой уголовное деяние, которое влечет за собой политический эффект или даже политический резонанс.

Террористы всех рангов и уровней добиваются своих целей *в основном тремя способами*; 1) физическим воздействием на граждан; 2) психологическим воздействием и 3) путем нанесения значительного имущественного ущерба определенной части населения.

Террористическая деятельность в виде прямого физического воздействия *выражается в совершении убийств или нанесении тяжких и иных телесных повреждений*. К этому виду деятельности террористов относятся также захват и угон транспортных средств, захват заложников, похищение людей, совершение действий, направленных на массовое уничтожение людей.

Психологическое воздействие в акциях терроризма в последнее время получает все большее распространение. К нему относятся разного рода действия, демонстрирующие готовность и решимость соответствующего субъекта совершить акты насилия; высказывание угроз расправы в отношении физических лиц; создание условий, затрудняющих нормальное функционирование государственного или общественного деятеля, предпринимателя и членов их семей. Такого рода угрозы совершения насильственных действий могут высказываться как открыто, так и анонимно — путем распространения анонимных письменных материалов, телефонных звонков и др. К методам психологического воздействия относятся также имитационное минирование (без взрыва) автомобилей, промышленных объектов, административных зданий; засылка почтовых отправлений, имитирующих взрывные устройства; подбрасывание мин-ловушек без их приведения в действие и др.

Террористическая акция, осуществляемая террористическими силами, как процесс, в своем развитии проходит ряд последовательно сменяющих друг друга стадий: подготовка к террористической акции; осуществление насилия; локализация последствий осуществленной акции; анализ и оценка проведенной акции. Каждая стадия состоит из этапов, на которых решается тот или иной комплекс задач. В частности, стадия подготовки акции включает следующие этапы; разработка замысла акции, планирование акции, формиро-

вание организационной структуры сил и средств, подготовка участников (создание временной организационной структуры сил международного терроризма, вербовку, при необходимости, новых членов в создаваемую структуру, организацию незаконного вооруженного формирования, финансирование, вооружение, техническое оснащение, обучение террористов, проверка их готовности к действиям и др.).

Стадия осуществления террористического насилия включает следующие этапы: подстрекательство к террористической акции; установление участниками террористической акции контакта с объектом насилия (непосредственно или опосредованно); оказание насилия над физическими лицами и организациями; уничтожение материальных объектов в террористических целях.

Стадия локализации последствий осуществленного насилия предполагает следующие этапы: установление негативных для исполнителей акции последствий (связанных, как правило, с действиями случайных событий — это могут быть осложнения при убийствах, захватах заложников) и нейтрализация установленных негативных последствий.

На каждом из этапов решается соответствующий ему комплекс задач. Так, на этапе организации террористической акции решаются задачи выбора организационной структуры участников акции, определение и формирование комплекса сил и средств, наиболее эффективные формы действий для данной акции. Решаются задачи по организации, координации и взаимодействию различных сил и участников предстоящей акции. Например, организационные формы действий «исламского терроризма» проявляются во внедрении исламского радикального духовенства в мусульманские общины, учебные заведения, назначение преданных радикальному исламу людей имамами, помощь в строительстве мечетей,

образовательных заведений; пропаганда радикальных идей; создание международных структур в разных странах (типа «Джихад», «Исламская группа» в Египте, «Вооруженная исламская группа» в Алжире и др.). Создание альянсов организаций, действующих согласованно во многих странах мира (например, «Лига исламского мира» из Саудовской Аравии).

В целях обеспечения политического прикрытия террористических акций могут осуществляться специальные информационные мероприятия, идеализирующие «подвиги и жертвенность» террористов. *Программами действий террористических организаций* могут быть использованы следующие их разновидности: радиоэлектронные акции; психологические акции, использование «хакеров», выступлений с «разоблачениями» ангажированных журналистов, популярных телеведущих, пси-оружие, которые разрабатываются в недрах государственных структур различных стран мира.

Непосредственно террористическая деятельность воплощается в виде террористического акта совершения преступления террористического характера, являющегося *завершающим этапом террористической операции*. Террористический акт — это конкретное проявление террора, выражающееся в убийстве или причинении тяжких телесных повреждений должностному, общественному либо государственному деятелю или представителю власти в связи с его государственной или общественной деятельностью, а также представителю иностранного государства. Это акт насилия или опасное для человеческой жизни действие, совершенное в нарушение федерального уголовного законодательства и предпринятое с целью запугивания или оказания давления на правительство, гражданское население или любую из их составляющих для достижения политических или социальных целей.

Предполагается, что подобное действие должно иметь политический эффект.

Террористическая акция — это непосредственное совершение преступления террористического характера в форме взрыва, поджога, применения или угрозы применения ядерных, взрывных устройств, радиоактивных, химических, биологических, взрывчатых, токсических, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых веществ; уничтожения, повреждения или захвата транспортных средств или других объектов, посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, представителя национальных, этнических, религиозных или иных групп населения; захвата заложников, похищения человека; создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы создания такой опасности; распространения угроз в любой форме и любыми средствами; иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий.

Террористическая война представляет собой ведущуюся на основе «антипринципов» предельно асимметричную войну, в которой сконцентрированы все негативные явления, накопленные за историю человечества: беззаконие, жестокость, коварство и цинизм, презрение к интересам сограждан, антигуманность, шантаж, угрозы жизни и свободе граждан и т. д.

Террористическую деятельность могут вести террористы-одиночки, террористы-смертники, террористические группы и организации.

Террорист — это лицо, участвующее в осуществлении террористической деятельности в любой форме. Следует отметить, что террористическая организация — это организация, созданная в целях

осуществления террористической деятельности или признающая возможность использования в своей деятельности акций террора. Как правило, террористическая организация специализируется на террористической деятельности в полном составе или одним из своих структурных подразделений. Она отличается многочисленностью рядов, сравнительно длительным временем существования, наличием руководящей иерархии, разделением функций управления непосредственно террористическими акциями, разведкой, пропагандой и финансированием этой деятельности. Деятельность террористической организации идеологически обоснована, подчинена разработанной доктрине и включена в политический процесс.

Террористическая группа — это группа лиц, объединившихся в целях осуществления террористической деятельности. Такая группа представляет собой подразделение террористической организации, в обязанности которой входит деятельность, непосредственно связанная с подготовкой и проведением акций террора. Террористическая группа характеризуется тесным взаимодействием своих членов, объединенных конкретными целями деятельности, и состоит из террористов, принимающих активное участие в террористической деятельности.

Самой распространенной акцией террора является диверсия (вид подрывной деятельности в форме повреждения, поджогов, взрывов, разрушений, распыления отравляющих веществ и т. п. с использованием диверсионной техники и средств в целях нанесения экономического, военного или морально-политического ущерба потенциалу государства путем уничтожения людей, объектов транспорта и промышленности, животных и растений).

В результате взрывов страдает большое количество случайных людей, поэтому именно такая тактика приводит к наиболее сильному психологическому

эффекту и имеет место в случаях, когда террористы абсолютно все потенциальные жертвы рассматривают в качестве политических противников.

Из истории известно, что самые кровавые террористические акции совершались с помощью взрывов самолетов и с использованием заминированных автомобилей, или «автомобильных бомб». В результате подобных операций гибли десятки и сотни людей, что значительно повышало психологический эффект преступления такого рода.

Довольно распространенным видом террористической деятельности является *захват и насильственное удержание транспортных средств (хайджекинг)* с целью угона. Наиболее часты в мире захваты самолетов. Они совершаются членами различного рода экстремистских и террористических организаций, отдельными враждебными элементами с целью провокации международных конфликтов, бегства за границу, уклонения от ответственности за совершенное преступление, получения денежного выкупа за самолет или пассажиров-заложников, завладения образцами новой техники.

Масштабы авиатерроризма заставили многие правительства и авиакомпании предпринять меры по борьбе с пиратством. Учитывая особую опасность преступлений, совершаемых международным терроризмом на воздушном транспорте, многими странами были затрачены значительные усилия, направленные на предупреждение и пресечение данных преступных террористических посягательств. До настоящего времени считалось, что в мире в основном сложилась достаточно эффективная система мер по борьбе с воздушным терроризмом. Действительно, она включала сотрудничество на международном, региональном и двухстороннем уровнях, а также комплекс мероприятий в отдельно взятой стране. Тем не менее *террористы считают, что захват воздушного суд-*

на является самым эффективным среди других видов хайджекинга, так как, во-первых, удерживает спецслужбы от проведения атак на террористов из-за высокого риска поражения заложников, во-вторых, авиатранспорт представляется более удобным средством для того, чтобы скрыться от преследования. Захват кораблей, поездов, автобусов и т. п. менее привлекателен для террористов, поскольку против захвативших эти виды транспорта проще провести антитеррористическую операцию.

К террористическим методам нанесения значительного материального ущерба относятся *взрывы, поджоги, затопления* и иные действия, когда происходит полное уничтожение объектов хозяйственной деятельности, вывод из строя и частичное их разрушение, а также приведение в состояние, создающее опасность гибели людей и иные серьезные последствия для окружающих.

Традиционным (бомбовым) терроризмом называют противоправные посяательства на государственные или правительственные объекты, места общественного пользования, объекты системы общественного транспорта и объекты инфраструктуры, совершение с применением взрывных устройств или их имитирующих предметов. Мировым сообществом бомбовый терроризм признается одной из наиболее опасных форм терроризма⁸.

Терроризм, как категория катастрофы, происходящей по вине человека, обусловлен верой. Вера может быть примитивной, как предрассудок, и сложной, как философия. Вера может принимать любые, самые разнообразные формы. Она выступает в виде свода законов, в официальной или оппозиционной идеологии.

⁸ Луценко В.В., Моторный И.Д. Антибомбинг — гражданские технологии противодействия бомбовому терроризму. М., 2000. С. 16; Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом.

При этом рядовые террористы сплошь и рядом не имеют никакого представления о том, на кого они в конечном счете работают, и вполне могут искренне верить в те идеи, под которые их организуют и посылают убивать.

1.2. Терроризм в России и в странах СНГ

До перестройки терроризм в СССР практически отсутствовал, не считая отдельных случаев, когда уголовники искали политического прикрытия с Запада. Тогда любые террористы понимали, что государство с ними церемониться не станет.

Первым этапом формирования у нас настоящей террористической среды стала война в Афганистане. Эксперты отмечают, что отдельные группы «афганцев», получивших на войне не только специфические боевые навыки, но и знакомство с наркобизнесом, стали впоследствии ядром многих террористических формирований.

Терроризм начал разворачиваться, когда была ослаблена государственность, и «демократы» принялись вопить о гнусном тоталитаризме и централизме, о несправедливости и спорности национально-территориального деления страны. Причем кампания эта раскручивалась не только через западные «голоса» и «независимые» отечественные СМИ, но в ряде случаев и напрямую из некоторых кабинетов центральных комитетов союзной и республиканских компартий.

Такая «демонизация» СССР давала уже достаточное самооправдание террора, как допустимой формы борьбы со «столь гнусной системой».

На начальном этапе терроризм чаще всего использовался местным уголовным миром для передела сфер влияния под лозунгом «восстановления национальной справедливости».

Согласно Федеральному закону Российской Федерации «О борьбе с терроризмом», подписанному президентом 25.07.1998 года, под терроризмом понимается насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемых в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных или иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений.

Кроме того, данный Федеральный закон определяет преступления террористического характера. К ним относятся преступления, предусмотренные статьями 205–208, 277 и 360 УК РФ, а также другие преступления, предусмотренные УК РФ, если они совершены в террористических целях.

В бывшем Советском Союзе проблема террористической деятельности рассматривалась в основном

через призму международного государственного терроризма, через призму соперничества капиталистической и социалистической систем. Причем обвинения в пособничестве терроризму сыпались с обеих сторон; социалистический лагерь обвинялся в помощи различным национально-освободительным движениям и инспирации так называемого «левого» терроризма, а капиталистический — в использовании международного терроризма для подрыва основ социалистических государств. О реальном терроризме в СССР можно говорить лишь в связи со взрывами в городе Москве в 1978 году, осуществленными группой Затикяна, когда действительно существовала группировка, которая насильственными средствами пыталась бороться с существующим в стране государственным строем.

В настоящее время Россия и большинство стран СНГ подошли в своем развитии к критической черте. Терроризм со множеством его оттенков прочно утвердился в Северо-Кавказском регионе РФ; в Грузии, Армении, Узбекистане, Киргизии, Таджикистане. Так, по количеству насильственных акций с использованием огнестрельного оружия, разного рода взрывчатых или зажигательных устройств или угроз их применения, захвата заложников, транспортных средств и средств вооружения, попыток ядерного шантажа и угроз применения компонентов химического и биологического оружия, эти страны имеют реальные шансы превзойти уровень подобного рода террористических акций, зарегистрированный на сегодня в мире. Совсем недавно мы стали свидетелями таких беспрецедентных акций, как расстрел террористами депутатов Национального собрания Армении в октябре 1999 года, жертвами которого стали премьер-министр республики Вазгон Саркисян и еще семь человек, покушения на бывшего президента Грузии Э. Шеварнадзе в августе 1995 года и феврале 1998 года и т. д.

Для эффективной организации противодействия терроризму необходимо учитывать и такую характеристику его, как идейно-теоретическая мотивировка или направленность.

Российские исследователи терроризма в принципе согласны со следующей классификацией по этому основанию, признаваемой и их западными коллегами:

– *политический терроризм*, связанный с противодействием между различными политическими силами в борьбе за власть, принуждением органов власти или населения к определенным действиям или отказу от них;

– *терроризм на почве национализма*, зачастую связанный с деятельностью организаций этносепаратистского толка, преследующих цель парализовать деятельность органов власти и достичь политической или экономической обособленности территорий с компактным проживанием национальных меньшинств или отдельных экстерриториальных этнических групп;

– *религиозный терроризм*, связанный либо с борьбой приверженцев одной религии (или секты) в рамках общего государства с приверженцами другой, либо с попыткой подорвать и низвергнуть светскую власть и утвердить власть религиозную, либо с тем и другим одновременно;

– можно выделить и такую в целом нетрадиционную его мотивировку, характерную в настоящее время для нашей страны, как поджоги и нападения на фермерские хозяйства, кооперативы, частные предприятия, банкиров, предпринимателей, называя их «*уголовным терроризмом*». На наш взгляд, уголовный терроризм в немалой степени связан с организованной преступностью, ее планами проникновения в сферу экономики и легальное предпринимательство, направленный против государства и его представителей, с целью воспрепятствовать ведению и продолжению

жесткой уголовной политики, посеять панику и страх среди населения, создать атмосферу социальной напряженности, в целом воздействовать на органы власти для принятия решений, выгодных мафиозным кланам и преступным формированиям. Есть основания прогнозировать достаточно высокий удельный вес подобных деяний и в ближайшем будущем.

Однако эти разновидности современного терроризма на практике редко бывают в чистом виде. Такие примеры даются лишь отдельными организациями, представляющими политический терроризм. Но и последний, как показала практика в государствах СНГ, часто бывает окрашен в националистические и религиозные цвета. Националистический терроризм во многих случаях попросту сплетается с религиозным, при этом часто заимствуются идеи, лозунги, аргументы у терроризма политического. Наконец, религиозный терроризм, как правило, является терроризмом и националистическим и также способен кое-что заимствовать из идейного арсенала политического.

Утверждение, что терроризм стар как мир, не вполне соответствует действительности, поскольку стар не терроризм, а насилие, вызывающее состояние страха, ужаса, тревоги. **Насилие является неотъемлемым элементом большинства общественных отношений.** Оно присутствует как в отношении между отдельными людьми, так и в отношениях между народами и государствами. Формы проявления насилия многообразны и варьируются от принуждения и угроз до физического уничтожения людей. Насилие сопровождается ущемлением прав и ограничением свободы действий, как отдельной личности, так и определенных групп или категорий лиц, организаций, в том числе государственных структур. Сам факт возможности, а тем более угрозы применения насилия в отношении того или иного человека оказывает на него сильное эмоциональное воздействие,

вынуждает изменить поведение, совершать или отказываться от тех или иных действий. Страх за свою жизнь или благополучие близких является мощным средством, к которому нередко прибегают не только отдельные лица, но и государства для достижения своих целей. Крайней формой проявления насилия в сфере политических отношений, когда на карту ставится жизнь человека или группы лиц, и является терроризм. За каждой подобной акцией всегда стоит попытка решения каких-то совершенно определенных задач. Насилие выступает как элемент сохранения либо, наоборот, изменения проводимой в стране политики.

По мнению автора, необходимо отметить возрастание угрозы террористических атак на территории России и стран СНГ со стороны религиозных фанатиков. Такие люди не ограничивают себя в своих действиях никакими нравственными барьерами. Их поступками руководят духовные наставники, имеющие право даже распоряжаться их жизнями по своему усмотрению, а также убежденность в правоте своего дела. Опасность совершения актов терроризма фанатиками еще больше возрастает с учетом высокого уровня развития доступных им современных средств разрушения, вплоть до оружия массового уничтожения⁹.

В мусульманских школах и сегодня учеников учат умирать с именем Аллаха. Подвергая определенной психологической обработке, им объясняют, что их жертва тут же сделает их мучениками, и смерть — исполнение священного завета борьбы с неверными. Их приучают постоянно жить среди враждующего окружения. «Учителя» тем самым пытаются создать среди рассуждающих зомбированных людей. В результате ученики начинают тяготеть к ка-

⁹ Подберезкин И. Белая книга российских спецслужб. 2-е изд. расш. и доп. М., 1996. С. 58–59.

кой-либо организации, «стае», где собраны им подобные. А в стае должен быть вождь, приказы которого выполняются беспрекословно. И такие вожди отдают приказы на совершение террористических акций, преследуя при этом совсем не религиозные, а политические цели, либо цели расширения своего бизнеса на крови, в том числе и самих учеников.

В настоящее время наиболее распространенным типом террориста-фанатика является именно *религиозный фанатик*, независимо от конфессиональной принадлежности. Идеологией их является *религиозный фундаментализм*, например, в исламе его самое реакционное направление — *ваххабизм*. В борьбе за идеологическое господство реакционного фундаментализма часты случаи, когда террористы-фанатики при совершении актов террора взрывали себя. Апогеем деятельности террористов-смертников явились события 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке и Вашингтоне.

В настоящее время сильно возросло число насильственных акций, используемых как средство давления на конституционные органы власти и управления, количество анонимных угроз физической расправы в адрес их руководителей и сотрудников, депутатов, судей, предпринимателей и общественных деятелей.

В 2005 г. в Москве уже произошло рекордное количество терактов — 12. В итоге кроме сотен погибших и раненых, множества сломанных человеческих судеб и миллионных убытков город постигла и новая напасть: москвичи стали бояться ходить в театры и на стадионы, посещать общественные места и даже спускаться в метро. Однако некоторые негодяи пытаются получить личную выгоду от царящего в обществе психологического напряжения и страха.

В 2005 г. на пульт службы «02» поступило 3 959 звонков с ложными сообщениями об угрозе взрыва и обнаружения взрывных устройств. Это почти вдвое больше, чем в 2004 г.

Чаще всего в милицию поступают сообщения о «заминированных» учебных заведениях, а подавляющее большинство «телефонных террористов» составляют *школьники 7–12 лет*. И хотя детей и подростков к ответственности привлечь нельзя, за подобные выходки обычно расплачиваются их родители. К примеру, ученица 10-го класса одной московской гимназии Елена К., накануне экзаменов сообщившая о «бомбе» в школьном подвале, сорвала занятия всех классов на целый день. В итоге школьникам пришлось учиться в выходные дни, а руководство школы через суд взыскало с семьи Елены более 30 тыс. руб. в качестве компенсации. Но это, считайте, люди отделались легким испугом, сравнительно легким, ведь по ст. 207 российского УК («Заведомо ложное сообщение об акте терроризма») наказание за подобные действия достигает 3 лет лишения свободы. А по данным московской прокуратуры, только за прошлый год по факту ложных сообщений — на языке следователей они называются преступлениями террористической направленности — было возбуждено *2 722 уголовных дела*.

Анализ статистических данных свидетельствует и об увеличении количества деяний террористической направленности в России и СНГ и на объектах транспорта.

Транспорт — весьма уязвимый объект для террористических акций. Имеются в виду сами транспортные средства, транспортные коммуникации, трубопроводный транспорт, нефтегазопроводы, суда с ядерными силовыми установками, гидротехнические сооружения на внутренних водных путях, помещения вокзалов, аэропортов, морских и речных портов, транспортные средства с опасными грузами.

Уязвимость транспорта связана с возможностью повреждения средств сигнализации, устройств автоматики и связи, охрана которых с учетом масштабов

и протяженности затруднена. Терроризм на транспорте может проявляться в самых разных формах: захвата транспортных средств, угрозах взрывов и т. д. Масштабы террористических акций на транспорте весьма значительны. Только на авиационном транспорте ежегодно происходит около 20 вооруженных захватов угонов самолетов, целью которых, как правило, является решение политических проблем, но при этом гибнут люди, наносится значительный материальный ущерб. Российский транспорт все чаще и чаще становится объектом террористических акций. Достаточно вспомнить захват чеченскими боевиками турецкого теплохода «Аврасия» с гражданами России на борту, захват воздушного судна компании «Внуковские авиалинии» группой террористов в аэропорту Стамбула, обнаружение 19 февраля и 30 марта 2000 г. самодельных взрывных устройств в Центре подготовки авиационного персонала «Шереметьево-1», совершение в феврале 2001 г. неустановленными лицами взрыва на станции метро «Белорусская-кольцевая».

Как свидетельствует практика, террористы нередко используют огнестрельное оружие и ВУ в транспортных средствах, поскольку здесь, как правило, имеет место большое скопление людей и есть возможность эффективнее осуществлять свои преступные замыслы, сопровождаемые чаще всего человеческими жертвами и существенным материальным ущербом. Взрывы поездов в Воронеже, Армавире-2, Волгограде, Астрахани, Трубной; вагонов метро в Москве и Санкт-Петербурге; автобуса в Нальчике, а также многочисленные случаи подрыва и расстрела автомобилей — яркое тому подтверждение. В последнее время факты расстрела и взрывов автомобилей приобрели массовый характер.

Обеспечение безопасности на транспорте — магистральное направление предупреждения терро-

ризма, которое связано с организацией 100% досмотра грузов, пассажиров и багажа, обучением персонала мерам безопасности и т. д.

В то же время можно сказать, что применение насилия или готовность к таковому есть не что иное, как экстремизм. Экстремизм означает приверженность социальных субъектов, в идеях и политике, к крайним взглядам и действиям, т. е. стремление решать проблемы и достигать поставленных целей с применением радикальных методов, включая все виды насилия, в том числе и террористические. Экстремизм в России и странах СНГ, да и в жизни

мирового сообщества порождают сочетания самых разнообразных факторов и условий, в числе которых социально-экономические кризисы, резкое падение жизненного уровня основной массы населения, деформация политических институтов и социальных структур, неспособность власти решать назревшие в обществе вопросы, стремление с помощью насилия подавить оппозицию, осуществить преследование инакомыслия, ущемление прав нации, национальный гнет, стремление политических кланов ускорить процесс решения выдвигаемых задач, политические амбиции лидеров националистических партий, движений сепаратистов, клерикальных фундаменталистов, радикалов в политических кланах и кликах, мафий, а также различных т. н. протестных движениях, типа хиппи, антиглобалистов и др.¹⁰

Еще одной характерной чертой терроризма, как метода политической борьбы, является его *направленность на устрашение*. Она вытекает из самого термина «террор». Совершенно очевидно, что террорист может достичь своих политических целей лишь в том случае, если он не только устранит с политической

¹⁰ Боголюбова Т. Борьба с терроризмом: уголовно-правовые проблемы // Уголовное право. 1999. № 1.

арены неугодного ему государственного или общественного деятеля, но и сделает невозможным или существенно затруднит продолжение его политического курса другими лицами. Как правило, террористы стремятся к тому, чтобы их акции имели возможно более широкое воздействие на те социальные слои и представителей тех политических движений, против которых и направлены террористические акции. Нередко они действуют открыто и нагло. Совершая насилие или угрожая насилием, террористы используют чувство страха как средство для принуждения своих противников подчиняться их требованиям.

Даже самое поверхностное изучение терроризма позволяет сделать вывод, что *терроризм приобретает все большее политическое звучание*. Это объясняется тем, что, во-первых, терроризм подрывает систему государственной власти и управления, снижая таким образом эффективность управления обществом, регулирование социально-политических процессов; во-вторых, ослабляя государственные и общественные структуры, он усиливает влияние в обществе оппозиционных, антиконституционных образований; в-третьих, активизируя морально-психологическое воздействие на население, он вызывает хаос, беспорядок, ожесточение людей по отношению друг к другу, что опять-таки используется в политических целях; в-четвертых, выходя за пределы государственных границ, терроризм приобретает международный характер и представляет опасность для международного сообщества.

Крайне важным для превращения терроризма в инструмент политики является размывание понятий. Это позволяет терроризму выглядеть «благопристойнее». Отстаивание «свободы», защита «прав человека», реализация «права наций на самоопределение», записанные в международных декларациях, можно трактовать как угодно широко и выставлять терро-

ризм как бы уже и не очень преступным, если у него вроде бы такие благородные цели. Это позволяет терроризму расширять свою социальную базу и отчасти «обеляет» заказчиков и спонсоров террора в глазах части «общественности», сваливая в одну кучу, например, терроризм и «национально-освободительную борьбу». (Пример — та же Чечня.)

Субъектами политического терроризма в России и в странах СНГ выступают политические партии радикального толка или спонтанно возникающие политические группировки, организации экстремистской направленности и отдельные лица, отрицающие или считающие недостаточной легальную политическую борьбу и делающие ставку на «вооруженное насилие»¹¹.

По существу, структуры, использующие терроризм, основываются на применении антиконституционных методов политической борьбы. Они могут быть частично или полностью не согласны с существующим конституционным строем, что зависит от той основы, на которой базируется деятельность террористических организаций, от выдвигаемых ими целей и задач.

Для разработки системы мер борьбы с терроризмом в современной России и странах СНГ важное значение имеет также учет факторов (причинный комплекс), способствующих его распространению на территории наших стран. *По своему источнику и характеру действия* эти факторы могут быть подразделены на внешние и внутренние, а также объективные и субъективные. К числу внешних факторов, влияющих на распространение терроризма, по нашему мнению, следует отнести:

– рост числа террористических проявлений в ближнем и дальнем зарубежье;

¹¹ Подберезкин И. Белая книга российских спецслужб. М., 1996. С. 64.

– социально-политическую и экономическую нестабильность в сопредельных государствах как бывшего СССР, так и Европы и Восточной Азии;

– наличие вооруженных конфликтов в отдельных из них, а также территориальных претензий друг к другу;

– стратегические установки некоторых иностранных спецслужб и зарубежных (международных) террористических организаций;

– отсутствие надежного контроля за въездом-выездом из России и сохраняющуюся «прозрачность» ее границ;

– наличие значительного «черного рынка» оружия (включая ВВ и ОВ) в России и некоторых сопредельных государствах.

Особо подчеркнем, что данная система факторов существенно отличается от той, что действовала в предшествующие (до 1991) годы.

К числу *внутренних факторов роста* терроризма, на наш взгляд, относятся:

– глубинные противоречия в экономической сфере, обусловленные объективными трудностями перехода к рынку, а также — субъективным невосприятием определенной частью населения новых экономических отношений, либо способа перехода к ним;

– растущую социальную дифференциацию граждан, из которых, по данным социологических исследований, около 20% принимают новые экономические отношения, примерно 30% оказались люмпенизированы и 40–50% находятся на перепутье;

– наличие в стране большого нелегального «рынка» оружия и относительная легкость его приобретения;

– образование новой «российской диаспоры» (расселения граждан РФ за пределами своей страны);

– наличие значительного контингента лиц, прошедших школу войн в Афганистане, Приднестровье,

Сербии, Чечне, Таджикистане и других «горячих точках», и их недостаточная социальная адаптированность в обществе переходного периода;

- ослабление или отсутствие ряда административно-контрольных правовых режимов;

- наличие ряда экстремистских группировок, квазивоенных формирований;

- сплоченность и иерархичность организованной среды;

- утрата многими людьми идеологических и духовных жизненных ориентиров;

- обостренное чувство социальной неустроенности, незащищенности у значительных контингентов граждан;

- настроения отчаяния и рост социальной агрессивности, общественная фрустрация, падение авторитета власти и закона, веры в способность и возможность позитивных изменений;

- слабая работа правоохранительных и социальных государственных и общественных органов по защите прав граждан;

- низкий уровень политической культуры в обществе;

- широкая пропаганда (кино, телевидение, пресса, литература) культа жестокости и силы;

- создававшаяся в силу объективных причин открытость отдельных участков государственной границы России, ослабление охраны внешних рубежей СНГ, либерализация порядка пересечения государственной границы.

Общегосударственная программа мер борьбы с терроризмом и политическим экстремизмом должна быть ориентирована на ликвидацию вышеобозначенных объективных факторов, либо на максимальное ослабление их криминогенной направленности.

В настоящее время в Российской Федерации, да и в ряде государств СНГ терроризм становится своего рода индустрией.

Речь идет о налаживании террористическими группами из различных стран сложных взаимоотношений, включающих такие сферы, как оперативно-боевую подготовку, материально-техническое сотрудничество, в том числе в области вооружения, а также совместное проведение преступных акций. Это хорошо видно на примере террористической деятельности чеченских сепаратистов: шантаж по отношению к государственной власти; иностранная (международная) финансовая и иная поддержка; наличие в рядах террористов представителей иностранных государств; организация пропагандистской кампании, в ходе которой преступные действия террористов за пределами Чечни преподносятся населению республики как эффективная форма борьбы за независимость. Чеченские боевики рассматриваются международными силами террористического толка в качестве потенциального резерва в стратегических планах международного экстремизма по территориальному переделу зоны Северного Кавказа. Политические экстремисты, действующие на Кавказе, лелеют мечту о создании там буферного государства «Конфедерации горских народов». Сепаратисты и экстремисты выжидают, когда в России вновь обострится и дестабилизируется политическая обстановка, а в ряде случаев и принимают меры по её дестабилизации, и рейд отряда Гелаева в Абхазию в октябре 2001 года тому наглядный пример. Здесь роль катализаторов активной подрывной антироссийской деятельности, проводимой с широким использованием метода террора, играют экономические и геополитические интересы ряда зарубежных государств, претензии на построение мирового исламского государства со стороны некоторых политических авантюристов наподобие Усамы бен Ладена, амбиции руководителей бандформирований, вовлекающих соплеменников в мятежные действия под лозунгами сепаратизма и на-

ционализма, корыстная заинтересованность криминальных дельцов, которым выгодно поддержание состояния нестабильности на Северном Кавказе в целях извлечения материальной выгоды, *хищения федеральных средств*, распространения и укрепления своего влияния на целые области теневой экономики.

Анализ оперативной обстановки в регионе Северного Кавказа свидетельствует *о неблагоприятной динамике ее развития*. Преимущественно силовые методы проведения контртеррористической операции в Чечне с применением массированных военных действий исчерпали себя. Решить же проблему насилия на Северном Кавказе только путем военного противоборства с бандами боевиков, как показал накопленный за последние годы опыт, невозможно. Между тем сепаратисты, понесшие значительные потери в процессе прямых столкновений с федеральными силами, все же сумели сохранить боеспособную часть своих сил, рассредоточив их, скорректировав свою тактику и приспособив ее к новым условиям.

Таким образом, можно сказать, что так называемому «чеченскому» терроризму присущи все основные признаки терроризма международного.

Сегодня силы международного терроризма имеют разветвленную сеть организаций, использующих разнообразные формы проявления агрессивной активности, такие, как пропаганда насилия, убийства политических деятелей, взятие политическими экстремистами заложников, захват дипломатических представительств, воздушных и морских судов, нанесение превентивных военных ударов по объектам в других странах, информационные войны, с применением психотропного и психотронного оружия, диверсии и «газовые атаки» в общественных местах, применение бактериологического оружия, провокации беспорядков и т. д. При этом они профессионально применяют

различные формы прикрытия своих акций и локализации их последствий для себя.

Следует нам также выделять и то, на что редко обращают внимание отечественные исследователи, на *терроризм направленный*, т. е. нацеленный на конкретный объект, чаще всего — физическое лицо или группу лиц, и *терроризм рассеянный*, особенно на транспорте, жертвами которого становятся случайные люди. Буденновский рейд чеченских «командос» в июне 1995 г. является ярким примером подобного терроризма. К актам рассеянного терроризма также относятся групповые захваты заложников, организация взрывов в общественных и многолюдных местах, на транспорте, случайные жертвы при нападениях на избранные объекты. Если физические лица, могущие стать объектом направленного террора, — госчиновники высокого ранга, предприниматели, банкиры и т. д. — имеют, как правило, защиту со стороны Федеральной службы охраны, частных охранных структур и безопасности, то население в целом может рассчитывать на защиту лишь со стороны правоохранительных органов, возможности которых в настоящее время существенно ограничены. И если в 2004–2005 гг. мы отмечали рост направленных террористических проявлений, то и роста терроризма рассеянного в ближайшие годы исключить ни в коем случае нельзя. Помимо этого различаются *теракты скрытые*, когда террористы стремятся не привлекать к ним как таковым внимание общественности (отравления, хищения неугодных лиц, запугивание, шантаж), и *демонстративные*, которым исполнители террористических актов стремятся придать максимально возможный общественно-политический резонанс, — взрывы, расстрелы и т. д., вплоть до «официального» принятия на себя «ответственности» за совершенные действия. Возможности расследования и раскрытия и тех и других видов террористических действий огра-

ничены, особенно если учитывать, что их *исполнители* могут применять и, как правило, *применяют меры противодействия и дезинформирования правоохранительных органов.*

Исследования российских и зарубежных ученых показывают, что террористы, как мы уже отмечали, прибегают к самым разнообразным видам насилия над личностью: физическому, имущественному, морально-психологическому. И хотя при анализе практической деятельности террористов порой трудно провести столь четкие границы применяемого ими насилия, тем не менее, в каждой акции терроризма тот или иной вид насилия фигурирует в качестве доминирующего. Так, при убийстве представителя власти, государственного или общественного деятеля на первый план выдвигается физическое насилие, но это преступление связано также с серьезной морально-психологической травмой для окружающих и с определенным имущественным уроном для государства и отдельных лиц.

Способы физического насилия при использовании террористических методов рассчитаны на то, чтобы изменить (либо сохранить прежней) политику путем физического устранения конкретного человека или группы лиц по выполняемой ими государственной или общественной деятельности. Практически это может выражаться в лишении данного лица (группы лиц) жизни, в нанесении ему телесных повреждений, в лишении или существенном ограничении его свободы. Во всех этих случаях для потерпевшего становится физически невозможным выполнение той работы, которой он занимался до покушения на него.

Отметим, что *способы имущественного насилия* над личностью имеют те же политические цели, что и физическое насилие, однако осуществляются они путем посягательства не на жизнь и здоровье конкретного лица (группы лиц), а на государственное,

общественное имущество или личное имущество отдельных лиц. Имущественное насилие рассчитано на то, чтобы лишить конкретного деятеля или организацию материальной базы для проведения в жизнь избранной политической линии.

Способы морально-психологического насилия входят как составной элемент и в способы физического, и в способы имущественного насилия, поскольку террорист всегда стремится к устрашению своего противника. Вместе с тем морально-психологическое насилие над определенным лицом или группой лиц, выступает и в качестве самостоятельного способа насилия. Как и два первых вида насилия, оно рассчитано на отстранение того или иного лица (группы лиц) от политической деятельности либо на изменение ее характера и содержания. Морально-психологическое насилие осуществляется путем шантажа, угроз, клеветы и других подобных действий, направленных на то, чтобы затравить конкретного человека или группу лиц, вывести их из равновесия.

К числу особенностей современной террористической деятельности на территории России и стран СНГ следует отнести:

- тщательность подготовки акций терроризма и высокий уровень конспиративности террористических организаций (групп);

- достаточный уровень вооруженности и технической оснащенности террористов, что делает угрозу совершения террористического акта вполне реальной;

- выбор высокоманевренных и защищенных от воздействия сил правопорядка средств доставки к объекту, предназначенному для террористического акта, и быстрой передислокации террористов из района его совершения;

- гибкость и неординарность тактики действий террористов на всем протяжении преступной акции;

- ведение наблюдения и контрнаблюдения;

– наличие в террористических группах лиц, ранее судимых, пользующихся авторитетом в преступной среде и во многих случаях знакомых с приемами и методами оперативно-розыскной и процессуальной деятельности.

Кроме того, анализ оперативной и социально-политической обстановки в России и странах СНГ дает основание утверждать, что в настоящее время сложились условия для проявления относительно *нового вида терроризма — технологического*. Наиболее серьезную угрозу для человечества представляет технологический терроризм, который заключается в использовании или угрозе использования ядерного, химического и бактериологического оружия, радиоактивных и высокотоксичных химических и биологических веществ, а также в попытках захвата экстремистами ядерных и иных промышленных объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, ради достижения политических и иных целей. Современный высокотехнологический терроризм способен стать причиной системного кризиса всего мирового сообщества.

В последнее время широкое распространение получил незаконный оборот радиоактивных веществ, высокотоксичных химических соединений и патогенных микроорганизмов, что также создает предпосылку для их использования в целях устрашения со стороны организованных преступных образований. Это вызвано, в первую очередь, развалом существовавшей ранее разрешительной системы оборота этих потенциально опасных веществ и материалов. Все это создает возможность инспирирования или осуществления акций технологического терроризма, как со стороны граждан и организаций России, так и со стороны представителей ближнего и дальнего зарубежья.

Распространение оружия массового поражения в России не означает, что большинство террористиче-

ских групп могут использовать его в обозримом будущем, хотя некоторые из них — наверняка воспользуются им вопреки самым серьезным доводам против. Правительство, каким бы жестоким, амбициозным и крайним в идеологическом смысле оно ни было, не захочет передавать необычное оружие террористическим группам, над которыми оно не имеет полного контроля; правительство, возможно, решит применить его само первым, но, скорее, оно использует его как средство шантажа, а не в военных операциях. Однако отдельных террористов и мелкие террористические группы не будут сдерживать те моменты, которые сдерживают даже самых безответственных правителей.

Нужно отметить, что новые виды терроризма порождаются и новыми технологиями. Терроризм как элемент политической реальности в России и СНГ еще отстает в своем развитии от среды, в которой он существует, по крайней мере по части идеологии и применяемых технологий. Однако, по оценкам специалистов, в самом ближайшем будущем наше общество может стать уязвимым для новых видов терроризма. Современные, развитые общества более зависимы в повседневной жизни от электронных баз данных, выборки, анализа и передачи информации, а от этого зависят оборона, правоохранные органы, банковское дело, транспорт, научная работа, торговля и большой процент правительственных и частных сделок. Таким образом, громадные жизненно важные секторы национальной жизни уже открыты для саботажа любого компьютерного пирата, а согласованный саботаж, как показывает практика, может парализовать всю страну. Поэтому *растет тревога по поводу информационного терроризма кибернетической войны.*

Традиционный терроризм не угрожал обществу как таковому, не затрагивал его основ. Высокотехнологичный терроризм новой эпохи способен продуцировать системный кризис всего мирового сообщест-

ва, по крайней мере стран с развитой инфраструктурой информационного обмена. Разумного ответа на этот пока не проявленный вызов нет, и весьма возможно, что процесс управления развитием цивилизации может быть на десяток лет приостановлен.

В последнее время отмечаются тенденции *интеграции терроризма, организованной преступности и наркобизнеса*, привлечение организованных сообществ в борьбе за власть. Особенно опасное воздействие в области борьбы с терроризмом оказывает незаконный оборот оружия и других предметов и веществ — возможных средств преступной и террористической деятельности.

И наконец, для характеристики современного терроризма важно учитывать беспрецедентный размах преступности в стране, особенно насильственной, и так называемой «организованной», нередко осуществляющей действия, имеющие внешнее сходство с терроризмом — организация взрывов, захват заложников, устрашение или физическое устранение конкурентов.

И хотя эти действия, в силу отсутствия их «политической мотивированности», не считаются террористическими, по своей объективной стороне они, по сути дела, являются таковыми. Для их обозначения даже предложено специальное понятие «уголовного терроризма», о чем уже ранее упоминалось. Именно с этим явлением и столкнулась Россия в 1992–1994 гг. и продолжает сталкиваться в настоящее время.

Известный исследователь проблемы терроризма В.В. Витюк называет его также «*терроризмом экономическим*»¹². Для примера отметим, что только за 9 месяцев 1995 г. в Подмосковье было сожжено 69 фермерских хозяйств, по стране убито 469 предприни-

¹² Витюк В.В. Под чужими знаменами. Лицемерие и самообман «левого» терроризма. М., 1985. С. 141.

мателей (210 из них в Москве), и более 1 500 человек стали жертвами покушений. Эта разновидность имеет *большое криминологическое сходство с «классическим» политическим терроризмом*. Остаточный же его эффект тот же — деморализация общества, нагнетание атмосферы страха, неуверенности, запугивания, парализации и подавления общественной воли, недовольство властями и правоохранительными органами, ликвидация демократических институтов общества, затруднение нормального функционирования государственных органов.

В этой связи в борьбе с уголовным терроризмом должны кроме МВД РФ участвовать и органы безопасности России, тем более, что принятый в августе 2003 г. новый закон об этих органах предполагает в качестве одного из основных направлений их деятельности борьбу с преступностью и ее особо опасными формами.

Организованная преступность в России и в ряде стран СНГ сформировалась, создала определенные позиции в представительных, исполнительных, правоохранительных структурах власти, накопила достаточный капитал, организовала и вооружила охраняющие ее группы, имеет прочную базу в виде коммерческих структур и может оперативно реагировать в своих преступных целях на новые изменения в социально-экономической сфере жизни государства.

Организованная преступность все больше пытается воздействовать на перераспределение национальных доходов России и стран СНГ и изъять ее значительную часть в свою пользу. Для достижения этих целей все активнее используются методы силового давления, рэкет и конкретные действия боевиков. В этой связи создаются специальные боевые структуры, используются средства и методы конспиративного сбора информации для обеспечения силового воздействия на государственные органы и политические структуры с целью принятия нужных решений. По существу, указанные противо-

правные проявления следует отнести к терроризму, понимая под этим методы разрешения социальных противоречий путем использования морально-психологического давления, различных видов устрашения, угроз, убийств, физического и психического насилия. Уголовный терроризм уже нередко используется как инструмент давления на представителей исполнительной власти, предпринимателей, участников уголовного процесса, работников правоохранительных и контролирующих органов.

При рассмотрении стимулирующего воздействия организованной преступности на терроризм необходимо учитывать следующее.

Во-первых, лидеры и участники организованной преступности заинтересованы в расширении терроризма, как социального явления, сопутствующего ей.

Во-вторых, организованная преступность, создавая собственную систему безопасности, в качестве ее элемента предусматривает террористические формирования, которые своими действиями не только дестабилизируют обстановку и выполняют функции по достижению конкретных результатов получения прибыли, но и поддерживают состояние неуверенности в обществе, парализуют его взаимодействие и тем самым создают благоприятные условия для развития терроризма.

В-третьих, лидеры организованной преступности, обеспечивая себе идеологическое прикрытие, проводят организацию кампаний и подрывных действий против власти, правоохранительных органов, то есть парализуют возможность реализации их потенциала в полной мере. Своими действиями и широкой демагогией они стараются создать обстановку безнаказанности, тем самым подстрекая к насильственным действиям экстремистские организации террористической направленности.

В настоящее время чрезвычайно острой проблемой в России и странах СНГ становится наркобиз-

нес. Огромный сырьевой потенциал способствует превращению наркобизнеса в один из наиболее доходных видов деятельности организованной преступности, который в настоящее время имеет ряд характерных особенностей, позволяющих активно влиять и на террористическую деятельность. Такими особенностями являются; 1) организация наркобизнеса на территории России и практически на всей территории СНГ; устойчивость преступных группировок, наличие отработанных межрегиональных связей; 2) наличие больших финансовых, транспортных средств и огнестрельного оружия; 3) связь с террористическими группировками; 4) установление тесных контактов с международной наркомафией.

Специалисты по борьбе с наркотиками из республик Средней Азии говорят, что их работа часто блокируется встречными ударами наркобанд, хорошо осведомленных об их планах. То есть — наличием источников наркотеррористов в спецслужбах и в правоохранительных органах.

Злоупотребление наркотиками и их незаконный оборот превратились для России и ряда стран СНГ в широкомасштабную угрозу личности, обществу и государству. Во многом этому способствовали происходящие важные перемены в глобальной политике и экономике: возросшая скорость международных перевозок, рост мировой торговли, сопровождающийся развитием международных финансовых сетей, революции в области средств коммуникаций в совокупности с нестабильностью в ряде стран Восточной Европы и стран СНГ.

В России наркоситуация продолжает ухудшаться как в количественном, так и в качественном отношении. Особенно острой является проблема детской и юношеской наркомании. Идет активный процесс деградации активной части населения, той части, которая должна формировать новую образованную и квалифицированную элиту государства.

Началось массовое производство синтетических наркотиков в подпольных лабораториях, стремительно возрос контрабандный ввоз наркотических средств в страну.

Территория России стала активно использоваться для транзита наркотиков в другие страны. Произошло включение России в международный наркобизнес.

Российский наркобизнес превратился в общественно опасную противоправную предпринимательскую деятельность, которая осуществляется в организованных формах, направлена на извлечение максимальной прибыли, затрагивает и угрожает экономическим, социальным, нравственным и политическим устоям общества и государства, жизни и здоровью его граждан. Следует отметить, что российский наркобизнес встроился в классическую «пирамиду» организованной преступности, смыкаясь с экстремизмом и терроризмом¹³.

Среди террористов происходит **специализация**. Если в недалеком прошлом лицо, задумавшее совершение преступления, в тайне от других изготавливало самодельное взрывное устройство и применяло его с различными ухищрениями самостоятельно, то в настоящее время происходит **«разделение труда»**. Прежде всего, есть лицо или группа лиц, являющихся заказчиками совершения преступления, есть определенная техническая прослойка людей, которая занимается только тем, что изготавливает материальную часть приведения в действие взрывного устройства, есть люди, достающие и изготавливающие взрывчатые вещества, и есть так называемые киллеры — лица, за установленную плату приводящие взрывное устройство в действие против конкретных лиц и объектов. *Только в редких случаях за-*

¹³ См.: Лукашин В.И. Наркобизнес как угроза безопасности России // Мировое сообщество в борьбе с терроризмом. Материалы 2-й международной научно-практической конференции (12–13 ноября 2001 г.). М., 2001. С. 181–183.

казчиком, изготовителем и исполнителем преступления является одно лицо. В практику все чаще входит применение взрывных устройств с дистанционным управлением, с камуфляжем и под бытовые предметы. На первое место по применению вышли штатные боеприпасы армейских образцов — гранаты Ф-1, РГД-5, мины, тротиловые шашки.

Помимо реально совершаемых преступлений с применением оружия и взрывных устройств, широкое распространение получили анонимно высказываемые по каналам телефонной связи угрозы террористического характера — так называемый *«телефонный терроризм»*.

Из года в год на территории Российской Федерации фиксируется свыше 500 анонимных телефонных звонков с угрозами террористического характера. Эта статистика не уменьшается и в настоящее время. К формам уголовного терроризма можно с полным основанием отнести и факты насильственного вымогательства. В 2000 году их было зафиксировано более 22 тысяч. Все чаще вымогательство сопровождается захватом заложников и похищением людей¹⁴.

Однако следует отметить, что эти данные не в полной мере отражают действительное положение дел, поскольку значительная часть граждан, подвергшихся вымогательству, предпочитает не обращаться в правоохранительные органы. Анализ оперативной практики последних лет показывает, что в ряде мест четко прослеживается опасная тенденция образования организованных групп вымогателей, имеющих межрегиональный характер, численность которых составляет от 15 до 50 человек. Обращают на себя внимание и попытки многих формирований установить контакты с сотрудниками правоохрани-

¹⁴ Овчинский В.С., Эминов В.Е., Яблоков Н.П. Основы борьбы с организованной преступностью. С. 24–25.

тельных органов. При расследовании указанных уголовных дел выявлено, что такими связями обладала почти каждая вторая группа.

Из изложенного вытекает вывод о том, что *терроризм обеспечивает расширение возможностей организованной преступности*. Он используется для подавления социальной активности общества, для преодоления противодействия властных структур и действий правоохранительных органов. Организованная преступность ко всему сама испытывает обратное воздействие со стороны терроризма, который постоянно стимулирует ее развитие. В обычной нашей жизни терроризм в известной степени паразитирует на организованной преступности. В частности, выполняя поручения лидеров организованной преступности, террористические группирования своими действиями создают благоприятные условия для достижения мафиозными преступными организациями политических и экономических целей. Они используются совместно с боевиками, входящими в преступные структуры, для подавления конкурирующих организованных преступных структур, для убийства их участников и в других целях.

Возникновение и распространение терроризма в принципе обуславливается, как свидетельствует опыт, обострением внутренних и внешних противоречий, особенно в условиях разворачивания общественных кризисов. На масштабах терроризма в России и его разрушительных последствиях неизбежно отражаются также конкретные исторические условия каждого субъекта Российской Федерации, особенности национального характера, традиции и др.

Аналитики ряда международных институтов стратегического прогноза, исследующие проблему международного терроризма, в контексте современной геостратегической политики мировой элиты полагают, что созданием «исламского пояса» на южном фланге Европы (Марокко, Алжир, Ливия, Египет,

Саудовская Аравия, Ирак, Сирия, Турция, Албания, Македония, Сербия, Босния, Чечня, Крым) дело не должно ограничиться. Считается, что весьма скоро должен «созреть» Крым, где численность мусульманского населения растёт огромными темпами, причем заселение полуострова нередко финансируется из зарубежных источников.

Анализ действий сил международного терроризма в Чечне показывает, что страны СНГ стали плацдармом для действий сил международного терроризма, и прежде всего основанных на вооруженных локальных конфликтах активности клерикальных экстремистов. Можно уже говорить о спланированной кампании с использованием указанных сил против России, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана, Киргизии. В частности, акции «фундаменталистского экстремистского интернационала», выступающего под знаменем «священного джихада» и стремящегося на самом деле создать на захваченной территории части государств Кавказа, Центральной Азии новое исламское государство. Силам международного терроризма необходим плацдарм для развертывания активных террористических акций. Поэтому они обращаются к братьям с призывом: ваш джихад — во имя торжества Аллаха на земле, и выступление единым фронтом в Средней Азии станет величайшей победой мусульман на Кавказе и во всем мире¹⁵. Очевидно, что без указанного плацдарма деятельность сил международного терроризма на Кавказе и в Центральной Азии обречена на провал.

Поэтому расширяются контакты этих сил, выступающих под «знаменем джихада» с террористическими организациями Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая, исламским движением Узбекистана (ИДУ), с радикальным крылом Объеди-

¹⁵ См.: Независимое военное обозрение. 12.10.2000.

ненной таджикской оппозиции и исламским движением Восточного Туркестана. Кроме того, заметно активизируются силы экстремизма в Карачаево-Черкесии, где зреет новый виток грузино-абхазского конфликта. Растет число молодых радикалов, наблюдается стимулируемый рост сепаратистских настроений среди турок-месхетинцев и адыгов на Кубани. При этом в зонах нарастания угроз со стороны сил международного терроризма, как правило, активизируется деятельность спецслужб ведущих государств мира — в частности, США и Великобритании — в Южной и Центральной Азии, турецкой разведки — в Ростовской области, Крыму, Ставропольском и Краснодарском краях. Просматриваются попытки сил политического экстремизма протянуть «пояс нестабильности» через Чечню дальше в Дагестан, Ингушетию, Осетию, Южную Грузию. Если это произойдет, то можно будет говорить о начале геополитического поражения России на Северном Кавказе.

После декабря 1994 г. Россия фактически впервые открыто вошла в конфронтацию с исламским миром, где весьма сильны фундаменталистские силы, не исключающие и физической борьбы с «неверными» и имеющие мощную финансовую и организационную поддержку (отметим, например, что «Исламская партия возрождения Таджикистана», так же как и «Аум сенрикё», впервые была зарегистрирована в Москве, и отсюда направлялась и координировалась их деятельность). Последнее обстоятельство стало, по нашему мнению, новым долгосрочным фактором, влияющим на развитие терроризма в современной России и странах СНГ.

Для России и стран СНГ непосредственную опасность представляют **следующие организации** сил международного экстремизма и терроризма:

«*Братья — мусульмане*», представляющие сеть групп, так называемых «Джамат-исламийя», дейст-

вующие под названиями: «Общество социальных реформ», «Комитет исламского призыва», «Аль-Игаса» (действуют на территории стран Центральной Азии, Закавказья);

«*Комитет мусульман Азии*» функционирует при поддержке фонда «Лаббан Фаундейшн» в Российской Федерации и в государствах Центрально-Азиатского региона;

«*Хизб-ут-Тахрир аль-Ислами*», («Партия исламского освобождения») активно проявляет себя в России, Азербайджане, Белоруссии, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане и Украине;

«*Хамас*» или «Исламское движение сопротивления», действует в местах компактного проживания мусульман России и стран Центральной Азии;

Благотворительный фонд «Ибрагима Бен Абдул Азиз Аль Ибрагима», действует в основном в России;

«*Акромиды*» — религиозное течение, действующее в основном в Узбекистане (Ферганская долина);

«*Центр исламского развития*», действует в основном на территории Киргизии;

«*Адолат уюшмаси*», нелегальная религиозно-экстремистская организация;

«*Товба*», экстремистское течение, существующее в основном на территории Азербайджана, Киргизии, Узбекистана;

«*Ислол лашкарлари*» — агрессивная религиозная группа, придерживающаяся идеологии ваххабизма (Узбекистан);

«*Национальный революционный фронт Восточного Туркестана*» — экстремистская организация, преследующая цель создания на территории государств Центральной Азии независимого государства уйгуров, и некоторые другие.

Основные задачи перечисленных выше организаций — пропаганда идей национализма и радикального исламского фундаментализма, особенно в местах

компактного проживания мусульманского населения государств СНГ, с целью последующего объединения всех мусульман Кавказа и Центральной Азии в единый халифат.

Опасность международной безопасности представляют экстремисты радикальных мусульманских организаций, поставившие цель создания под своим контролем новых государственных образований в регионах Кавказа, Центральной Азии, на Балканах. Попытки вторжения в 1998–2000 годы незаконных вооруженных формирований, в составе которых были представители международных террористических организаций, на территорию Таджикистана, Узбекистана, Киргизии тому подтверждение.

Терроризм сегодня — сложное общественно-опасное противоправное движение. Его следует рассматривать с различных точек зрения: социально-политической, правовой, психологической и т. д.

Исходя из концепции национальной безопасности, защита Российской Федерации от террористических проявлений в целом обеспечивается функционированием всей системы государственных и правоохранительных органов в соответствии с компетенцией каждого из них.

Согласно Федеральному закону РФ «О борьбе с терроризмом» и Федеральному закону «О противодействии терроризму», главной целью деятельности Федеральной службы безопасности Министерства внутренних дел по борьбе с терроризмом является **своевременное выявление, предупреждение и пресечение террористической** деятельности международного и внутригосударственного характера, а также минимизация ее последствий. Возрастающее значение приобретает обеспечение органов государственной власти и управления страны информацией, необходимой для принятия решений по устранению причин и условий, способствующих терроризму на территории страны.

ГЛАВА 2

Организационное обеспечение борьбы с терроризмом

2.1. Особенности организации борьбы с терроризмом в современных условиях

Согласно Федеральному закону «Об органах федеральной службы безопасности Российской Федерации» к числу задач органов безопасности относится борьба с терроризмом, с незаконным оборотом оружия, с незаконными вооруженными формированиями, а также незаконно созданными или запрещенными общественными объединениями, посягающими на конституционный строй Российской Федерации. Организация и координация всех структур органов безопасности РФ по данной линии возлагается на Департамент по защите конституционного строя и борьбы с терроризмом и соответствующие подразделения в территориальных органах¹⁶. Эффективность работы этих подразделений во многом зависит от правильной ее организации.

С учетом содержания террористической деятельности цели борьбы с терроризмом можно сформулировать следующим образом:

- 1) защита основных конституционных прав и свобод граждан России, и прежде всего права на жизнь;
- 2) обеспечение политической стабильности в обществе, создание условий для нормального развития политической системы страны;

¹⁶ См.: Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 30 июня 2003 г.

3) защита территориальной целостности России, ее независимости, суверенитета, обороноспособности.

Достижение поставленных целей в свою очередь зависит от решения основных задач, стоящих перед правоохранительными органами государства по линии борьбы с терроризмом.

По своей социально-политической природе, степени общественной опасности, многообразию преступных проявлений терроризм представляет собой такое явление, успешно противостоять которому можно только объединенными усилиями граждан, общественных объединений и государственных органов. Решая важные задачи в борьбе с терроризмом, органы безопасности и внутренних дел РФ, тем не менее, являются всего лишь звеньями в общегосударственной системе мер, противостоящей террористической угрозе.

Организация эффективной борьбы с терроризмом предполагает создание стабильного механизма, рассчитанного на решение многоплановых задач в данной области при динамично изменяющейся оперативной обстановке, способного к выявлению, предупреждению и пресечению различных видов террористических угроз на основе соединения усилий различных органов государства.

Создание указанного механизма предполагает уточнение полномочий и порядка взаимодействия государственных органов различных уровней и отраслей управления; улучшение их материально-технической оснащенности и вооружения; совершенствование их организационно-тактической и методической основы деятельности, привлечение к сотрудничеству с правоохранительными органами и спецслужбами гражданского населения; развитие взаимодействия со спецслужбами и организациями других стран по борьбе с терроризмом.

Нет сомнения в том, что, если бы в каждой стране любой акт терроризма воспринимался как однознач-

но нелегитимный преступный, криминальный, исчезли бы многие проблемы в организации противодействия международному терроризму. Сегодня же это зачастую представляется невозможным только из-за политического аспекта в оценке террористических проявлений. Процесс сближения национальных террористических законодательств — дело сложное, кропотливое и длительное. Но сдвиги в этом направлении также уже есть. Так, в России в ходе работы над проектом федерального закона «О борьбе с терроризмом» его авторы проанализировали соответствующие законодательные акты Германии, Франции, Израиля, Испании, Турции, США, Италии, взяв на вооружение положительный опыт, накопленный зарубежными законодателями в этой сфере. Безусловно, нецелесообразно и даже вредно было бы копировать в уникальных российских условиях западный опыт, но некоторые универсальные понятия в этой области могут иметь для нас определенное теоретическое и практическое значение. В России и государствах СНГ борьбе с проявлениями экстремизма, терроризма и организованной преступности придается первостепенное значение. Наряду с совершенствованием национальной законодательной базы принимаются меры к созданию и повышению эффективности деятельности антитеррористических структур спецслужб и правоохранительных органов.

В связи со сложностью данного общественно-политического явления и разноплановостью его проявлений организация борьбы с терроризмом строится на основе выделения ряда устойчивых линий, соответствующих основным его разновидностям.

Едва ли можно было найти более чреватую масштабными негативными последствиями причину террористических проявлений, чем социальная несправедливость, базирующаяся на осуществляемых по национальному признаку нарушениях прав и сво-

бод граждан. Для такого полинационального государства, как Россия, данная проблема на современном этапе является достаточно актуальной. При этом надо иметь в виду, что моральные раны, нанесенные на почве межнациональных разногласий, воспринимаются наиболее болезненно и заживляются крайне медленно, порой в течение многих поколений. Для того чтобы исключить возможность возникновения экстремизма и терроризма на почве межнациональных столкновений, власти должны создавать такие условия, при которых реализация прав и свобод граждан не могла бы зависеть от их национальности или расы. Важные политические, экономические, социальные и иные решения еще на стадии их разработки и обсуждения должны проходить своеобразную экспертизу и с позиций воздействия их последствий на состояние межнациональных отношений в стране. Об этом все чаще заявляют в последнее время отечественные социологи, психологи, специалисты в области национальных отношений.

История свидетельствует, что в качестве серьезных побудительных мотивов терроризма с масштабными негативными последствиями в виде тысяч жертв могут выступать межрелигиозные отношения, и в частности религиозный фанатизм.

Так, в качестве **превентивной меры борьбы с терроризмом** надо *грамотно организовывать работу с национальными меньшинствами и этническими землячествами.*

Для организации противодействия терроризму, в основе которого лежит религиозный фанатизм, необходима массовая разъяснительная работа среди населения с привлечением специалистов в области теологии, авторитетов церкви, обществоведов, юристов, сотрудников просветительских учреждений и средств массовой информации. Для лишения террористов, осуществляющих акции террора под лозунгами за-

щиты своей религии, поддержки у населения из числа единоверцев следует вскрывать и предавать гласности истинные цели террористов, которые зачастую не имеют ничего общего с религией, а носят сугубо меркантильный характер. Кроме того, ссылка на религиозные догмы для оправдания терроризма абсолютно несостоятельна даже потому, что ни одна из традиционных религий не проповедует насилия.

Следует активнее интегрировать национальные меньшинства и этническое землячество в общество, разъяснять и показывать, что правительство уважительно относится к их истории, культуре и воспринимает это через призму интересов всего общества и государства.

При организации работы, нацеленной на предупреждение террористических проявлений, следует особое внимание уделять структурам, **состоящим преимущественно из молодежи**. Действительно, независимо от идейно-политической платформы таких террористических групп или организаций, возрастные особенности их участников играют, как свидетельствуют проведенные на этот счет исследования и анализ ученых, роль катализатора изначально содержащихся в этих структурах и без того потенциально общественно опасных угроз. Специфика молодежной среды как субстанции, которая может быть активно вовлечена и вовлекается в терроризм, требует адекватного реагирования государства и общества в плане создания эффективных барьеров, препятствующих этому процессу.

Следует подчеркнуть, что *организация борьбы с терроризмом в среде студенческой, рабочей, военной и неорганизованной молодежи должна опираться на хорошее знание ее психологии, носить постоянный непрерывный и системный характер*.

Особое значение в настоящее время имеет линия борьбы с внешней террористической угрозой, проявля-

ния которой на территории Российской Федерации встречаются достаточно часто. Так, через международного террориста Хаттаба, а позднее и других лиц организовывалось и организовывается извне поддержание на северокавказском направлении очага напряженности.

Общегосударственная система мер борьбы с терроризмом в России, как показывает практика, к настоящему времени, по нашему мнению, еще окончательно не сформировалась. По оценкам специалистов, *правовая база борьбы с террористической деятельностью в Российской Федерации еще не соответствует современному уровню развития данной угрозы национальной безопасности страны*. В частности, это выражается в отсутствии уголовной ответственности за проявления психологического терроризма, неадекватности норм по борьбе с «технологическим терроризмом», недостаточном признании общественной опасности некоторых видов террористической деятельности ввиду отнесения их к числу общеуголовных преступлений.

Эффективность организации борьбы с терроризмом на территории Российской Федерации и стран СНГ серьезно осложняется наличием *ряда неблагоприятных факторов*, к которым, по мнению автора, относятся:

- отсутствие надежного контроля за миграционными потоками в Россию из ближнего и дальнего зарубежья, «прозрачность границ» с государствами СНГ;

- выгодное географическое положение отдельных регионов России, рассматриваемое международной организованной преступностью в качестве транзитного коридора при транспортировке огнестрельного оружия, взрывчатых, отравляющих, высокотоксичных и наркотических веществ, а также радиоактивных материалов;

- ослабление контроля за производством и хранением вооружения, широкое распространение нелегального оружейного бизнеса;

– непрекращающийся процесс развития новых форм проявлений организованной преступности;

– парализующее морально-психологическое воздействие терроризма на значительные слои населения и ряда сотрудников правоохранительных органов.

Особенно опасное воздействие на обстановку в Российской Федерации и в ряде стран СНГ в области организации борьбы с терроризмом оказывает *незаконный оборот оружия, наркотиков и других предметов и веществ* — возможных средств преступной террористической деятельности.

Если ранее террористы имели «на вооружении» самодельное или заводское стрелковое оружие, самодельные взрывные устройства, то ныне они имеют самое современное вооружение отечественного и иностранного производства.

Уголовная статистика России утверждает, что 2/3 криминальных групп оснащены огнестрельным оружием, в том числе автоматическим, и свыше 90% всех преступлений совершается при помощи незаконно хранимого оружия. Известно, в частности, что сегодня диверсии с применением взрывных устройств чаще всего используются в целях совершения акций устрашения и убийств в ходе конкурентной войны за места в экономическом и политическом пространстве. Так, в 2000 году в стране было зарегистрировано около 738 фактов преднамеренного разрушения и повреждения объектов с использованием взрывных устройств, и их количество не уменьшается до настоящего времени.

Главной трудностью при организации борьбы с этим видом преступности продолжает оставаться то, что ни спецслужбы, ни правоохранительные органы не в состоянии пока проконтролировать запасы взрывчатых веществ, взрывных устройств и оружия, которые в огромных количествах имеются в России. Весьма опасна и та имеющая место в России легкодоступность деталей, из которых можно легко собрать взрывные устрой-

ства, используемые террористами, при хорошо отработанной технологии их сборки.

Основными пунктами сбыта оружия сегодня становятся Москва и Санкт-Петербург. В первую очередь этому способствуют постоянный спрос, стабильно высокие цены и большие возможности заниматься своим бизнесом, не привлекая внимания правоохранительных органов — в огромном городе приезжему торговцу всегда гораздо легче затеряться.

До настоящего времени не разработано действенной программы и не принято конкретных мер по недопущению несанкционированного распространения оружия и боеприпасов. Здесь одних усилий правоохранительных органов явно недостаточно! Нужны комплексные конкретные меры, совместные со всеми силовыми структурами и ведомствами всех государств. Например, МВД Республики Узбекистан располагает достоверными данными об утечках оружия, боеприпасов, военного снаряжения с военных складов российской 201-й мотострелковой дивизии, расположенной в Таджикистане. Это оружие и боеприпасы напрямую попадают в руки боевиков и террористов, в первую очередь от этого страдает мирное население приграничных районов. Но данная информация не доведена до компетентных органов Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что незаконный транзит оружия происходит не только в направлении Москвы. На состоявшемся 27 марта 1997 г. в Москве совещании по проблеме коррупции в Вооруженных силах России представителем органов безопасности было сообщено, что спецслужба ведет расследование по факту незаконных поставок российского оружия не только в Армению, но также и ряд других стран СНГ, в том числе Туркмению и Азербайджан. Известно, что эти поставки осуществлялись через связанные с военными криминальными кругами посреднические фирмы, в обход официальных структур.

Нужно отметить, что огромное влияние на эффективность организации борьбы с терроризмом оказывает также и *недостаточно благоприятная информационная обстановка в России*. Известно, что *некоторые сообщения средств массовой информации могут рассматриваться как своеобразные «учебные пособия» для потенциальных террористов*.

Внимание информационных структур и общественности к проблеме терроризма может вызвать «эффект бумеранга», то есть оказать даже стимулирующее воздействие на преступников. Если, например, в один и тот же день произойдут два трагических события — наводнение, снесшее сотни жилых домов, и взрыв одного здания, но совершенный террористической группировкой, то на первых страницах газет появятся сообщения не о природном катаклизме, а об очередной вылазке террористов. Таковы уж оценочные категории отбора новостей средствами массовой информации, которые в первую очередь интересуются событиями, способными напугать и произвести сенсацию. В этом отношении акции терроризма для электронных и печатных средств массовой информации наиболее предпочтительны и ценны.

Предметом пристального внимания для России и стран СНГ должны стать новейшие средства коммуникаций. Подразумеваются, прежде всего, компьютерная сеть Интернет и частные средства кодирования передаваемой по ней информации. Свои страницы в этой сети имеет множество террористических организаций, террористы занимаются пропагандой своих идей и обменом технологий, без каких бы то ни было ограничений. Недавно, например, мировая общественность была поражена обнаруженной в недрах Интернета подробной инструкцией террористов о том, как изготовить бомбу. Однако, учитывая, что во многих странах использование подобных средств связи защищается законами о свободе ин-

формационного обмена, перед некоторыми государствами, в том числе и перед Россией, стоит проблема, как самим организовать работу на данном направлении и найти средства для предотвращения таких действий террористов.

Важное значение имеют и некоторые особенности социально-психологической обстановки в обществе. Интересные данные на этот счет нам дает исследование, проведенное НИИ конкретных социологических исследований Санкт-Петербургского университета, еще в 1999 году.

В статистических показателях этого исследования очень высок оказался процент тех, кто выразил хотя бы умозрительную готовность принять участие в тех или иных агрессивных действиях:

– в отрядах «самообороны» — от 40,2% у студентов до 58,4% у курсантов военных училищ;

– в терроризме — от 5,9% у респондентов из числа школьников до 20,8% среди курсантов;

– в локальных войнах (как волонтеры) — от 6,3% у студентов до 30% у курсантов;

– в уличных беспорядках или погромах от 6,1% учащихся ПТУ до 10,4% среди курсантов.

Авторы цитируемого исследования считают, что появление среди молодежи агрессивно-экстремистски настроенных лиц — это в основном нравственно-мировоззренческая проблема, отмечая в то же время, что большинство из юношей воспитывалось в нормальных, вполне здоровых семьях. Но допускается, что экстремистски настроенной молодежи может оказаться достаточно для создания «критической массы» и возникновения цепной реакции в обществе¹⁷.

Если все же в рамках общегосударственной системы борьбы с терроризмом попытаться определить приоритетные направления применительно именно к

¹⁷ Независимое военное обозрение. 1999. № 39.

сотрудникам специальных служб и правоохранительных органов, то они должны строиться, исходя из **нашей главной цели** — *изоляции субъектов террористической деятельности и их последующей нейтрализации*. Для достижения этой цели нам необходимо решить следующие задачи:

– обеспечить оперативную *«прозрачность»* тех социальных *групп и слоев* общества, которые расцениваются субъектами террористической деятельности в качестве *социальной базы поддержки и рекрутирования новых боевиков-террористов*;

– принять решительные меры по пресечению антироссийской подрывной деятельности *банковских структур, предприятий, а также частных лиц, обеспечивающих террористов финансовой поддержкой*;

– выявлять и пресекать деятельность субъектов, осуществляющих религиозно-идеологическую обработку молодежи в целях ее последующего вовлечения в деятельность бандформирований; как свидетельствует мировой опыт, именно из этой *среды малограмотной молодежи из малообеспеченных слоев* населения можно ожидать появления террористов-смертников;

– *усилить агитационно-пропагандистское обеспечение антитеррористической деятельности* российских спецслужб и правоохранительных органов и достигнуть решительного перелома в нашу пользу в сфере идеологического противоборства с террористами и развернуть масштабную кампанию по разоблачению перед российской и мировой общественностью разрушительной и криминальной сущности идеологии и практики терроризма. В эту работу необходимо вовлекать культурно-просветительские и образовательные учреждения, лидеров общественных фондов и движений, авторитетов *официальной церкви* всех конфессий, а также возможности средств массовой информации.

Нельзя не отметить, что важным шагом в совершенствовании организации борьбы с терроризмом явилось постановление правительства Российской Федерации от 6 ноября 1998 года «О федеральной антитеррористической комиссии», которая координирует и обеспечивает взаимодействие субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом. Основными задачами данной комиссии являются:

- выработка основ государственной политики в области борьбы с терроризмом и рекомендаций, направленных на повышение эффективности по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению терроризма и осуществлению террористической деятельности;

- сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях терроризма на территории Российской Федерации;

- выработка предложений по совершенствованию законодательства, направленного на борьбу с терроризмом. В этой связи необходимо заострить внимание, например, на тактике действий боевиков организации «ИДУ», методы которых требуют тщательного изучения и выработке им эффективного противодействия.

В частности, вооруженная бандитская группировка численностью полтора десятка боевиков «ИДУ» осуществила незаконное проникновение с территории Кыргызской Республики в район г. Янгиабат Ташкентской области, расстреляла троих офицеров Янгиабадского ГОВД во главе с начальником милиции.

Принятыми мерами в течение нескольких дней данная бандитская группа была обнаружена, локализована и уничтожена. Анализ деятельности этой группировки показал, что бандиты проникли из Таджикистана в Кыргызскую Республику, по территории которой прошли значительное расстояние и вышли к границам Ташкентской области Республики Узбекистан. В течение длительного времени пробираясь по

Кыргызстану, они оставались «незамеченными». В ходе уничтожения банды у них обнаружены подробные карты местности городов Узбекистана, на которых отмечены стратегически важные объекты, здания правоохранительных структур, места проживания руководителей властных и силовых органов, а также взрывчатая смесь, по составу идентичная смеси, примененной во взрывах в Ташкенте в феврале 1999 года. Их цель — это, как правило, проникновение небольшими группами в интересующее место, ведение разведки путей благоприятных безопасных подходов, создание и подготовка плацдармов для подхода основных групп, использование в указанных целях заброшенных шахт, штолен, гротов, пещер, лагерей отдыха и лесных кордонов. Для более детальных осмотров местности или проведения небольших акций терроризма группа делилась на более мелкие группки, численностью 3–4 боевика. Бандиты, как правило, не оставляли свидетелей своего пребывания. После получения необходимой для себя информации они убивали встретившихся на их пути охотников и егерей, сбрасывая трупы в шахты и пещеры. Отмечен особый фанатизм уничтоженной группы, так как никто из боевиков не проявил даже малейшего повода для сдачи. Отдельные боевики, загнанные в безвыходное положение, подрывали себя ручными гранатами. Следует отметить, что боевики хорошо ориентировались, очутившись в горной местности.

События лета и осени прошлых лет показали, что тактика действий боевиков незаконных бандформирований осталась прежней.

После проведения «показного» вывода боевиков бандформирований «ИДУ» из Таджикистана в Афганистан на заранее подготовленные базы в районе Мазари-Шариф и Кандагар отдельные отряды бандитов были оставлены на замаскированных базах в предгорьях на таджико-кыргызской границе. А с откры-

тием горных перевалов в июле–августе прошлого года эти бандиты небольшими отрядами были направлены в Баткенский, Чоналайский районы Киргизии, Сурхандарьинскую и Ташкентскую области Узбекистана. Все передвижения бандитских групп осуществлялись в ночное время суток. В дневное время бандиты, замаскировавшись в густой растительности, отдыхали. В ходе проведения специальной операции по локализации и ликвидации проникших на территорию Республики Узбекистан бандформирований «ИДУ» было захвачено большое количество различного огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, приборов ночного видения, средств связи и специального снаряжения, свидетельствующих о хорошей оснащенности и экипировке боевиков. Главное, что были получены неопровержимые доказательства о прямом покровительстве Министерства по чрезвычайным ситуациям (МЧС) Таджикистана боевикам «ИДУ»! Так, отряды боевиков, проникших на территорию Сурхандарьинской и Ташкентской области, доставлены к границам Узбекистана на автомобилях, принадлежащих МЧС Таджикистана и не подлежащих досмотру на дорогах этой республики.

Кроме открытых действий вооруженных бандформирований лидерами экстремистских движений уделяется большое внимание созданию так называемой «пятой колонны» из числа сторонников и лиц, прошедших специальную подготовку в лагерях подготовки боевиков. Указанная категория лиц возвращается к местам своего проживания, занимается предпринимательством, ведет законопослушный образ жизни и ожидает специального сигнала к ведению «джихада». Каждая группа лиц разбита на так называемое «*жамоат*» («*джамоат*»), в которое входит до пяти человек. Члены разных «жамоат» не знакомы друг с другом. Руководит и знает полностью

количество своих «жамоат» и лиц, в них состоящих, только «амир».

Необходимо предпринимать совместные усилия по перекрытию каналов финансирования, снабжения продовольствием, оружием и боеприпасами вооруженных отрядов боевиков. Следует решить вопрос о прекращении международными организациями поставок гуманитарной помощи в отдельные регионы государств СНГ, где дислоцируются лагеря и базы боевиков.

Известно, что лидеры экстремистских и террористических организаций и движений в целях координации своих действий проводят неофициальные встречи в различных странах мира, что требует противодействия им со стороны спецслужб и правоохранительных органов.

Однако необходимо принимать общие решения и осуществлять конкретные мероприятия при получении достоверной информации о местонахождении или передвижении любого лидера экстремистской организации и террористической группировки и проводить совместные специальные операции по их задержанию. Мы предлагаем также рассмотреть возможности осуществления «контролируемых поставок» в целях нанесения морально-психологического урона боевикам террористических группировок и подрыва авторитета их лидеров, а также использование арсенала других активных наступательных мероприятий.

Анализируя результаты и уровень организации борьбы с терроризмом в Российской Федерации и в ряде государств СНГ, следует признать, что при все более нарастающей активности правоохранительных органов и спецслужб на данном направлении до сих пор остается нерешенным целый ряд вопросов, которые требуют к себе достойного внимания.

Как показывает опыт Италии, ФРГ, Израиля, даже при временном значительном распространении терроризма спецслужбам и правоохранительным орга-

нам требуется не менее 3–5 лет упорной борьбы для нанесения чувствительных ударов по его субъектам.

Борьба с терроризмом невозможна без выявления и обезвреживания деятельности террористических и экстремистских организаций. Предупреждение этой деятельности и задержание преступников, как правило, требует слаженной работы органов безопасности, милиции, таможни, прокуратуры.

В связи с этим представляется весьма важным дальнейшее совершенствование отечественного законодательства в области борьбы с терроризмом, существует также необходимость обеспечить более высокий уровень взаимодействия правоохранительных органов и спецслужб в данной области, как в пределах российского государства, так и Содружества Независимых Государств.

Не менее важной проблемой является **необходимость преодоления синдрома страха и незащитности перед терроризмом**, который присутствует на всех уровнях общества и является серьезным препятствием в борьбе с различными видами проявлений террористической деятельности. Серьезной преградой для обеспечения действенной борьбы с терроризмом в Российской Федерации является *высокий уровень коррумпированности чиновников*, проникшей и в отечественные управленческие структуры, ответственных лиц за осуществление этой антитеррористической деятельности. Здесь предстоит большая работа по искоренению из рядов военнослужащих, сотрудников внутренних дел и спецслужб субъектов, сросшихся с криминальными структурами. В то время, когда сотни представителей правоприменительных органов честно выполняют свой долг, мужественно перенося лишения службы и зачастую осмысленно рискуя своей жизнью, попадают и подлецы, стремящиеся делать бизнес на бедах гражданского населения и крови своих коллег. Мы

имеем в виду предателей из силовых структур, которые вступают в сговор с террористами, занимающимися похищением людей, и офицеров, за пачку фальшивых долларов скрывающих арабских наемников в своих автомашинах либо беспрепятственно пропускающих бандитов через блокпосты, взяточников и мародеров, которые в зоне осуществления контртеррористических мероприятий агитируют местное население за борьбу против федеральных сил гораздо эффективнее, чем призывы лидеров бандформирований, и представителей некоторых «гуманитарных» миссий, преследующих свои корыстные цели за счет бед и страданий людей. Насколько оперативно и эффективно будут устраняться эти недостатки в сфере борьбы с диверсионно-террористической деятельностью, во многом зависит от служб собственной безопасности, спецслужб и правоохранительных органов и наступательности в работе органов прокуратуры. В целом же это — тоже профилактика террористических проявлений.

Серьезно снижает эффективность борьбы с терроризмом встречающаяся еще *нездоровая конкуренция в этой сфере между различными силовыми структурами*, каждая из которых стремится к получению «результата», игнорируя объективную необходимость тщательной и постоянной координации своих усилий с другими субъектами антитеррористической деятельности. Отсюда — параллелизм в работе, поспешность в подготовке и проведении оперативно-розыскных и специальных мероприятий, иногда — расшифровка оперативных источников и даже гибель людей. Это играет на руку лишь террористам. Поэтому сегодня большая ответственность за организацию эффективного взаимодействия в сфере борьбы с терроризмом ложится на *Федеральную антитеррористическую комиссию*, руководство министерств и ведомств, непосредственно участвующих в борьбе с

терроризмом, а также на тех представителях спецслужб и правоохранительных органов, которые принимают ответственные управленческие решения в зоне проведения контртеррористической операции. И здесь залог успеха — в предупреждении террористических вылазок.

Основной стратегической задачей по противодействию терроризму является формирование и развитие эффективной системы выявления, предупреждения и пресечения террористических акций. Эта система должна четко и чутко реагировать на изменение оперативной обстановки внутри страны, учитывать тенденции развития внутрисударственного и международного терроризма. Считаю, что *прогнозирование терроризма и отдельных террористических актов* должно быть одной из самых важных функций антитеррористических служб СНГ, да и в целом мирового сообщества.

2.2. Стратегия и тактика борьбы с международным терроризмом

Превращение явления политического терроризма в систему поставило перед противостоящей ему средой проблему адекватного ответа.

В настоящее время, наряду с выработкой эффективной стратегии борьбы с терроризмом, ученые, политики и специалисты всего мира заняты не менее важной проблемой — проблемой совершенствования тактики борьбы с этим мировым злом, которое за два последних года оборвало жизни более 18 тысяч человек.

В нашей стране опыт по ликвидации спецслужбами как террористов, так и своих «врагов народа», находившихся в любой точке земного шара, стал нарабатываться сразу после революции. Самой известной

специальной акцией стала операция «Синдикат». Чекисты выманили из-за кордона террориста, борца с советской властью и главу боевой организации эсеров Бориса Савинкова. А вскоре он, по официальной версии, выбросился из окна пятого этажа Лубянки.

Известного врангелевского генерала Кутепова в январе 1930 года почти в центре Парижа похитили и зарезали. А полковника Коновальца, лидера украинского националистического движения, взорвал в доме в 1938 году агент ОГПУ Павел Судоплатов. Чекисты знали, что Коновалец любит сладкое, и Судоплатов подарил ему коробку конфет, в которой была смонтирована бомба.

В наше время самой громкой операцией спецслужб стало устранение Дудаева, о котором подробно сообщали все мировые газеты.

Осуществляя свою деятельность по выявлению, предупреждению и пресечению такого рода преступлений, спецслужбы и правоохранительные органы всегда применяют различные тактические приемы в комплексе с тем, чтобы существенно затруднить или исключить совершение теракта. Вместе с тем **к выбору таких приемов необходимо всегда подходить творчески**, с учетом сложившейся обстановки в конкретный период времени. Здесь не может быть шаблона, а имеет место постоянный поиск наиболее эффективных и рациональных путей решения стоящих перед ними задач.

Невосполнимые потери, крайне негативные материальные, политические, нравственные последствия каждой состоявшейся акции терроризма настолько велики, что тезис о приоритете предупредительных, профилактических мер в борьбе с терроризмом не вызывает серьезной дискуссии. Конечно же, террористов-отморозков необходимо ликвидировать. Убийства, под какими бы лозунгами они ни совершались бандитами, не имеют оправдания. Однако даже задержание и за-

служенное наказание преступника, совершившего акцию терроризма, которую мы воспринимаем как успех правоохранительных органов, по существу, является признанием очередного прокола специальных служб, которые не смогли оперативными и иными методами до этого предотвратить преступление.

Деятельность спецслужб и правоохранительных органов России и стран СНГ по борьбе с терроризмом в каждой стране входит в систему общегосударственных мер.

В целом же, как представляется автору, эта программа должна включать в себя следующие меры борьбы:

– *правовые меры борьбы с терроризмом*, включая сюда и принятые федеральные законы РФ от 25.07.1998 «О борьбе с терроризмом» и от 06.03.2006 «О противодействии терроризму», а также международные конвенции по борьбе с терроризмом и организованной преступностью (первый шаг в этом направлении был предпринят спецслужбами стран СНГ еще в 1995 г.);

– *общепредупредительные меры*, в том числе и установление контроля над «рынками» оружия, наркотиков и других средств массового поражения;

– *административно-режимные меры*, относя сюда и меры по межгосударственному сотрудничеству в области борьбы с терроризмом;

– *политико-организационные меры*, включающие в себя выработку концепции борьбы с терроризмом и организационных установок по налаживанию координации и взаимодействия правоохранительных органов в общегосударственном масштабе, создание социальных, в том числе временных, управленческих структур, которые должны выражать принципиальные установки России и СНГ, направленные на недопущение использования насильственных посягательств, в том числе и террористического характера,

на внутригосударственный и международный правопорядок;

– *специальные* (оперативные, розыскные, технические и охранные) *меры предупреждения* террористических проявлений.

Следует отметить, что Российская Федерация всегда последовательно выступает за сохранение мира, за расширение сотрудничества между государствами, осуждает терроризм и стремится к конструктивному участию всех стран и общественных сил в организации борьбы с этим опасным явлением. Россия в качестве правопреемника Советского Союза является участником целого ряда межгосударственных соглашений, которые направлены на борьбу с самыми различными проявлениями терроризма.

Кроме того, организационно-политические меры выражаются в создании государством специальных ведомств или наделении существующих функциями в борьбе с терроризмом; они обеспечивают координацию и взаимодействие всех звеньев государственного аппарата, а также отдельных политических партий и общественных организаций при организации противодействия посягательствам террористического характера. Следует добавить, что утвержденная Президентом Российской Федерации общегосударственная программа борьбы с преступностью создает определенную основу и для борьбы с терроризмом.

Правовые меры борьбы с терроризмом подразделяются на уголовно-правовые, административно-правовые и уголовно-процессуальные.

Уголовно-правовые меры являются важным элементом системы мер борьбы с терроризмом и выражаются в установлении государством уголовной ответственности за подготовку, организацию и совершение действий террористического характера. При этом уголовно-правовые меры направлены прежде всего на оказание общепредупредительного воз-

действия на граждан страны и иностранцев, поскольку предусматривают уголовное наказание не только за совершение действий террористического характера, но и за незаконное изготовление, приобретение и хранение средств совершения террористических акций. Следует, однако, отметить, что существующее уголовное законодательство, во-первых, до настоящего времени еще не в полной мере отвечает современной практике борьбы с терроризмом, поскольку не содержит исчерпывающего перечня действий, квалифицируемых как террористические, не все они криминализованы; во-вторых, имеющиеся меры не всегда соответствуют нормам международного права. Поэтому в целях повышения эффективности деятельности спецслужб и правоохранительных органов на этой линии требуется совершенствование уголовного законодательства, внесение в него соответствующих изменений и дополнений. Например, целесообразно было бы решить проблему совершенствования законодательства в плане его ужесточения в вопросах регистрации и установления порядка пребывания в Российской Федерации зарубежных неправительственных организаций и их представителей, отдельные из которых, как известно, активно участвуют в антироссийской преступной деятельности. Особого внимания заслуживает, на наш взгляд, и вопрос о мере наказания для террористов. Убеждены в том, что необходимо незамедлительно поднять и решить вопрос об отмене моратория на применение смертной казни к лицам, участие в террористической деятельности которых полностью доказано следствием. В противном случае сводятся на нет основополагающие принципы неотвратимости и справедливости наказания за совершенное преступление. Простому россиянину непонятно, почему террорист, зверства и убийства которого задокументированы, доказаны и процессуально закреплены с помощью веществен-

ных доказательств и свидетельских показаний в суде, уже до начала судебного заседания может быть уверен, что максимальным наказанием для него будет являться пожизненное заключение. *Почему государство выдает индульгенции преступникам на совершение все новых и новых убийств?* Как же быть с соразмерностью и адекватностью наказания? Для чего годами кормить в тюремных камерах за счет налогоплательщиков отморозков, на руках которых кровь десятков жертв? Автор полагает, что в этом вопросе нам есть чему поучиться у американцев. Отметим, что принятый у них в апреле 1996 года специальный нормативный акт называется весьма символично — «Закон о борьбе с терроризмом и применение смертной казни».

В 2001 в году в Верховном суде Дагестана состоялось судебное слушание по делу Салмана Радуева и двух других участников террористического рейда на Кизляр–Первомайское. Обвинение поддерживал сам Генеральный прокурор Владимир Устинов. По словам Владимира Устинова, процесс над Радуевым продемонстрировал торжество закона над терроризмом. И еще то, что Россия может бороться с этим злом не только силой оружия, но и силой закона. Наконец, махачкалинский процесс стал прецедентом с точки зрения судебной теории и практики. За террористические деяния в России судят не впервые, но то были суды над рядовыми исполнителями. Радуев же — первый из главарей северокавказского картеля, теперь уже и на Западе признанного «международным террористическим». И процесс над ним должен был дать всем служителям Фемиды ответ на вопрос: как судить террориста?

Задача, что и говорить, не простая. Российская судебная теория все еще отстает от практики. Поправки с учетом новых реалий, порожденных терактами в США, к закону «О борьбе с терроризмом» и к Уголовному кодексу РФ уже приняты Госдумой. Они

предусматривают, в частности, расширение самого определения понятия терроризма и ужесточение ответственности за терроризм. У махачкалинского процесса существовал и международный аспект. Одна из задач суда над Радуевым состояла в том, чтобы раскрыть миру глаза на истинную сущность борьбы за независимость Ичкерии. По имеющейся информации, именно Генпрокурор настоял на том, чтобы сделать данные судебные слушания открытыми. И это тоже прецедент: до сих пор и прокуроры и судьи всячески этого избегали — даже суды над террористами, причастными к взрывам московских домов, проходили в сугубо закрытом режиме¹⁸.

В общей системе предупреждения террористических акций, других преступных посягательств на государственный и общественный строй страны существенную роль играют *административно-правовые меры*, которые выражаются в установлении различного рода режимов, направленных на недопущение или затруднение осуществления этих посягательств. Соблюдение этих режимов обязательно как для граждан России, так и для иностранцев, а их нарушение влечет административную ответственность. Административные режимы вводятся в действие на основании решений законодательной власти, а также актов исполнительной власти.

Отметим, что к наиболее важным режимам, направленным на затруднение и своевременное выявление попыток осуществления террористической деятельности, следует отнести пограничный и таможенный режимы, порядок въезда в страну и выезда из страны; разрешительную систему (порядок) приобретения, хранения и использования оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств; режимы обеспечения безопасности деятельности высших ор-

¹⁸ Итоги. 2001. № 11. С. 12.

ганов государственной власти и управления страны, представительств иностранных государств; обеспечение безопасности на транспорте и т. д.

Уголовно-процессуальное законодательство определяет подследственность тех или иных преступных посягательств, квалифицируемых как террористические, что дает необходимые правовые основы для осуществления оперативно-розыскных мероприятий по их выявлению, предупреждению и пресечению.

В системе общего предупреждения террористических акций определенное место занимают *и воспитательные меры*, осуществляемые государством и общественными организациями. Следует отметить, что ныне эти меры не имеют столь широкой направленности, как ранее, а ведь их целью является повышение уровня правосознания населения и его законопослушания.

С учетом того обстоятельства, что терроризм представляет собой противоправную попытку решения противоречий, прежде всего политического характера, в определенной степени можно говорить и о необходимости повышения политической культуры населения, предполагающей пропаганду среди участников политической борьбы форм и методов ее ведения, приемлемых с точки зрения общества. Это участие может выражаться в выдвижении предложений по разработке проектов законодательных актов, направленных на борьбу с терроризмом и иными преступными посягательствами на конституционный строй. Спецслужбы и правоохранительные органы могут предоставлять информацию, необходимую для принятия политических и организационных решений и контроля за осуществлением ряда административных режимов и т. д.

Если вернуться к российским проблемам в регионе Северного Кавказа, то наша задача может быть сформулирована следующим образом: нужно *нау-*

читься предугадывать и упреждать тактические замыслы боевиков и «переигрывать» их в информационно-пропагандистском противоборстве. Спецслужбам и правоохранительным органам в этой ситуации требуется повысить качество оперативно-розыскной деятельности, которая также должна приобрести упреждающий характер и стать наступательной. Этого невозможно достичь с наскока, каким-то одним указанием сверху. Нужно настроиться на серьезную, скрупулезную, творческую и долговременную работу. При этом совершенно неверно по месту локализовать решение проблемы терроризма Северо-Кавказским регионом. Борьбу с терроризмом нужно вести по всей территории России, а расстановку сил и средств и определение приоритетных целей в сфере борьбы с терроризмом осуществлять с учетом анализа складывающейся обстановки и прогнозирования ее развития.

Работать на упреждение — очень важная задача. Ведь даже успешно проведенная контртеррористическая операция, обезвреживание и наказание преступников, совершивших террористическую акцию, — это не только успех правоохранительных органов, но, в первую очередь, и констатация печального факта упущенных возможностей предупреждения этого преступления. Когда акция террора состоялась, нам остается только подводить ее трагические итоги. А следователям и оперативным работникам предстоит по крупицам восстановить всю цепочку событий, которые привели к преступлению. Но в борьбе с терроризмом в сотни раз **важнее как раз обратная задача** — *суметь разглядеть в отдельных элементах обстановки, в крупицах оперативной информации опасную динамику развития событий, самое начало процесса созревания преступления.* И в решении этой задачи опять надо подчеркнуть роль специальных служб и правоохранительных органов, которые

должны собрать свой интеллектуальный потенциал и направить его на решение задач профилактики, предупреждения террористических проявлений. Для этого нужно организовать непрерывный и плотный мониторинг оперативной обстановки, выработать надежный прогноз ее развития, своевременно готовить решения и меры, направленные на нейтрализацию намечающихся негативных тенденций¹⁹.

Следует признать, что наши усилия в области предупреждения, профилактики терроризма сегодня явно недостаточны. Так, например, известно, что устойчивость и активность деятельности террористических структур во многом определяется уровнем идейно-политической, нравственной поддержки со стороны отдельных групп и слоев населения, склонных по каким-то причинам не только разделять декларируемые террористами цели, но и оправдывать криминальные методы достижения этих целей. В этой ситуации важной задачей становится общественная изоляция субъектов террористической деятельности, разоблачение преступного характера, бесперспективности, невозможности негативных последствий проводимого ими курса. Между тем агитационно-пропагандистские акции самих террористов, часто поддерживаемые зарубежными средствами массовой информации, проводятся гораздо активнее и эффективнее, чем те, что организуются федеральной стороной. Не говоря уже о тех вопиющих фактах, когда отдельные представители отечественных средств массовой информации фактически становились рупором террористов и создавали им паблисити.

Дополнением к общепредупредительным мерам являются и *специальные меры* борьбы с терроризмом

¹⁹ Петрищев В.Е. Задачи борьбы с терроризмом в свете новых угроз // Мировое сообщество в борьбе с терроризмом. Материалы 2-й международной научно-практической конференции (12–13 ноября 2001 г.). М., 2001. С. 60–61.

и иными преступными посягательствами на конституционный строй, осуществляемые спецслужбами и правоохранительными органами с использованием оперативных методов, форм, сил и средств.

Говоря о работе государства, направленной на формирование общественного мнения по неприятию терроризма, хотелось бы отметить особую роль в этом средств массовой информации.

Уже давно в России назрела необходимость корректировки политики средств массовой информации в области освещения событий, связанных с терроризмом. К сожалению, в нашей стране журналисты, обращаясь к многомиллионной аудитории, не всегда руководствуются гражданской позицией и не просчитывают возможных негативных последствий своих передач или публикаций.

Сегодня самые ходовые и эффективные методы террора — насилие не в отношении представителей власти, а против мирных, беззащитных и, что крайне важно, не имеющих отношения к «адресату» террора людей, с обязательной демонстрацией катастрофических результатов террора через СМИ общественному мнению — и только через них как через передаточный механизм — лидерам стран. И наконец, — предъявление через те же СМИ обществу и лидерам мотивов террора и условий его прекращения.

Главное условие такого террора — бурная реакция СМИ. Современный террор имеет полем боя телеэкран, и не зря в таких акциях террористы, прежде всего требуют не выкуп, а тележурналистов. *С точки зрения террористов, освещение событий в СМИ — важный критерий успеха террористического акта или акции терроризма.* В инцидентах, связанных со взятием заложников, когда СМИ являются единственным независимым источником, из которого террорист может узнать о последовательности событий, их освещение СМИ может осложнить и, как правило,

осложняет усилия спецподразделений правоохранительных органов.

Цель — воздействие на общество, чтобы уже оно предъявило ультиматум своим лидерам.

Типичный пример такой технологии — Буденновск. Объект атаки — больница, роддом. Хорошо оплаченная истерика в СМИ, особенно — НТВ. Мелькающие на телеэкране заложники, рассказывающие о «добрых к ним террористах». Заявления о том, что Басаева можно понять, поскольку «вся семья его погибла под русскими бомбами», и вообще он «борец за свободу своего народа». Шок всей страны, и В. Черномырдин, капитулирующий перед требованиями террористов.

При этом, разумеется, СМИ почти всегда тщательно обходят молчанием, что:

– демонстрируемые, только что освобожденные из рук террористов, люди испытывают **«синдром заложника»**, когда заложники через некоторое время начинают чувствовать себя более привязанными к террористам, чем к спасателям;

– «синдром заложника» обычно испытывают только 20% заложников, т. е. отбор персонажей для репортажа ведется целенаправленно и в интересах террористов, что однозначно говорит о том, на кого в данном случае работают СМИ, и т. д.;

– Басаев еще до «гибели всей семьи под бомбами» сотнями расстреливал безоружных беженцев в Абхазии, а его «погибшая семья» спокойно загорала на Кипре;

– Буденновск был выбран потому, что там проходит магистральный газопровод, за безопасность которого Газпром сдал бы что угодно.

Таким образом, по сравнению с прошлым веком появляется совершенно новый элемент терроризма — СМИ, — как бы специальный передаточный механизм («ретранслятор») между террористами и адресатами террора.

Обращение к общественному мнению может повлиять на действия не только властей, но и террористических групп. Власти же могут использовать СМИ для того, чтобы вызвать возмущение общественного мнения действиями террористических групп и организаций. **Общественная дипломатия и СМИ должны использоваться для мобилизации общественного мнения**, направленного на *неприятие насилию и крайних форм его проявления, а также с целью оказания давления на правительство в плане принятия эффективных мер против терроризма.*

Руководитель Антитеррористического центра СНГ признает, что борьбу с террористическими группировками невозможно вести без привлечения средств массовой информации. Но демократические преобразования в государствах СНГ привели к тому, что определенная часть СМИ распространяет информацию лишь с одной целью — как бы быстрее и выгоднее ее продать. Руководители некоторых независимых СМИ часто не задумываются о достоверности информации, поступающей из Центральной Азии, о том, что она может оскорблять достоинство и национальную гордость живущих там граждан, о том, что она может умышленно распространяться экстремистами и противниками Содружества с целью противодействия интеграционным процессам. Это иногда вызывает справедливое возмущение общественности.

Поэтому руководитель АТН СНГ и обратился с просьбой к руководителям СМИ и их коллегам: перепроверять как только можно «очередную сенсацию» и обращаться в компетентные органы, не сеять паники и не играть на руку бандитам и экстремистам²⁰.

Существует несколько возможных способов достигнуть более эффективной реакции правительства и

²⁰ Российские вести. № 14. 18.04.2001.

СМИ на терроризм и не допустить того, чтобы СМИ непреднамеренно становились объектом манипуляции со стороны террористов.

Можно предложить следующие способы: *организацию совместных семинаров представителей СМИ и властей*; создание Государственного центра информационного реагирования на терроризм; добровольное принятие основных принципов освещения событий; наблюдение за актами терроризма в отношении представителей СМИ и т. д.

Одна из возможных мер со стороны государства — это *создание постоянного Центра информационного реагирования на террористические действия*. В таком Центре по договоренности со СМИ можно создать путь быстрого реагирования на террористические акты, состоящий из руководителей телевизионных компаний, телеграфных агентств и представителей прессы. В этом случае представитель телекомпании в Центре будет координировать освещение террористических инцидентов.

Еще одна возможная мера — *разработка в СМИ примерного кодекса поведения*, который добровольно обязуются соблюдать редакторы и журналисты. Можно созвать специальную встречу руководителей СМИ (например, по типу «большой семерки»), в ходе которой руководители телевизионных компаний и органов печати разработали бы примерные принципы освещения событий, связанных с террористическими актами.

Что касается практических методов, тактики и технологий по борьбе с терроризмом, то антитеррористические службы США, Израиля, Франции и других стран рекомендуют:

– *упреждение*; блокирование терроризма на начальной стадии и недопущение его становления и развития структур;

– *недопущение идеологического оправдания террора* под знаменами «защиты прав нации», «защиты

веры» и т. п.; развенчание терроризма всеми силами средств массовой информации;

— передача всего управления антитеррористической деятельностью наиболее надежным спецслужбам при невмешательстве в их работу любых иных органов правления;

— *использование договора с террористами только этими спецслужбами и только для прикрытия подготовки акции по полному уничтожению террористов;*

— *никаких уступок террористам, ни одного безнаказанного теракта, даже если это стоит крови заложников и случайных людей,* — потому что практика показывает, что любой успех террористов провоцирует дальнейший рост террора и количества жертв;

— **специальные психологические операции СМИ**, дающие подавление теракта как трагическую необходимость и противопоставляющие «черноту» террора чистоте тех, кто с ним борется;

— *восхищение террористами в СМИ и призывы «войти в их положение» абсолютно недопустимы, поскольку всегда преступны.*

Свое видение этой проблемы представил в прессе бывший премьер-министр Израиля Биньямин Нетаньяху. Нетаньяху являлся редактором и одним из авторов известной книги «Терроризм. Как Запад может победить его». В этой книге Нетаньяху рекомендовал несколько методов, или инструментов, борьбы с террором. Прежде всего, государства Запада и Израиль должны использовать политическое давление на страны, поддерживающие террористов, от международного осуждения до разрыва дипломатических отношений. Разрыв дипломатических отношений, указывал Нетаньяху, приведет к закрытию посольств, в которых международные преступники нередко получают убежища и щедрую помощь. Второе направление антитеррористической борьбы заключается, по Нетаньяху, в оказании экономического давления. Ко-

гда то или иное государство отказывается от выдачи террористов и поддерживает их, здесь нет другого выхода, кроме как оказывать на это государство давление, вплоть до применения мер военного вмешательства²¹.

По нашему мнению, данные рекомендации целесообразно учитывать в условиях противодействия терроризму спецслужбам и правоохранительным органам России и стран СНГ.

В условиях борьбы с терроризмом на территории России, возможно, *следует вернуться и к созданию Совета по делам религии*. Это поможет создать более благоприятные условия для оказания воздействия на общественное мнение и сближение конфессий, которые не могут привести к общему знаменателю догматы своих религий в стране.

Разработка, принятие и последующий контроль за реализацией программы мер противодействия терроризму является одной из актуальных задач деятельности Государственной Думы России в 2006–2007 гг. Но наряду с Государственной Думой, ФСБ, МВД и Прокуратурой России немалую роль в деле борьбы с терроризмом может сыграть и общественность, в том числе и научная, средства массовой информации, общественно-политические партии, организации и движения. Весьма эффективным может стать отказ всех без исключения социально-политических сил и субъектов от насильственных и вооруженных способов борьбы за реализацию своих целей.

Следующим неременным условием могла бы стать безусловная *ликвидация всех незаконных военизированных формирований в стране*. Общественные авторитеты могли бы также способствовать прекращению конфликтов, междоусобных стычек, противостояний, снижению социальной напряженности в го-

²¹ Еженедельник Монитор Copyright@2001.

родах и регионах России, что почти всегда является питательной средой для терроризма и экстремизма. Однако на сегодняшний день, пожалуй, нет оснований говорить о готовности многих действующих в России социально-политических субъектов совместно противостоять росту терроризма и экстремизма во имя достижения и сохранения подлинного гражданского мира в обществе.

В целом принимаемые в России и странах СНГ меры не всегда адекватны преступным проявлениям недостаточно скоординированы. В результате увеличиваются масштабы терроризма и транснациональной организованной преступности, оказывающие дестабилизирующее влияние на весь ход социально-экономических преобразований в Российской Федерации, государствах Содружества и вообще в мире.

2.3. Координация и взаимодействие спецслужб и правоохранительных органов в борьбе с терроризмом

Мы уже отмечали: терроризм представляет собой сложное социально-политическое, противоправное явление, и его проявления могут на практике фиксироваться различными государственными органами и их подразделениями, обеспечивающими безопасность России. В подобных ситуациях и в первую очередь подразделения по защите конституционного строя и борьбы с терроризмом призваны *исполнять головную и координирующую функции*. И здесь следует отметить, что разноплановость проблем, стоящих перед антитеррористическими подразделениями, их качественное разрешение требует, особенно в последнее время, поддержания тесных рабочих связей между различными спецслужбами и правоохрани-

тельными органами с другими государственными органами и спецслужбами иностранных государств. Безусловно, координация и взаимодействие призваны укрепить эти связи.

Взаимодействие и координация тесно связаны между собой, дополняют друг друга и характеризуют многоплановый процесс сотрудничества различных органов, подразделений и организаций в сфере обеспечения безопасности страны. При этом необходимо учитывать, что они имеют и существенные различия.

Основу взаимодействия составляют отношения *прямого сотрудничества*, когда заинтересованные органы и подразделения спецслужб и правоохранительных органов объединяют усилия для *выполнения общей цели или задачи*. Основу координации составляют *отношения непрямого сотрудничества*, при котором общая цель или задача достигается посредством осуществления специфических функций отдельными подразделениями и структурами и самостоятельного решения стоящих перед ними задач.

Важно отметить, что координация представляет собой упорядочение деятельности антитеррористических подразделений, а также различных служб и структур как в рамках спецслужб России, так и вне ее путем согласования сфер деятельности, задач, планов и действий для достижения общих целей в борьбе с терроризмом и иными насильственными посягательствами на конституционный строй посредством решения каждым из органов собственными силами своих специфических задач. Координация также обеспечивает установление взаимных деловых отношений между различными органами, действующими на определенной территории, в сходной или общей для них оперативной обстановке, на конкретных объектах или в отношении конкретных субъектов, осуществляющих террористическую деятельность.

Рассматривая взаимодействие, необходимо отметить, что оно представляет собой единство действий, сил и средств различных подразделений спецслужб других ведомств, служб и учреждений при решении задач борьбы с терроризмом и иной насильственной антиконституционной деятельностью. Основными формами взаимодействия в данной сфере обеспечения безопасности страны являются совместное планирование антитеррористических мероприятий и операций, взаимное использование сил и средств, обмен информацией. Эффективность же защиты конституционного строя государства безусловно зависит от уровня организации, координации и взаимодействия всех ведомств, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью в борьбе с преступностью.

Взаимодействие и координация со спецслужбами иностранных государств осуществляется во имя поддержания международной безопасности и обеспечения интересов безопасности России, развивается в общем контексте нормализации отношений России со странами мира и предусматривает заключение соответствующих межгосударственных соглашений. К основным формам сотрудничества спецслужб России с иностранными спецслужбами относятся обмен информацией, согласование задач и действий, совместное проведение отдельных операций и др. Координация и взаимодействие спецслужб Российской Федерации и спецслужб иностранных государств может выражаться в обмене информацией о планах и намерениях организаций, их деятельности, маршрутах террористов, пересечении ими государственной границы, источниках их финансирования, в проведении совместных мероприятий по освобождению заложников и т. д.

Современное международное сотрудничество спецслужб суверенных государств в сфере борьбы с терроризмом может быть успешным, если оно связано с анализом международной, региональной обста-

новки, в которой подготавливаются и осуществляются деструктивными силами разнообразные террористические акции.

Очевидно, что надежными партнерами в этой сфере не могут быть признаны те страны, которые заинтересованы в поддержании нестабильности в Российской Федерации и которые, по существу, долгие годы поощряли и поддерживали сепаратистские и террористические структуры на Северном Кавказе. Серьезные проблемы в деле создания объединенной антитеррористической коалиции государств возникают и в связи с расхождениями в понимании самого феномена *международного терроризма*. Действительно, можно ли, например, представить сотрудничество России и США в борьбе с международным терроризмом, если его акции осуществляются самими США? Многие специалисты не без основания полагают, что американские бомбардировки Югославии в 1999 году в целях свержения существующего режима и экспорта западной демократии — не что иное, как проявление государственного международного терроризма. Во всяком случае, в этих действиях нашли отражение все необходимые элементы терроризма: политическая мотивация, применение превентивного масштабного насилия, устрашение, а жертвами бомбардировок становилось и мирное население. С другой стороны, зачастую многие официальные лица Турции, Германии, Великобритании и других стран не только отказываются признать интернациональные бандформирования в Чечне террористическими структурами, но и пытаются оказывать им помощь как борцам за независимость.

Следует отметить, что эффективное взаимодействие различных государств в борьбе с международным терроризмом возможно лишь в том случае, когда необходимость этой борьбы диктуется национальными интересами каждого из входящих в антитерро-

ристическую коалицию государств. Необходимо учитывать нормальный здоровый национальный эгоизм политиков в этой сфере. *Что касается идеи навалиться всем миром сразу на весь международный терроризм, то это — утопия. У каждой страны должен быть свой ответственный участок во всемирном фронте борьбы с терроризмом. Для сегодняшней России приоритетное направление здесь — Северный Кавказ.* А бороться с проявлениями терроризма в любой точке земного шара у нашей страны сегодня недостает ни сил, ни средств. С другой стороны, успех в подавлении очагов международного терроризма на территории Российской Федерации будет одновременно и весомым вкладом в общее дело международного сообщества в борьбе с террористической угрозой. Для достижения этой цели нам предстоит решить ряд ответственных и непростых задач, одной из которых является совершенствование нашего антитеррористического законодательства²². Представляется, что в сложившейся ситуации нужно активно форсировать взаимодействие в рассматриваемой области с теми странами СНГ, которые сегодня сами столкнулись с реальной угрозой атак со стороны международного терроризма. Речь идет в первую очередь о Киргизии, Казахстане, Таджикистане, Узбекистане, Туркмении. Действенным и надежным партнером России в этой области можно называть Белоруссию, над суверенитетом которой постоянно висит «дамклов меч» натовской агрессии с перспективой насильственного экспорта «западной демократии» по отработанному в Югославии варианту, причем попытки побудить белорусскую оппози-

²² *Петрищев В.Е.* Задачи борьбы с терроризмом в свете новых угроз // Мировое сообщество в борьбе с терроризмом. Материалы 2-й международной научно-практической конференции (12–13 ноября 2001 г.). М., 2001. С. 55–56.

цию к масштабным провокационным действиям предпринимаются практически давно и непрерывно.

В настоящее время все более активно ведется работа в направлении организации взаимодействия между правоохранительными органами и спецслужбами стран СНГ в области борьбы с терроризмом.

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих сотрудничество государств в области борьбы с терроризмом, показывает, что этот процесс активно прогрессирует.

Мировое сообщество, формируя правовую базу для международного сотрудничества сил обеспечения безопасности суверенных государств в области борьбы с международным терроризмом, прошло большой и сложный путь понимания необходимости такого сотрудничества.

Межгосударственное сотрудничество органов безопасности стран мирового сообщества в целом и государств-участников СНГ в частности основано на праве внешних сношений — отрасли международного права, регулирующей официальные межгосударственные отношения.

В интересах борьбы с терроризмом разработана и совершенствуется система международного, регионального и национального законодательства в этой сфере. В частности, Российская Федерация, выполняя взятые на себя договорные обязательства по сотрудничеству со спецслужбами стран СНГ в области борьбы с международным терроризмом, также совершенствует и свое национальное законодательство в этой сфере, гармонизируя его с нормами международного права. В частности, реализуются рекомендации совещаний руководителей членов Совета и руководителей органов безопасности государств-участников СНГ. В органах безопасности России проводится работа по исследованию проблемы международного терроризма и тактики борьбы с его проявлениями, уточняется содержание

понятия современного международного терроризма, формируется механизм международного сотрудничества органов безопасности России с органами безопасности иностранных государств. Совершенствуя законодательство РФ в этой области, парламентом страны принят 25 июля 1998 года Федеральный закон Российской Федерации «О борьбе с терроризмом» с его дальнейшими изменениями, дополнениями и переработкой принятого 6 марта 2006 г. Федерального закона РФ «О противодействии терроризму». Государства СНГ также создали в указанных целях региональные институты — Совет глав государств, Совет руководителей органов безопасности СНГ (СОБР СНГ), Антитеррористический центр СНГ. На их заседаниях и рабочих встречах регулярно, начиная с 1992 года, рассматриваются вопросы организации борьбы с международным терроризмом. Данная проблема специально обсуждалась на семинарах представителей органов безопасности Содружества, проведенных в Ташкенте в апреле 1993 года и в Москве в июле 1999 года.

Учитывая, что силы международного терроризма смыкаются с силами транснациональной организованной преступности, необходима и общая система взаимодействия правоохранительных органов и спецслужб стран СНГ и в этой сфере сотрудничества государств Содружества. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ разработан проект Конвенции о сотрудничестве в сфере борьбы с преступностью, включая транснациональную. В январе 1993 года Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам была подписана Арменией, Беларуссией, Казахстаном, Киргизией, Молдавией, Россией, Таджикистаном, Узбекистаном, Украиной. Объем правовой помощи в Конвенции довольно широк. Предусмотрено выполнение процессуальных и иных действий, в частности проведение обысков, изъ-

ятия, выдачи вещественных доказательств, экспертиз, допросов, возбуждение уголовного преследования, розыск и выдача лиц, совершивших преступления.

Террористы подлежат выдаче как лица, совершившие общеуголовные преступления. Поэтому в Европейской конвенции о пресечении терроризма 1977 года специально оговорено, что для обеспечения выдачи преступников никакое преступление такого рода (акции терроризма) не будет рассматриваться как политическое. Особенно большое значение в организации борьбы с терроризмом имеет положение Конвенции, устанавливающее требование уголовного преследования собственных граждан, подозреваемых в совершении преступления на территории запрашиваемой стороны. Согласно этому положению гражданин России, подозреваемый в совершении террористического акта на территории Казахстана, будет привлечен к ответственности по законам России. Важным шагом в развитии международного сотрудничества органов безопасности стран — участниц СНГ стало принятие 21 июля 2000 года на Совете глав государств — участников Содружества комплексной программы борьбы с международным терроризмом на период до 2003 года и решение о создании Антитеррористического центра органов безопасности стран-участниц СНГ и о назначении руководителя.

Следовательно, для международного сотрудничества органов безопасности государств — участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом также сформирована современная правовая база, которая постоянно совершенствуется. Она представлена в многосторонних и двусторонних соглашениях, заключенных правительствами стран Содружества в период 1992–2005 годов. В соответствии с многосторонними и двусторонними соглашениями между странами СНГ создана организационная и ресурсная база (Координационный комитет, Объединенный банк данных, Единый

розыскной реестр, учебная база для подготовки специалистов, рабочие группы, координирующие борьбу сил обеспечения безопасности с международным терроризмом на региональном и национальном уровне).

Дальнейшее совершенствование правовой базы борьбы с международным терроризмом связано с появлением новых технологий и средств в деятельности сил международного терроризма (пси-оружия, психотропных средств, информационного оружия). У государств мирового сообщества возникла проблема правовой защиты от таких средств современной террористической деятельности.

Бесспорным лидером среди партнеров по количеству подписанных со спецслужбой России протоколов являются страны бывшего СССР: Беларусь, Армения, Таджикистан, Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Украина и т. д.

В поиске путей повышения эффективности и углубления сотрудничества с зарубежными партнерами протоколы к соглашениям становятся основным правовым критерием оценки взаимодействия спецслужб с иностранными партнерами. Они, как правило, появляются в результате кропотливой совместной работы заинтересованных подразделений органов безопасности России и зарубежных партнеров, направленной на создание договорно-правовой основы взаимодействия по конкретным линиям работы.

Практика подсказывает нам, что **необходимо создание единого международного центра, по образцу АТЦ СНГ**, который бы собирал и анализировал информацию из всех источников, поступающих от спецслужб государств, сотрудничающих в сфере борьбы с терроризмом. Работа такого центра, несомненно, расширит совместные возможности, позволит предвидеть будущие угрозы терроризма, будет содействовать урегулированию кризисных ситуаций в национальном и международном масштабе и обес-

печит единую базу данных, доступную всем сотрудничающим государствам. *Этот центр мог бы стать стержнем для подготовки кадров специалистов по анализу разведсведений конкретно в области международного терроризма.* Необходимо, чтобы спецслужбы сотрудничающих стран могли срочно получать необходимую им информацию, например установочные данные на лиц, подозреваемых в международном терроризме, данные по идентификации оружия, взрывчатке, по особенностям изготовления взрывных устройств и т. д.

Противодействие международному терроризму должно строиться системно с целью его предельного сдерживания, для чего необходим комплексный подход в том числе *блокирование активов, счетов любой корпорации,* частного лица или благотворительной организации, если они имеют связи с террористами. Силовые действия против реальных террористов должна предварять *глубокая финансовая разведка.* Мир должен бороться с терроризмом и преступностью последовательно, бескомпромиссно и жестко. Однако *должно торжествовать право и виновные в конечном итоге должны быть наказаны.*

12 марта 1993 года Совет глав правительств СНГ утвердил Программу совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ. В ней отмечено, что криминогенная обстановка в большинстве государств — участников Содружества в последнее время резко осложнилась. Особенно отмечен рост террористических проявлений, что вызывает растущее недовольство населения и представляет реальную угрозу национальной безопасности и процессу реформ, проводимых в суверенных государствах, а также используется определенными политическими силами для нагнетания страха и недоверия к законным органам власти и правопорядка. Заключенные правоохрани-

нительными органами и спецслужбами стран государств — участников Содружества соглашения, должны послужить правовой основой для сотрудничества и взаимодействия в борьбе с терроризмом²³.

На территории региона государств — участников СНГ с 1992 года действуют многосторонние соглашения по вопросам взаимодействия спецслужб и правоохранительных органов в области борьбы с международным терроризмом. Приняты концепции сотрудничества органов безопасности и правоохранительных органов государств Содружества. В частности, издан Указ Президента РФ № 940 от 14 сентября 1995 года «Об утверждении стратегического курса сотрудничества с государствами — участниками СНГ». Еще ранее в 1992 году, введена в действие концепция сотрудничества правоохранительных органов России с правоохранительными органами стран Содружества в области борьбы с организованной преступностью, международным терроризмом, а в 1999 году принята аналогичная концепция регионального сотрудничества органов безопасности России с органами безопасности стран СНГ. 21 июля 2000 года на Совете глав государств СНГ принята региональная программа мер борьбы органов безопасности стран Содружества с акциями международного терроризма. Эффективным инструментом в области наращивания совместных усилий стран СНГ в борьбе с терроризмом может и должен стать созданный на Совете глав государств Антитеррористический центр, который обязан постепенно, но активно наращивать свои обороты в деле *создания единых банков данных, обмена информацией, мониторинга обстановки и подготовки грамотных управленческих решений, нацеленных на упреждение действий международных террористов*. Успеху борьбы с международным террориз-

²³ Овчинский В.С., Эминов В.Е., Яблоков Н.П. Основы борьбы с организованной преступностью. М., 1996. С. 28–29.

мом, безусловно, будет способствовать и более динамичная интеграция стран СНГ по всем направлениям сотрудничества, включая политическую, законодательскую, правоохранительную и военную.

Из интервью руководителя Антитеррористического центра следует, что основная угроза национальной безопасности и территориальной целостности государств СНГ исходит и в ближайшей перспективе будет исходить от международных радикальных исламских и террористических группировок, пытающихся укрепить свои позиции в регионах компактного проживания мусульман в Российской Федерации, а также в Киргизии, Таджикистане и Узбекистане. Вторжения вооруженных бандформирований в Киргизию, а также столкновения в Сурхандарьинской области Узбекистана подтвердили выводы экспертов о начале практической реализации исламскими экстремистами планов расширения зоны своего влияния с территории Афганистана на север, в первую очередь на Узбекистан. Серьезную озабоченность вызывает деятельность «Исламского движения Узбекистана» (ИДУ), лидеры которого предпринимают усилия по дестабилизации обстановки в ряде районов Узбекистана (прежде всего на территории узбекских анклавов в Киргизии, а также в Андижанской, Ферганской и Наманганской областях) с перспективой начала вооруженной борьбы за захват власти в республике. При этом ареной активных боевых действий становятся Таджикистан и Киргизия. Существенной проблемой является присутствие на территории Чечни и государств Центральной Азии иностранных наемников из государств Ближнего и Среднего Востока. Совокупность этих и других факторов обусловила готовность стран Содружества к самому тесному сотрудничеству в борьбе с международным терроризмом и иными формами экстремизма, от которых не укрыться в национальных квартирах. Создание

Антитеррористического центра СНГ явилось адекватным ответом государств-участников СНГ на угрозы терроризма, исходящие в первую очередь от террористических и экстремистских организаций, действующих на территории Чечни и Афганистана²⁴.

Центр является постоянно действующим специализированным органом Содружества и предназначен для обеспечения координации и взаимодействия компетентных органов государств — участников СНГ в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма. *По замыслу это должен быть штаб с большими аналитическими возможностями, постоянно обрабатывающий оперативную информацию и предлагающий наиболее оптимальные варианты решений.*

Считаем необходимым остановиться и на целях, задачах и структуре **Антитеррористического центра** (далее АТЦ) СНГ. *Одна из основных задач АТЦ — аналитическая работа, получение информации и предоставление рекомендаций главам государств.* В «повседневном» режиме АТЦ СНГ, как мы уже отметили, представляет собой координационный информационно-аналитический центр оперативной обработки информации, получаемой из компетентных органов и органов исполнительной власти государств — участников СНГ. Ведется работа по расширению информационного пространства в области борьбы с международным терроризмом, то есть по организации информационного взаимодействия со всеми заинтересованными органами иностранных государств.

Анализ поступающей информации о состоянии, динамике и тенденциях распространения международного терроризма должен служить основой для выработки предложений Совету глав государств Со-

²⁴ Российские вести. № 14. 18.04.2001.

дружества и другим органам СНГ в борьбе с международным терроризмом, а также координации и взаимодействия компетентных органов государств — участников СНГ. Общее руководство работой Центра осуществляет Совет руководителей органов специальных служб государств — участников СНГ. Центр взаимодействует с Советом министров внутренних дел государств, Советом министров обороны, Координационным советом генеральных прокуроров, Советом командующих пограничными войсками, их рабочими органами, а также с Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств — участников СНГ.

Возглавляет Центр руководитель, который назначается решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств по представлению председателя Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств — участников СНГ.

Руководитель Центра имеет трех заместителей — представителей от Совета министров внутренних дел, Совета министров обороны и Совета командующих пограничными войсками. Все из разных государств.

Штатная численность Центра составляет около 60 человек. Все сотрудники прикомандированы от разных ведомств стран СНГ в соответствии с внутренним законодательством. Свои обязательства по финансированию они выполняют по договоренности.

Кроме кадровой и финансовой составляющих, затрудняет деятельность АТЦ отсутствие должной законодательно-правовой базы, которую необходимо срочно наработать.

Современное международное право выработало целый ряд международных конвенций универсального и регионального характера, которые на основе четких критериев устанавливают в качестве предмета

своего регулирования взаимное сотрудничество государств в борьбе с международным терроризмом.

Содружество Независимых Государств относительно молодая организация, и еще предстоит многое сделать для формирования региональной правовой базы в рамках СНГ, направленной на борьбу с терроризмом.

Утверждено Положение об АТЦ СНГ и дорабатывается «Положение о порядке реализации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств — участников СНГ».

Государствам Содружества предстоит разработать модельные законодательные акты, нормативные документы и заключить международные договоры, затрагивающие вопросы борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на территории СНГ.

Необходимо также разработать модели согласованных контртеррористических операций, что позволит создать правовую основу для применения подразделений специального назначения, а в исключительных случаях и подразделения вооруженных сил различных государств при проведении совместных специальных контртеррористических операций на территории одного или нескольких государств.

АТЦ СНГ уже неоднократно принимал участие в командно-штабных учениях, проведенных Штабом по координации военного сотрудничества СНГ. В настоящее время фактически уже решен вопрос о создании на постоянной основе филиала Антитеррористического центра в Центрально-Азиатском регионе. Он будет расположен в Бишкеке. Для этого уже сформирована рабочая группа.

Программой сотрудничества органов безопасности стран СНГ предусматривается реализация региональной системы мер по борьбе с проявлениями акций международного терроризма, включающей следующие меры:

- совместный анализ состояния, структуры, динамики и последствий проявлений акций международного терроризма на территории стран СНГ;
- выполнение в пределах своей компетенции и межгосударственных соглашений совместных программ борьбы с террористическими акциями;
- совместные следственные и оперативно-розыскные действия и другие мероприятия по конкретным делам и материалам о террористических действиях, борьба с которыми требует скоординированных усилий;
- обобщение практики совместной борьбы с терроризмом;
- подготовка информации о состоянии борьбы с терроризмом главам государств;
- разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию правового регулирования совместной борьбы с международным терроризмом;
- изучение и оценка эффективности совместных действий органов безопасности в области борьбы с терроризмом;
- создание правовой основы для упрощенного порядка выдачи террористов государствами — партнерами, на территории которых совершены этими лицами террористические акции;
- сотрудничество в области защиты прав потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса;
- согласованная разработка рекомендаций для использования в национальном законодательстве в области борьбы с терроризмом;
- оказание содействия в области подготовки и переподготовки, повышения квалификации кадров специалистов в области борьбы с международным терроризмом;
- разработка, изготовление, производство и поставка для нужд органов безопасности государств-партнеров по борьбе с терроризмом криминалистической техники и специальных средств.

Основными формами взаимодействия антитеррористических подразделений органов безопасности государств-партнеров по борьбе с международным терроризмом являются:

– осуществление совместных оперативно-розыскных и следственных действий на территориях государств-партнеров;

– оказание содействия работникам антитеррористических подразделений в пресечении, раскрытии и расследовании преступлений, связанных с террористическими акциями путем предоставления другой стороне транспортных средств, криминалистической и иной специальной техники, связи, оргтехники, переводчиков, экспертов; обмен оперативно значимой информацией; выполнение запросов и просьб; выдача лиц, причастных к совершению акций терроризма; обеспечение привлечения к уголовной ответственности граждан своего государства, совершивших террористические акции на территории других государств СНГ; проведение совместных научных исследований проблем борьбы с терроризмом; сотрудничество в международных организациях, занимающихся вопросами борьбы с международным терроризмом (Интерпол, Европол и др.); сотрудничество в подготовке кадров специалистов, занимающихся борьбой с терроризмом; развитие согласованной системы профилактики правонарушений, относящихся к терроризму; установление взаимоприемлемого порядка пребывания сотрудников антитеррористических подразделений на территории стран-партнеров при выполнении ими служебных заданий.

Таковы общие согласованные суверенными государствами на уровне ООН, региональных советов глав государств и принятые к реализации органами безопасности меры по борьбе с акциями международного терроризма.

Сложившаяся обстановка требовала и требует принятия эффективных совместных мер противодей-

ствия, использования заложенных в предшествующие годы профессиональных контактов, информационных, научно-технических и иных возможностей и создания эффективного механизма противодействия. В целях совершенствования правовой базы по борьбе с терроризмом признано целесообразным войти с предложениями в законодательные органы государств — участников Содружества о необходимости принятия ими законов о борьбе с терроризмом, об оружии, о защите работников правоохранительных органов и участников уголовного процесса, об оперативно-розыскной деятельности.

Поставлена цель — разработать и заключить межгосударственные соглашения; о сотрудничестве в сфере борьбы с терроризмом; о сотрудничестве в сфере борьбы с незаконным обращением оружия, взрывчатых и радиоактивных веществ; о порядке взаимодействия следственно-оперативных групп на территории других государств; о порядке взаимодействия правоохранительных органов и спецслужб. В целях борьбы с терроризмом должна быть организована работа по анализу данных о действующих на территории государств — участников Содружества вооруженных преступных групп террористической направленности. Программа предусматривает также и проведение скоординированных комплексных операций по выявлению и пресечению деятельности террористических организаций. В соответствии с Программой реализовывались совместные меры по выявлению и пресечению: незаконной продажи коммерческими структурами, предприятиями военно-промышленного комплекса, воинскими подразделениями и отдельными лицами оружия, боеприпасов, бронетехники и другого вооружения гражданам, незаконным вооруженным формированиям и организациям; хищений, незаконного хранения и сбыта оружия в местностях, прилегающих к воинским

гарнизонам; каналов незаконных поставок оружия, запасных частей к нему и боеприпасов с заводоизготовителей. На совместный контроль взяты нераскрытые преступления террористической направленности, совершенные однотипными способами в отношении конкретных объектов на территории нескольких государств — участников Содружества.

Большое значение в современном международном сотрудничестве антитеррористических подразделений придается партнерами по информационно-аналитическому обеспечению сотрудничества. В большинстве региональных образований антитеррористических сил оно имеет следующую структуру: межрегиональный информационный центр, система информационного мониторинга угроз, сбора, обработки и передачи информации об угрозах сил международного терроризма; система составления статистических данных о деятельности сил международного терроризма; система оперативного учета; система координации и взаимодействия; система анализа и обмена опытом; система правового обеспечения антитеррористической деятельности, построенная на базе сравнительного правоведения. Страны мирового сообщества, их спецслужбы и правоохранительные органы должны сотрудничать в сфере борьбы с международным терроризмом. Для этого необходимо использовать уже выработанные практикой механизмы сотрудничества.

Например, при захвате, угоне и посадке террористами самолета в одной из стран события контртеррористической операции могут развиваться по следующему сценарию: министерство иностранных дел страны, которой принадлежит самолет, сносится с министерством иностранных дел стран, куда угоняется самолет. Если договаривающиеся страны являются участниками международной конвенции, многостороннего или двустороннего договора по борьбе с тер-

роризмом, то начинается подготовка согласованных действий, в которых могут участвовать с обеих сторон специальные подразделения (типа «Альфа»). Указанным действиям может предшествовать контртеррористическая операция типа «Набат», если есть основания полагать, что самолет может быть посажен на территории конкретной страны, которую выбрали террористы как пункт назначения. При этом инсценируется посадка самолета якобы на территории той страны, которую выбрали террористы, имитируется «окружение» самолета силами «полиции» той страны и т. д. Цель такой инсценировки — убедить террористов в том, что они находятся именно там, куда стремились попасть, захватив самолет.

Важная роль в борьбе с международным терроризмом отводится согласованным действиям правительств стран, скоординированным контртеррористическим операциям спецслужб и правоохранительных органов, государств мирового сообщества. Последние представляют собой комплекс специальных действий сил и средств контртеррористических подразделений, направленных на своевременное установление подготавливаемых акций, пресечение их действий, защиту объектов террористических посягательств, обезвреживание террористов, а также на минимизацию, нейтрализацию и локализацию последствий проведенных террористических акций. В частности, при захвате террористами заложников на борту самолета в одной стране, с последующими их требованиями вылета в другую страну, спецслужбам многих стран приходится решать комплекс задач и совершать различные по характеру действия: вести переговоры, с участием местных сил правопорядка, выполнять ряд требований террористов по доставке медикаментов, пищи, прибывающим позднее специалистам антитеррористических подразделений — вступать в переговоры при новых попытках освободить какую-то часть заложников (ве-

дение переговоров может длиться несколько часов); вести переговоры по поводу страны, куда хотят лететь террористы; осуществлять при необходимости и возможности замены заложников на сотрудников спецслужб, своевременно оповещать правительства стран, куда направляются террористы, содействовать при необходимости и возможности захвату террористов спецподразделениями других стран; решать вопросы по депортации задержанных террористов в страну, где совершен террористический акт.

Сотрудничество спецслужб и правоохранительных органов стран мирового сообщества в сфере борьбы с акциями международного терроризма должно реализовываться *на основе применения следующих принципов:*

- уважения суверенитета государств, их национального законодательства, норм и принципов международного права;

- укрепление доверия между спецслужбами и правоохранительными органами, государствами — партнерами по сотрудничеству;

- приоритета защиты прав человека и гражданина;

- координации и взаимодействия при разработке и осуществлении согласованных сторонами программ борьбы с акциями терроризма.

Указанные принципы и действия, имеющаяся правовая база являются основой для разработки спецслужбами государств-партнеров антитеррористических центров, комплексных программ по борьбе с международным терроризмом.

Взрыв в Манчестере во время футбольного чемпионата Европы, загадочная катастрофа американского «Боинга-747», террористические акты в Москве стали трагическими декорациями к конференции семи ведущих индустриальных стран и России по борьбе с терроризмом. Она состоялась в Париже 30 июля 1996 года. Результатом обсуждения стало принятие списка из 25 мер, направленных на укрепление международного

противодействия терроризму. Документ обязывает подписавшие его страны отказаться от любой пассивной или активной поддержки террористов; ужесточить юридические меры преследования за террористическую деятельность; отдавать под суд любое лицо, обвиняемое в совершении и подготовке террористических актов или оказании помощи в их осуществлении.

С учетом уже имеющегося опыта борьбы с терроризмом значительная часть согласованных в Париже мер, безусловно, относится к национальной компетенции всех государств мирового сообщества.

Первая рекомендация относится к улучшению взаимодействия между отдельными органами и ведомствами, которые занимаются различными аспектами борьбы с терроризмом. Между строк можно прочесть намек на конкуренцию между правоохранительными службами одной и той же страны, которая стала на Западе притчей. Так, по сведениям французской печати, в 1995 году следствие по делу о террористических актах в Париже и других городах пробуксовывало именно из-за нежелания контрразведки делиться информацией с полицией, а полиции — с прокуратурой, и наоборот. Речь идет также об улучшении подготовки квалифицированных специалистов по антитеррористическим действиям, в том числе для «предотвращения терроризма с использованием радиоактивных, химических, биологических и отравляющих веществ».

С учетом большого числа террористических актов на транспорте правительствам стран «восьмерки» предлагается срочно начать консультации о повышении безопасности общественного транспорта.

Особое внимание на конференции уделялось поиску и разработке методов обнаружения и маркировки взрывчатки и других средств, которые могут привести к гибели или ранению людей. Данная проблема особо волновала российскую делегацию. Она предложила участникам конференции развивать между-

народное сотрудничество в данной области и рекомендовала новейшие российские разработки, внедрение которых задерживается из-за отсутствия у России необходимых средств.

«Восьмерка» призывает все государства взять под свой контроль неправительственные организации (гуманитарной, культурной или социальной направленности), которые могут служить прикрытием для террористической деятельности. Накануне конференции французские представители давали понять, что имеются в виду прежде всего несколько подобного рода ассоциаций на Ближнем Востоке, под «крышей» которых действуют исламские экстремисты.

В отдельный пункт было выделено принятие национальных законов с целью более эффективного контроля за производством, торговлей и экспортом оружия и взрывчатки.

«Восьмерка» призывает также все государства препятствовать передвижениям групп террористов и их отдельных членов и в этих целях ввести более строгий пограничный и таможенный контроль, правила оформления удостоверений личности и всей визовой документации.

Международное и двустороннее сотрудничество предполагается развивать в двух основных плоскостях: международно-правовой и в оперативной. Первая охватывает, в частности, сближение национальных законодательств в области выдачи преступников и предоставление им убежища. Документ предполагает рассмотреть возможность выдачи террористов, даже если между заинтересованными государствами нет соответствующих договорных соглашений.

В список утвержденных в Париже мер была включена и разработка международной конвенции по террористическим актам с применением взрывчатки и другим террористическим действиям, которые несут в себе коллективную угрозу. Предусмотрено созда-

ние специальной рабочей группы, которая должна была представить и представила первые результаты уже к ноябрю 1996 года.

Страны «восьмерки» решили также *препятствовать движению капиталов, с помощью которых финансируется террористическая деятельность*. Вместе с тем эксперты, участвовавшие в подготовке встречи, понимали, и ни у кого из ее участников не было иллюзий, что на пути эффективного противодействия терроризму в данной области будет много препятствий. Например, для многих государств тайна банковского вклада служит гарантией привлечения финансов из-за рубежа, и они вряд ли от нее откажутся.

Более реальным представляется пункт, предусматривающий *обмен информацией о передвижении капиталов*, предназначенных для организаций и лиц, подозреваемых в причастности к терроризму.

По словам работающих во Франции иностранных дипломатов, успех борьбы с терроризмом напрямую зависит от реального оперативного сотрудничества между спецслужбами и в целом правоохранительными органами.

Следовательно, значение состоявшейся в Париже конференции заключается и в том, что она внесла свой вклад в преодоление серьезного психологического барьера, традиционно разделяющего представителей профессии, «у которых секретность просто в крови».

Ведущие страны мира наконец пришли к осознанию того, что преступный мир объединился гораздо раньше, чем их правоохранительные органы. И Парижская конференция, как было уже отмечено, может укрепить понимание, что **терроризм можно победить только совместными усилиями**.

Ни в коем случае нельзя избегать сотрудничества в противодействии угрозам международного терроризма с США и другими ведущими странами Запада. Мы должны быть открыты для сотрудничества. Но крите-

рием для определения географии, форм и направлений нашего участия в деле разгрома международного терроризма, безусловно, должны быть стратегические приоритеты и национальные интересы России.

Взвешенная политика нынешнего российского руководства позволяет надеяться, что именно такой подход и будет реализован в рассматриваемой нами сфере деятельности.

Однако сколько лет подряд Россия пытается доказать США и их западным союзникам, что мы находимся на переднем рубеже борьбы с международным терроризмом, имея в виду кровопролитную схватку с бандитами из числа чеченских сепаратистов, исламских экстремистов и наемников-моджахедов. Однако в ответ мы слышали только стенания Запада по поводу нарушения прав человека в Чечне. Вот и опять, уже после страшных событий в Нью-Йорке и Вашингтоне, «неусыпный радатель» этих прав лорд Рассел заявляет, что якобы «ситуация не изменилась в лучшую сторону». Как же ей измениться, когда в Северо-Кавказском регионе орудут сотни хорошо подготовленных убийц?

Причем подготовку они проходили в создававшихся ранее американскими спецслужбами лагерях боевиков, раны зализывают в госпиталях Турции, члена НАТО, а материальную помощь получают из тех государств, где, видимо, с правами человека «все в порядке». В частности, из Великобритании, которая объявила себя главным партнером США в борьбе с международным терроризмом и где свили свои гнезда многочисленные организации экстремистов, маскирующих свою подрывную деятельность исламской догматикой.

Неужели для осознания международного масштаба опасности, исходящей от орудующих в Чечне террористов, нужно было дожидаться, чтобы жареный петух в виде самолетов, пикирующих на американский мегаполис, клюнул США в... самое сердце? Дорого же порой обходится такое запоздалое прозрение!

После трагических событий в Москве, Буйнакске и Волгодонске руководство страны вынуждено было принять неотложные меры по усилению общественной безопасности, защите населения от терроризма, обеспечению надежной охраны объектов особой важности, расположенных в крупных городах и других населенных пунктах России. *В связи с этим 15 сентября 1999 года Правительство Российской Федерации приняло постановление № 1040 «О мерах по противодействию терроризму».*

Согласно данному Постановлению, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления *необходимо:*

– создать при указанных органах временные оперативные штабы по решению задач в сфере защиты населения, объектов особой важности и объектов, связанных с жизнеобеспечением населения, от проявлений терроризма;

– разработать и осуществить комплекс неотложных мер по усилению безопасности жилых микрорайонов, мест массового пребывания людей, учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта. Предусмотреть выделение необходимых финансовых средств на эти цели, в том числе на техническое укрепление чердаков и подвалов, установку кодовых замков и домофонов в подъездах, размещение в многолюдных местах средств экстренной связи с милицией;

– развернуть среди населения разъяснительную работу, направленную на повышение организованности и бдительности, готовности к действиям в чрезвычайных ситуациях, укрепление взаимодействия с правоохранительными органами;

– усилить контроль за соблюдением правил регистрационного учета граждан по месту их пребывания и месту жительства и за использование помещений жилых домов в производственных, коммерческих и иных целях;

– предусмотреть выделение ассигнований на увеличение количества служебно-розыскных собак в органах внутренних дел, технических средств для обнаружения и обезвреживания взрывных устройств и взрывчатых веществ;

– более активно привлекать население, частные охранные предприятия, службы безопасности организаций и общественные организации к оказанию содействия правоохранительным органам и проведению профилактической работы по месту жительства граждан, в том числе в охране жилых домов и подъездов, обеспечении общественного порядка в жилых микрорайонах.

Согласно данному постановлению, правоохранительным органам и специальным службам Российской Федерации при осуществлении ими оперативно-розыскных и охранных мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение террористической деятельности, необходимо уделить особое внимание выявлению организованных преступных групп и сообществ, в первую очередь образованных на этнической основе и занимающихся торговлей оружием, боеприпасами, взрывчатыми и наркотическими веществами. Международное сообщество было поставлено перед необходимостью активизировать противодействие актам террора в конце 1960-х — начале 1980-х годов. Именно в этот период теракты стали активно использоваться как средство политической борьбы и метод влияния на политические процессы, происходящие в обществе, как естественная ответная реакция активизировалось и сотрудничество государств в борьбе с терроризмом.

ГЛАВА 3

Правовая основа деятельности спецслужб и правоохранительных органов в борьбе с терроризмом

Согласно ФЗ от 25.07.1998 «*О борьбе с терроризмом*» и ФЗ от 06.03.2006 «*О противодействии терроризму*» (далее — ФЗ) правовую основу борьбы с терроризмом составляют Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

Известно, что основным законом, обладающим высшей юридической силой на всей территории России, является Конституция РФ. В системе положений Конституции 1993 года необходимо отметить следующие позиции, затрагивающие вопросы борьбы с терроризмом:

1) основы конституционного строя, в том числе провозглашение человека, его прав и свобод высшей государственной ценностью, соблюдение и защиты их — обязанностью государства (глава 1);

2) запрет создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. 13);

3) провозглашение права на жизнь, неотчуждаемого и принадлежащего каждому от рождения (ст. 20);

4) государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 45).

Далее в системе нормативных источников следует указать Уголовный кодекс РФ. В действующем УК под преступлениями террористического характера понимаются преступления, предусмотренные статьями 205–208, 277 и 360 настоящего закона, которые мы и рассмотрим.

Терроризм и большинство преступлений террористического характера включены в главу УК о преступлениях против общественной безопасности. Преступления, предусмотренные ст. 277 (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля), относятся к преступлениям против основ конституционного строя и безопасности государства, а ст. 360 (нападение на лиц и учреждения, пользующиеся международной защитой) — к преступлениям против мира и безопасности человечества.

С целью глубокого понимания вопроса уголовно-правовой борьбы с терроризмом, а также правильной квалификации преступлений обратимся к рассмотрению вышеуказанных составов преступлений.

Согласно ч. 1 ст. 205 под терроризмом понимается совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Терроризм предполагает наличие специальной цели устрашения населения и давления на органы власти путем применения крайних мер насилия либо уг-

розы применения таких мер для достижения нужных преступникам результатов (дезорганизация работы органов власти, получение уступок со стороны власти и т. д.).

Комментируемая статья предусматривает ответственность только за часть действий, входящих в общепризнанное понятие терроризма.

Под иными действиями, кроме взрывов и поджогов, следует понимать любые действия, способные повлечь указанные в ч. 1 комментируемой статьи последствия. В частности, к ним могут относиться: разрушение системы энергоснабжения и жизнеобеспечения населенных пунктов и предприятий, заражение местности радиоактивными или отравляющими веществами, распространение эпидемий и эпизоотий, устройство аварий, затоплений местности и т. д.

Опасность гибели людей означает, что она угрожала хотя бы одному человеку.

Применительно к комментируемой статье понятие значительного имущественного ущерба не связано с определенной стоимостью. Определяющим является, насколько уничтожение и повреждение этого имущества либо угроза такого уничтожения способны повлиять на сознание населения или на действия органов власти. Этот признак должен применяться при сравнительно ограниченной ценности имущества в зависимости от того, насколько устрашающим является способ уничтожения.

Под иными общественно опасными последствиями следует понимать причинение вреда здоровью людей, длительное нарушение работы предприятий, общественного транспорта, связи, значительное заражение местности, дезорганизацию работы органов власти и управления и т. д.

Угроза совершить акт терроризма влечет ответственность, предусмотренную этой же статьей, независимо от возможности ее реализации, а также от на-

мерения лица привести ее в исполнение. Нужно только, чтобы такая угроза вызывала у властей и населения опасения ее осуществления.

Угроза может быть открытой или анонимной, она может быть обращена как к общественности, так и к государственным учреждениям. Для квалификации преступления не имеет значения форма ее распространения: устно, письменно, с помощью телефона, радиосвязи, средств массовой информации, листовок, надписей на стенах и т. д.

Как правило, в угрозе должны быть два элемента: характер общественно опасных действий, совершением которых угрожают, а также мотивы и цели их совершения (обычно требование совершить те или иные действия).

Объективно терроризм выражается в двух видах деяний: совершение взрыва, поджога или иных действий; угрозе совершения таких действий. Преступление считается оконченным при условии, если совершены вышеуказанные действия (кроме угрозы) и они создали реальную опасность: гибели людей, причинение значительного имущественного ущерба; наступления иных общественно опасных последствий. Угроза независимо от способов ее осуществления признается оконченным преступлением с момента ее доведения до широкого или узкого круга лиц, если она вызвала реальные опасения в ее осуществлении.

Объективная сторона терроризма во многом идентична диверсии (ст. 281 УК), различие состоит только в цели преступлений. Оба преступления совершаются с прямым умыслом, но при терроризме лицо добивается нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а при диверсии умысел направлен на подрыв экономической безопасности и обороноспособности Российской Федерации. Для сравнения, деяния, квалифицированные в

Уголовном законе Латвии (ч. 1 ст. 88) как терроризм, в российском уголовном законодательстве закрепляются в качестве диверсии.

Если лицо, совершая акт терроризма, желает гибели людей или сознательно допускает такие последствия, то его действия подлежат квалификации по совокупности ст. 105 УК и комментируемой статьи.

Один из квалифицирующих признаков ч. 2 ст. 205 УК — применение огнестрельного оружия. Оружие может использоваться как для непосредственного исполнения террористического акта, так и для устранения препятствий осуществлению акта терроризма другим способом. В этом смысле как применение огнестрельного оружия должны квалифицироваться демонстративная стрельба, угроза открыть стрельбу по людям, так как такие действия подавляют волю к сопротивлению акту терроризма.

Вместе с тем не образует квалифицирующего признака применение оружия с целью избежать задержания подозреваемого после совершения акта терроризма.

Под иными тяжкими последствиями, применительно к ч. 3 комментируемой статьи, понимается гибель по неосторожности людей либо причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью двух или более лиц, эпидемии, невосполнимый ущерб природным объектам, гибель памятников истории и культуры, уничтожение важных народнохозяйственных объектов, отразившееся на экономической безопасности и обороноспособности страны, и т. д.

Субъект преступления — лицо, достигшее 14-летнего возраста, независимо от гражданства.

В соответствии с примечанием к данной статье лицо, участвовавшее в подготовке акта терроризма, освобождается от уголовной ответственности, если оно своевременным предупреждением органов власти или иным путем способствовало предотвраще-

нию осуществления акта терроризма и если в действиях этого лица не содержится иного преступления.

Данное примечание относится к актам терроризма, подготавливаемым группой лиц. Если лицо одно самостоятельно готовилось к совершению такого акта, но добровольно отказалось от исполнения своего намерения, оно не подлежит уголовной ответственности на основании ст. 31 УК РФ.

Особенностью данной нормы является также наличие ряда условий для того, чтобы сообщение о готовящемся акте терроризма послужило основанием для освобождения лица от уголовной ответственности за терроризм:

во-первых, сообщение должно быть своевременным, т. е. предоставляющим властям возможность для предотвращения преступления;

во-вторых, сообщение должно быть сделано тем органам власти, которые в состоянии принять меры для предотвращения акта терроризма.

Не имеет значения форма, в которой сделано такое сообщение. Оно может быть как открытым, так и анонимным. Сообщение может быть сделано как лично, так и через других лиц, в том числе и должностных, достаточно только, чтобы сообщивший об акте терроризма был уверен, что о его заявлении будет своевременно сообщено органам власти.

К иным способам предотвращения акта терроризма относятся обезвреживание средств его совершения, психическое и физическое воздействие на других его участников, привлечение к предотвращению акта терроризма должностных лиц и граждан, дезинформация других участников акта терроризма, помешавшая осуществлению их планов, и т. д.

Если лицо участвовало в подготовке или совершении нескольких актов терроризма, оно освобождается от уголовной ответственности только за те из них, совершение которых оно предотвратило.

Новеллой УК РФ, связанной с борьбой с терроризмом, является ст. 205.1 «вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению».

Комментируемая статья предусматривает ответственность за вовлечение лиц в совершение преступлений, предусмотренных ст. 205 (терроризм), 206 (захват заложника), 208 (организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем), 211 (угон судна воздушного или водного транспорта или железнодорожного подвижного состава), 277 (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля), 360 (нападение на лиц или учреждения, пользующиеся международной защитой), либо склонение лиц к участию в деятельности террористических организаций, а также за содействие совершению преступления террористического характера.

Таким содействием является вооружение либо обучение лиц в целях совершения ими действий террористического характера, а также финансирование акта терроризма либо террористической организации.

Вовлечение или склонение может проявляться в различных формах: уговоры, подкуп, оказание психического или физического насилия в отношении вовлекаемого лица и иные подобные действия. Для признания преступления окончанным не требуется, чтобы вовлекаемое лицо совершило действия террористического характера либо вступило в террористическую организацию.

Вооружение выражается в предоставлении холодного или огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Под обучением следует понимать подготовку лица к совершению действий террористического характера, включая владение оружием и взрывчатыми веществами, изучение правил конспирации, правил вождения воздушных, водных, железнодорожных и других транспортных средств и т. д.

Финансирование может выражаться как в предоставлении собственных средств, так и в организации их сбора у других лиц, а также в незаконном завладении средствами для финансирования террористической деятельности.

Квалифицирующим признаком является использование виновным своего служебного положения. Субъектом этого преступления могут быть как должностные лица, так и иные лица, состоящие на государственной и муниципальной службе и имеющие в связи со своими служебными полномочиями возможность совершать действия, предусмотренные ч. 1 комментируемой статьи.

Уголовная ответственность за преступления, предусмотренные данной статьей, наступает с 16-летнего возраста.

Преступление совершается с прямым умыслом, т. е. сознанием виновного охватывается, что он вовлекает лицо в террористическую деятельность, обучает или вооружает лицо для совершения актов террористического характера либо финансирует такую деятельность.

Следующей уголовно-правовой нормой, на которую следует обратить внимание, является ст. 206 УК РФ, в соответствии с которой захват или удержание лица в качестве заложника, совершенные в целях поощрения государства, организации или гражданина совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения какого-либо действия как условия освобождения заложника, также является преступлением террористической направленности.

Захват заложника признается преступлением международного характера. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1979 г., определяет основные направления противодействия этому преступлению.

В комментируемой статье целью преступления является совершение представителями государства, организациями либо гражданами определенных действий как условия для освобождения заложника. Именно специфичность цели отличает предусмотренное данной статьей преступление от других преступлений, также связанных с незаконным лишением человека свободы.

Преступление считается оконченным с момента захвата заложника, а также в случае, если лицо удерживает (т. е. препятствует освобождению) уже захваченного другими лицами заложника независимо от продолжительности удержания.

Захват заложника может осуществляться как открыто, так и тайно, с применением физического насилия либо без такового (например, завлечение заложника с помощью обмана на место его удержания).

Захват заложника, как правило, связан с угрозой причинения вреда его жизни или здоровью в случае невыполнения предъявленных государству, организации или гражданину требований.

Для квалификации преступления не имеет значения характер требования, законным или незаконным оно является.

Не требуют самостоятельной квалификации угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью при захвате заложника или его удержании, высказываемые как представителю власти или общественности, так и захваченному лицу.

Умышленное убийство заложника либо умышленное причинение вреда его здоровью квалифицируются самостоятельно по совокупности с комментируемой статьей.

Следует отличать захват заложника из корыстных побуждений или по найму от похищения человека (ст. 126) при таких же обстоятельствах. При захвате заложника требования корыстного характера предъявляются не к потерпевшему, а к третьим лицам. Для квалифика-

ции действий, связанных с удовлетворением материальных требований, по комментируемой статье требуется, чтобы они предъявлялись открыто, с расчетом на то, что они станут известны общественности и властям, в то время как при похищении человека преступник выдвигает свои требования тайно, не желая, чтобы они получили огласку и стали известны властям.

Преступление, предусмотренное рассматриваемой статьей, совершается с прямым умыслом. Если действия, начатые как похищение человека (ст. 126 УК), перерастают в захват заложника (например, предъявление определенных требований работникам правоохранительных органов при блокировании ими преступника вместе с похищенным человеком с угрозой расправиться с похищенным в случае их невыполнения), то они квалифицируются по совокупности преступлений.

Субъектом преступления является лицо, достигшее 14-летнего возраста.

Лицо, добровольно или по требованию властей освободившее заложника, освобождается от уголовной ответственности только за действия, предусмотренные комментируемой статьей. Если же при захвате заложника совершены действия, предусмотренные другими статьями УК (причинение вреда здоровью, умышленное уничтожение чужого имущества, преступное нарушение правил, регулирующих изготовление, приобретение и использование оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем и т. д.), то освобождение заложника не освобождает от уголовной ответственности за эти действия.

Рассмотрим и содержание ст. 207 УК РФ: заведомо ложное сообщение о готовящихся взрыве, поджоге или иных действиях, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий.

Опасность этого преступления — в дезорганизации деятельности органов власти и охраны правопорядка, отвлечении сил и средств на проверку ложных сообщений, причинении материального ущерба, вызванного нарушением нормального ритма работы организаций, учреждений и транспортных средств.

Состав преступления образуют только заведомо ложные сообщения о готовящемся акте терроризма. Поэтому не влекут ответственности по этой статье заведомо ложные сообщения о якобы совершенных актах терроризма или о намерении определенных лиц совершить такой акт (в последнем случае наступает ответственность за заведомо ложный донос — ст. 306 УК).

Поскольку способы совершения преступления при терроризме и диверсии в основном совпадают, а комментируемая статья указывает на наступление ответственности за ложную информацию о готовящихся взрывах, поджогах или иных действиях, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, не связывая их с информацией о целях готовящихся актов, ответственность по аналогичной статье наступает и за заведомо ложное сообщение о готовящемся диверсионном акте.

Не влияют на квалификацию преступления формы и способы сообщения заведомо ложных сведений, достаточно, чтобы лицо было уверено, что его сообщение достигнет цели.

Преступление считается оконченным с момента сообщения адресату.

Заявление о готовящемся террористическом акте, сделанное публично с целью опорочить гражданина без расчета на реагирование органов власти и управления по его предотвращению, влечет ответственность за клевету (ст. 129 УК).

Если же сообщающий о готовящемся акте допускает действия органов власти и управления по его преду-

преждению и одновременно ложно обвиняет конкретных лиц, его действия подлежат квалификации по совокупности комментируемой статьи со ст. 129 УК (клевета), или ст. 306 УК (заведомо ложный донос), или ст. 282 УК (возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды), в зависимости от обстоятельств дела.

Заведомо ложное сообщение о готовящемся акте терроризма, сделанное с целью отвлечь внимание от действительно готовящегося акта терроризма лицом, участвующим в его подготовке, не требует дополнительной квалификации по комментируемой статье. Эти действия охватываются диспозицией ст. 205 УК (терроризм) как часть подготовки или совершения акта терроризма.

Преступление совершается с прямым умыслом. Лицо, передающее заведомо ложное сообщение, рассчитывает на соответствующее реагирование властей или нарушение общественного спокойствия.

Заведомо ложное сообщение о готовящемся акте терроризма, сопровождающееся выдвижением условий органам власти либо переданное в целях нарушения общественной безопасности или устрашения населения, образует состав преступления, предусмотренного ст. 205 УК.

Субъект преступления — лицо, достигшее 14-летнего возраста.

Коснемся и ст. 208 УК РФ. Незаконное вооруженное формирование (далее — НВФ) — это устойчивое объединение лиц, обладающих оружием. Для них характерна внутренняя организация, наличие командования. НВФ могут быть разной степени организованности, численности и оснащенности, для квалификации действий это значения не имеет. Общественная опасность данного преступления заключается в том, что создание и функционирование НВФ как альтернативы законным Вооруженным силам и другим воинским формированиям, предусмотренным действующим законодательством,

вом, создает угрозу общественной безопасности, обстановку не контролируемых государством действий значительного числа вооруженных людей, возможность их использования преступным элементом в противоправных целях столкновения с законно действующими силовыми структурами.

Комментируемая статья предусматривает ответственность за создание, руководство вооруженным формированием, а также за участие в нем.

Общий признак, характерный для данной нормы, — создание вооруженного формирования, не предусмотренного федеральным законом.

НВФ могут быть оснащены как военным вооружением и техникой, так и другими видами оружия (Закон «Об оружии»).

Создание НВФ означает организационную деятельность, способствующую их образованию и функционированию. Она может выражаться в идейном обосновании необходимости создания НВФ, планировании работы по их формированию, приобретению оружия и боеприпасов для НВФ, вовлечении людей в их состав и т. д.

Для квалификации действий не имеет значения, является ли лицо, занимающееся созданием НВФ, его членом.

Руководство НВФ выражается в осуществлении управленческих функций как в отношении всего формирования, так и его части.

Участие в НВФ может выражаться в двух формах:

- 1) непосредственное вхождение в его состав;
- 2) работа по обеспечению его деятельности.

НВФ могут создаваться для достижения различных целей: политических, религиозных, сепаратистских, коммерческих и т. д. Для сравнения, создание устойчивой вооруженной группы с целью нападения на граждан или на организации квалифицируется по ст. 209 УК (бандитизм).

Преступление считается оконченным с момента организационного оформления формирования и вооружения хотя бы части ее членов. Предшествующая организаторская деятельность либо объединение лиц, желающих создать НВФ, но без их вооружения, образует покушение на создание и руководство таким формированием. Приготовление к созданию НВФ (например, высказывание намерения образовать его, сговор на его создание) состава преступления в силу ч. 2 ст. 30 УК не образует.

Преступление, предусмотренное данной статьей, совершается с прямым умыслом. Лицо осознает, что создает вооруженное формирование, либо руководит им, либо участвует в его деятельности, несмотря на то, что оно не предусмотрено федеральным законом.

Действия в связи с участием в НВФ, содержащие другие составы преступления (убийства, уничтожение имущества, захват заложников и т. д.), квалифицируются для участников НВФ, их совершивших, по совокупности с комментируемой статьей. Лица, создавшие НВФ и руководившие ими, несут ответственность за преступления, совершенные его участниками, если они охватывались их умыслом.

Субъектом преступления являются лица, достигшие 16-летнего возраста.

Согласно примечанию к рассматриваемой статье от уголовной ответственности по этой статье освобождается лицо, добровольно прекратившее участие в НВФ и сдавшее оружие.

Добровольное прекращение участия в НВФ следует отличать от вынужденного прекращения такого участия в силу обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью участника НВФ (например, при блокировании силами охраны правопорядка), которое не влечет освобождения от уголовной ответственности.

Если участник НВФ не был вооружен, для освобождения его от уголовной ответственности доста-

точно факта добровольного прекращения участия в НВФ.

Упомянутые в примечании лица освобождаются от уголовной ответственности только за действия, предусмотренные комментируемой статьей.

Совершение иных преступлений в связи с участием в НВФ влечет уголовную ответственность по соответствующим статьям УК.

Статья 277 УК РФ: террористический акт, входит в раздел преступлений против государственной власти, согласно которой посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность.

В отличие от ст. 66 УК РСФСР (террористический акт) данная статья предусматривает только убийство или покушение на убийство государственного или общественного деятеля. Причинение тяжких телесных повреждений (ст. 66 УК РСФСР) статья 277 УК не предусматривает. В число потерпевших не включены представители власти. Но в понятие государственных и общественных деятелей включены не только деятели, поддерживающие существующую власть и проводящие в жизнь ее политику, но и деятели общественных организаций любого направления и ориентации, в том числе и оппозиционных, негативно относящиеся к существующему строю. Закон категорично запрещает террористический акт как средство политической борьбы, как средство подавления политических противников.

К государственным деятелям относятся руководители государственных органов федерального уровня и субъектов РФ и другие государственные служащие, которые своей деятельностью активно проводят в жизнь политику государства. К государственным деятелям также относятся депутаты, официально за-

регистрированные кандидаты для избрания в органы власти, их доверенные лица, члены избирательных комиссий и т. п.

Общественные деятели — это лица, активно участвующие в работе общественных объединений, политических партий, профессиональных и иных общественных объединений.

Террористический акт совершается с прямым умыслом, его целью является прекращение политической деятельности государственных или общественных деятелей или мечь за такую деятельность, независимо от характера и направленности этой деятельности.

Мечь в данном случае можно рассматривать и как мотив, и как цель преступления, важно, что она осуществляется за политическую деятельность потерпевшего.

Под посягательством на жизнь государственного или общественного деятеля следует понимать либо убийство, либо покушение на убийство указанных лиц. Если умысел виновного был направлен на причинение телесных повреждений потерпевшему, то его действия нельзя рассматривать как террористический акт даже при наличии указанной в законе цели.

Угроза совершить террористический акт в качестве преступления законом не предусмотрена. В таких случаях действия виновного следует квалифицировать как угрозу убийством по ст. 119 УК.

Террористический акт считается оконченным с момента причинения смерти или же с момента совершения действий, непосредственно направленных на лишение жизни потерпевшего.

Субъектом террористического акта может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста. Если террористический акт совершает гражданин Российской Федерации по заданию иностранного государства, иностранной организации, то его действия следует квалифицировать как государственную измену в фор-

ме оказания помощи иностранному государству и террористический акт по совокупности преступлений.

Если террористический акт совершается наемным убийцей, вопрос об ответственности должен решаться следующим образом: если наемный убийца не знал и не мог знать подлинных целей заказчика убийства, он будет нести ответственность за умышленное убийство; если наемный убийца знал о целях убийства, он будет отвечать за террористический акт как его исполнитель, а заказчик — за подстрекательство или организацию террористического акта.

В отличие от первых двух составов преступлений (государственная измена — ст. 275 УК, шпионаж — ст. 276 УК) посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля наряду с лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет предусматривает наказание в виде смертной казни или пожизненного лишения свободы. Это преступление относится к числу особо тяжких.

Заключительным составом преступления, который относится к числу преступлений террористического характера, является нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК).

В качестве объектов преступления выступают личная неприкосновенность, здоровье, честь и достоинство лиц, обладающих соответствующим иммунитетом, предусмотренным нормами международного права. Смысл формулирования данной уголовно-правовой нормы заключается в том, чтобы оградить лица и учреждения, пользующиеся международной защитой, от различного рода экстремистских групп, использующих в своих целях средства террора. Юридическим источником комментируемой нормы является Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатиче-

ских агентов, от 14 декабря 1973 г., в которой определяется понятие «лицо, пользующееся международной защитой». В соответствии с ней к ним относятся:

- а) глава государства, в том числе каждый член коллегияльного органа, выполняющего функции главы государства согласно конституции соответствующего государства, или глава правительства, или министр иностранных дел, находящиеся в иностранном государстве, а также сопровождающие его члены семьи;
- б) любой представитель или должностное лицо государства, или любое должностное лицо, или иной агент межправительственной международной организации, который во время, когда против него, его официальных помещений, его жилого помещения или его транспортного средства было совершено преступление и в месте такого совершения преступления, имеет право в соответствии с международным правом на специальную защиту от любого нападения на его личность, свободу и достоинство, а также проживающие с ним члены семьи. К таким лицам и учреждениям, пользующимся международной защитой, относятся не только работники дипломатической, консульской или внешнеторговой службы, но и сами указанные службы. УК РФ призван также защищать и различного рода общественные организации и их представителей, также пользующихся международной защитой (имеются в виду, например, соответствующие представители различного рода международных организаций и международных благотворительных обществ).

Объективная сторона данного преступления выражается в нападениях на объекты и субъекты, пользующиеся международной защитой: 1) на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации; 2) на служебные или жилые помещения; 3) на транспортные средства. Речь идет прежде всего об официальных лицах иностранных

государств, представляющих интересы этих государств в Российской Федерации (главы государств и правительств, руководители внешнеполитических ведомств, члены дипломатических представительств (посольств, миссий), консульств, торговых представительств, а также сотрудников международных организаций (ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы и т. д.)

Субъект преступления — лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Преступление совершается с прямым умыслом.

Квалифицирующим составом преступления является совершение нападения на лиц, перечисленных в ч. 1 комментируемой статьи, с целью спровоцировать войну (вооруженную агрессию) против другого государства либо против России, а также вызвать осложнение международных отношений.

Часть 2 комментируемой статьи предусматривает повышенную ответственность за нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой, совершенное в целях провокации войны или осложнения международных отношений. Квалифицированный состав данного преступления отличается от простого состава, предусмотренного ч. 1 этой статьи, по цели — например, разрыв или ухудшение дипломатических отношений, расторжение договоров.

ФЗ «О противодействии терроризму» указан в системе правовых источников, составляющих основу противодействия террористической деятельности, как специализированный нормативный акт, регламентирующий порядок реализации государственной политики в данной сфере. Настоящий закон был принят 26 февраля 2006 года, вступил в силу 6 марта 2006 г.

Согласно новому закону журналисты обязаны информировать общественность о террористической акции только «в форме и объеме, определяемых руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией или представителем

этого штаба». Использование неофициальных источников и данных не допускается. Доступ представителей СМИ в зону проведения контртеррористической операции по новому законопроекту может быть полностью закрыт. Кроме того, прессе при освещении терактов запрещается распространять сведения, раскрывающие специальные технические приемы и тактику проведения контртеррористической операции, состав и численность привлекаемых сил.

Закон вводит три специальных режима: «чрезвычайного положения», «контртеррористической операции», «террористической опасности». Режим террористической опасности наступает «при получении информации, свидетельствующей о возможной подготовке или об угрозе террористической акции» и действует до 60 суток. Он предусматривает запрещение массовых мероприятий, движения транспортных средств и пешеходов, контроль телефонных переговоров и «иной информации», а также беспрепятственное проникновение спецслужб в жилые дома.

Новеллой закона является впервые прописанная норма о том, что пассажирские самолеты, захваченные террористами для атаки на стратегические объекты, могут быть сбиты силами противовоздушной обороны. Координировать действия исполнительных органов власти будет Федеральная антитеррористическая комиссия (ФАК), которую возглавит премьер-министр. В регионах противодействовать терроризму будут комиссии под управлением главы субъекта.

Кроме того, закон запрещает вмешательство в деятельность руководителя контртеррористической операции со стороны любых должностных лиц, даже президента.

Вдобавок к сказанному, член Комитета Госдумы по безопасности Геннадий Гудков отметил, что «не устранено дублирование милицией функций ФСБ и

не прописаны задачи внешней разведки в борьбе с терроризмом»²⁵.

Другие федеральные законы, рассматривающие как компонент антитеррористического законодательства, имеют собственный предмет правового регулирования и борьбу с терроризмом регламентируют в общем порядке. Например, ФЗ от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в РФ».

Вместе с тем среди федеральных законов можно назвать нормативные акты, ратифицирующие международно-правовые документы о борьбе с терроризмом (например, ФЗ от 7 августа 2000 года № 121-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма»). Особенность этих законов состоит в том, что они констатируют факт принятия Россией новых международных обязательств в сфере борьбы с терроризмом.

Следует выделить еще одну группу федеральных законов, дополняющих антитеррористическое законодательство РФ нормами о противодействии отдельным видам преступной деятельности (незаконный оборот оружия, экстремизм). Например, ФЗ «Об оружии» от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ, «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ.

Общепризнанные принципы и нормы международного права традиционно рассматриваются в системе источников российского права, поскольку ч. 4 ст. 15 Конституции РФ провозглашает примат международного права над внутригосударственным.

Основные направления борьбы с терроризмом сформулированы в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 года «Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма».

²⁵ РОССИЯ. 23–29.12.2004 (№ 49).

Далее, принципы борьбы с терроризмом раскрыты в таких международно-правовых актах, как Европейская конвенция борьбы с терроризмом (27 января 1977 года), Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (15 декабря 1997 года), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (9 декабря 1999 года), Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (15 июня 2001 года).

Международный договор РФ в соответствии со ст. 2 ФЗ от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах РФ» означает международное соглашение, заключенное РФ с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Международные договоры РФ рассматриваются как элемент антитеррористического законодательства в той части, где в них заложены нормы о противодействии терроризму, так как специальных соглашений между РФ и другими странами в настоящее время не заключено.

Среди международных договоров можно назвать договор между РФ и Индией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (Дели, 21 декабря 1998 года), который посвящен сотрудничеству в сфере уголовного преследования и пресечения преступлений, в том числе и терроризма.

Указы и распоряжения Президента РФ включены в систему источников антитеррористического законодательства РФ, поскольку в соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления

внутренней и внешней политики России. В сфере борьбы с терроризмом действует Указ Президента РФ от 22 января 2001 года № 61 «О мерах борьбы с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона РФ». Среди распоряжений Президента можно выделить ряд документов, относящихся к ратификации международных соглашений о противодействии терроризму (Распоряжение № 80-рп от 18 марта 2000 года, посвященное рассмотрению вопроса о ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма).

Нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, выступающие в качестве источников антитеррористического законодательства, представляют собой документы, определяющие круг прав и обязанностей должностных лиц указанных органов в сфере борьбы с терроризмом. Ведомственные нормативные акты, определяющие тактику проведения контртеррористических операций, засекречиваются. Инструктивные указания об организации работы представлены, как правило, на уровне общих методических разработок (например, постановление Координационного совещания руководителей правоохранительных органов РФ «О состоянии борьбы с терроризмом и реализации мер по повышению эффективности» от 12 мая 2000 года).

Определение перечня источников законодательства о борьбе с терроризмом не позволяет установить юридическую силу и характер каждого из них, но и систематизировать самостоятельную подотрасль законодательства о безопасности государства.

Заключение

В новом Федеральном законе РФ от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму» не дана конструкция правового определения терроризма. В общем комплексе необходимых мер для борьбы с терроризмом базовое значение имеет **совершенствование федерального законодательства**. Опыт использования действующего законодательства России в данной области свидетельствует о наличии в нем целого ряда неоптимальных подходов, пробелов и недостатков.

Действующий федеральный закон 1998 г. «О борьбе с терроризмом», на наш взгляд, требует дополнений и изменений. В частности, нуждается в более четком определении понятия терроризма. Существующая сегодня конструкция правового определения терроризма довольно громоздкая, сложная и создает определенные трудности при квалификации уголовно-правовых деяний.

Анализ практики борьбы с терроризмом в России, да и в СНГ приводит нас к следующим выводам и предложениям.

Первое, что видится, — это отсутствие твердой государственной воли для борьбы с этим опасным социальным явлением. Это особенно заметно стало после успешного завершения военного этапа анти-террористической операции в Чечне. Поэтому первый вывод и предложение — для победы над терроризмом **нужна твердая государственная воля и решительность покончить с терроризмом в России как социальным явлением, угрожающим самому существованию государства**.

На основе имеющегося опыта, с учетом того, что терроризм приобретает международный характер,

автор считает, что необходимо разработать модельный закон о борьбе с терроризмом.

Важно дать и классификацию проявлений терроризма по масштабу действий, по целям, по мотивам и характеру последствий, по численности и организованности участников, а также по их психологическому состоянию, по использованным орудиям, способам, финансовым средствам и источникам их приобретения, а также по наличию или отсутствию связей террористов с официальными структурами.

Необходимо разобраться и с понятием организованного террористического сообщества (организованной террористической группы).

Желательно дополнить новый Федеральный закон «О противостоянии терроризму» разделом о пропаганде терроризма, т. е. публичном распространении идей, пропагандирующих необходимость, оправданность и использование терроризма, его форм и методов для достижения политических и социальных целей.

Требуется *исключить противоречия в понимании терроризма между Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» и УК РФ (ст. 205)*, так как оно уже понятия, содержавшегося в Федеральном законе и, во-вторых, в УК предусмотрены и иные преступления террористического характера (ст. 207, 277, 281). Поэтому ст. 205 УК предлагается переименовать, например, как считает А.И. Гуров: «Использование особо общественно опасных методов и средств совершения акций терроризма»²⁶.

По нашему мнению, необходимо повышение ответственности уголовно-правовых мер борьбы с терроризмом путем *усиления уголовной ответственности за террористические преступления, совершенные*

²⁶ См.: Гуров А.И. Международный терроризм — угроза миру и стабильности // Мировое сообщество в борьбе с терроризмом. Материалы 2-й международной научно-практической конференции (12–13 ноября 2001 г.). М., 2001. С. 24.

особо опасным способом, повлекшие гибель людей и другие особо опасные последствия; решение вопроса о введении уголовной ответственности за недонесение об известных готовящихся или совершенных преступлениях террористического характера.

Необходимо *принять меры по усилению правовой защиты оперативных работников и граждан, оказывающих негласное содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.*

Завершить проведение сравнительного анализа законодательства в области борьбы с терроризмом на объектах транспортного комплекса стран-участниц СНГ и принять меры по унификации его основных положений.

Разработать и принять также модельный закон «О безопасности на транспорте».

Необходимость разработки федерального закона о транспортной безопасности обусловлена рядом факторов. Основным из них является все возрастающая угроза терроризма, опасность которого для объектов транспортного комплекса в последнее время резко возросла. Так, в 2004 году на различных объектах транспортной инфраструктуры был совершен целый ряд достаточно дерзких и имеющих тяжелые последствия террористических актов, в том числе на воздушном и железнодорожном транспорте, а также на метрополитене. Несколько десятков таких деяний было предотвращено.

Принятие норм в таком законе обеспечит укрепление престижа Российской Федерации, сохранение за Россией одного из ведущих мест на международном рынке транспортных услуг, повышение конкурентоспособности российских транспортных компаний. Принятие закона приведет и к гармонизации российского законодательства в соответствии с современными международными требованиями в этой области деятельности.

Внести изменения и дополнения в УПК РФ в части, касающейся особого порядка уголовно-процессуальных действий в отношении лиц, подозреваемых или причастных к совершению преступлений террористического характера.

Необходимо всемерно развивать международное антинаркотическое сотрудничество по противодействию наркобизнесу, в том числе по пресечению утечки прекурсоров из легального оборота к производителям наркотиков; ускорить реализацию рекомендаций FATF, имплементацию их в национальные законодательства; прорабатывать варианты совместных действий по пресечению трафика синтетических наркотиков, производимых зарубежом.

Борьба с терроризмом последние десятилетия находится в центре внимания мирового сообщества. Однако унификация правового обеспечения борьбы с терроризмом оставляет желать лучшего, и здесь предстоит гигантская работа.

Необходимо в приоритетном порядке *рассмотреть законопроект, регулирующие вопросы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, участия России в международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом.*

Следует уделить особое внимание и совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам *обеспечения экологической безопасности России.*

В качестве превентивных мер борьбы с терроризмом надо грамотно организовать работу с национальными меньшинствами, этническими землячествами, религиозными общинами. Следует активнее интегрировать их в общество, стремиться понять их проблемы, помочь в их разрешении, выводить из-под влияния амбициозных политиков, втягивающих их в экстремизм. Следует разнообразить тактические приемы борьбы с терроризмом и не сводить ее к одним карательным мерам.

Предупреждение терроризма представляет собой исключительно сложную задачу, поскольку это явление порождается многими социальными, политическими, экономическими, историческими и иными причинами. Следовательно, такие причины и должны быть объектом профилактического вмешательства. При всем этом терроризм неискореним, поскольку является разновидностью извечного и неумирающего спутника человечества — убийства.

Особая роль в противодействии террористическим угрозам должна сегодня принадлежать и средствам массовой информации (СМИ), которые должны всемерно содействовать перестройке на нравственных основах всех сторон человеческой жизни, подвергать критике антигуманную сущность террористической деятельности в различных формах, пропагандировать идею о необходимости деятельного неприятия зла каждым человеком, привитию его в экстремистскую и террористическую деятельность.

Необходимо уделять внимание и правовой ответственности СМИ и конкретных лиц за распространение идей, пропагандирующих терроризм, раскрытие форм и методов совершения террористических акций, организации и тактики борьбы правоохранительных органов с террористической деятельностью, их оперативных сил и средств, задействованных в этой борьбе.

Не менее важным является недопущение формирования социальной базы, поддерживающей террористов, создания террористических организаций и пополнения их новыми членами, а также воспитания культуры ведения политической борьбы без применения актов насилия, разрешения кризисных ситуаций и конфликтов цивилизованными способами.

Одним из важных направлений, лежащим в основе стратегии борьбы с терроризмом, должно стать социальное предупреждение политически мотивирован-

ного насилия. В реализации этой функции, с учетом разгула терроризма, маскируемого исламской догматикой, **особое значение приобретает церковь**, как один из институтов, играющий в последнее время все большую роль в развитии отношений в обществе и способный на основе религиозной морали разоблачить разрушительную сущность самой идеи о допустимости насилия в политической борьбе.

Являясь своего рода духовным компасом, который указывает направление современному человеку на бесконечном пути его нравственного восхождения к видимым, и вместе с тем никогда не достижимым вершинам совершенства, церковь в силах содействовать личности в ее духовной работе по достижению и следованию законам любви и добра, гармонизации общественных отношений, оказывать помощь государству в укреплении единства и правопорядка, в формировании гражданского общества.

Собственно, вопрос вовсе и не стоит о полном уничтожении терроризма в мире, особенно если иметь в виду самые разнообразные его проявления. Цивилизованное общество должно стремиться к тому, чтобы не давать ему распространяться и своевременно выявлять террористическую угрозу.

Масштабы терроризма в России, в государствах СНГ, во всем мире обуславливают необходимость активного противодействия ему, а это, в свою очередь, как мы уже отметили, предполагает его интенсивное изучение. *Здесь главные вопросы — почему сейчас терроризм получил столь широкое распространение, почему к нему часто прибегают для решения самых разных задач, к чему может привести террористическая активность при наличии оружия массового поражения, как и каким образом должно расти и совершенствоваться международное сотрудничество, какими должны быть национальные законы.* Сейчас его распространенность далеко выходит за те рамки,

которые обозначены уголовным законом каждой отдельной страны, что также свидетельствует о его исключительном вреде. Народы и правительства во всей полноте и силе должны представить себе то, что намного превосходит самые опустошительные эпидемии сравнимо лишь с атомной войной.

Таким образом, **борьба с терроризмом должна стать общим делом.** У нас же многие склонны сводить ее к применению исключительно силовых мер, ответственными за которые являются в первую очередь спецслужбы и органы внутренних дел.

Проблема искоренения терроризма требует объединения, общей координации и совместного осуществления самых активных действий стран — участников Союза независимых государства (СНГ) и всего мирового сообщества. У России сегодня своя ответственная миссия в борьбе с международным терроризмом.

Новые угрозы терроризма диктуют необходимость провести инвентаризацию наших подходов к организации антитеррористической деятельности, проанализировать имеющуюся систему мер и сделать все возможное для ее совершенствования.

Литература

- Конституция РФ. М., 2004.
- Уголовный кодекс РФ. М., 2005.
- Уголовно-процессуальный кодекс РФ. М., 2004.
- Антонян Ю.М.* Терроризм. М., 1998.
- Антонян Ю.М.* Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М., 1998.
- Артамонов И.И.* Терроризм: способы предотвращения, методика расследования. М., 2002.
- Боголюбова Т.* Борьба с терроризмом: уголовно-правовые проблемы // Уголовное право. 1999. № 1.
- Борьба с международным терроризмом / Под ред. В.В. Устинова. М., 2005.
- Власов И.С.* Зарубежное законодательство в борьбе с терроризмом. М., 2002.
- Воронов А.А.* Основы национальной безопасности. М., 2000.
- Гаврилин Ю.В., Смирнов Л.В.* Современный терроризм: сущность, типология, проблемы противодействия. Учебное пособие. М., 2003.
- Емельянов В.П.* Терроризм и преступления террористической направленности. Харьков, 1997.
- Замковский В.И., Ильчиков К.М.* Терроризм — глобальная проблема современности. М., 1996.
- Карпец И.И.* Преступления международного характера. М., 1979.
- Корявцев В.В., Питулько К.В.* Комментарий к Федеральному закону «О борьбе с терроризмом». СПб., 2003.
- Круглый стол журнала «Государство и право»: «Терроризм: психологические корни и правовые оценки». М., 1995.
- Луценко В.В., Моторный И.Д.* Антибомбинг — гражданские технологии противодействия бомбовому терроризму. М., 2000.

Международная научно-практическая конференция «Терроризм и безопасность на транспорте». Сборник материалов. М., 2002.

IV Международная научно-практическая конференция «Терроризм и безопасность на транспорте». Сборник материалов. М., 2005.

Международная конференция о борьбе с бомбовым терроризмом от 16 декабря 1997 г.

Международный терроризм в СНГ (материалы «Круглого стола»). М., 2003.

Мировое сообщество в борьбе с терроризмом. Материалы 2-й международной научно-практической конференции (12–13 ноября 2001 г.). М., 2001.

Моджарян Л.А. Терроризм на море: борьба государств за безопасность морского судоходства. М., 1991.

Независимое военное обозрение. 1999. № 39.

Овчинский В.С., Эминов В.Е., Яблоков Н.П. Основы борьбы с организованной преступностью. М., 1999.

Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1985.

РОССИЯ. 23–29.12.2004 (№ 49).

Сафонов И.И. Организация раскрытия и расследования терроризма. М., 2004.

Скуратов Ю.И. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 2000.

Словарь иностранных слов. М., 1993.

Федеральный закон РФ «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 года № 130–ФЗ.

Федеральный закон РФ от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму».

Федеральный закон РФ «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. с дополн. от 30 июня 2003 г.

Чуфаровский Ю.В. Криминология. М., 2004.

Чуфаровский Ю.В. Организация борьбы с терроризмом. М., 2004.

Чуфаровский Ю.В. Психологические основы предварительного расследования. М., 2003.

Чуфаровский Ю.В. Психологический анализ социально-политической природы терроризма // Следователь. 1998. № 4.

Чуфаровский Ю.В. Психология оперативно-розыскной и следственной деятельности. М., 2004.

Чуфаровский Ю.В. Совершенствование сотрудничества правоохранительных органов государств — участников СНГ в борьбе с преступностью, в т. ч. с международным терроризмом, контрабандой и наркоагрессией // IV Международная научно-практическая конференция «Терроризм и безопасность на транспорте». Сборник материалов. М., 2005.

Чуфаровский Ю.В. Сущность и признаки международного терроризма // Мировое сообщество в борьбе с терроризмом. Материалы 2-й международной научно-практической конференции (12–13 ноября 2001 г.). М., 2001.

Чуфаровский Ю.В. Таможенное право. Вопросы и ответы. М., 2005.

Чуфаровский Ю.В. Терроризм — глобальная проблема современности (методологический анализ) // Следователь. 1998. № 5.

Чуфаровский Ю.В. Юридическая психология. М., 2005.

Чуфаровский Ю.В., Шульгин И.В., Голубев А.Л. Современный терроризм: пути противодействия. М., 2005.

Чухвичев Д.В. Терроризм: история и современность // Труды МГЮА. М., 1997.

Учебное пособие

**Наследие чекистов
БЕЗОПАСНОСТЬ**

Ю.В. ЧУФАРОВСКИЙ

ТЕРРОРИЗМ

**особенности международного
противодействия**

[2007]

Сдано в набор 08.08.2006. Подп. в печать 24.08.2006.
Формат 75x90/32. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

Усл.-печ. л.4,875. Уч.-изд. л. 6,3.

Тираж 500 экз. (1-й завод — 200 экз.). Заказ № 56.

Оригинал-макет и обложка подготовлены *А.В. Воробьевым*
Корректор *Е.В. Феоктистова*

ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЪЮНКТУРЫ www.conjuncture.ru
centerconjuncture@gmail.com

141202, МО, г. Пушкино, ул. Набережная, д. 35, корп. 6.
Типография ООО «Телер». 125299, г. Москва, ул. Космо-
навта Волкова д.12. Лицензия ПД № 00595