

На правах рукописи

Брусницын Юрий Александрович

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОГО
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфлик-
тология, национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2003

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД
России

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор
Баранов Павел Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор
Сальников Виктор Петрович,
доктор философских наук,
профессор
Запрудский Юрий Григорьевич

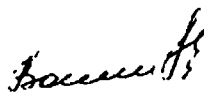
Ведущая организация: Казанский юридический институт
МВД России

Защита состоится 11 ноября 2003 года в 11 часов на заседании диссертационного совета Д.203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

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

Автореферат разослан 10 октября 2003 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

2003-А
15990

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Терроризм в начале третьего тысячелетия превратился в универсальный и мощный фактор деструктивного воздействия в мировой политике. По сути, угроза терроризма играет сейчас одновременно дестабилизирующую и интегрирующую роль, совершенно на иных условиях реконструируя классическую политическую и правовую реальность, тем самым знаменуя начало новой эпохи, все чаще именуемой веком глобального терроризма.

В этих условиях прежняя правовая политика, базирующаяся на локальных оценках террористической угрозы, неадекватна текущей политико-правовой обстановке. Вместе с тем, эффективность обновленной антитеррористической стратегии наглядно демонстрирует пример функционирования правовой системы США, в рамках которой законодатели после ряда террористических актов пересмотрели исходные принципы правовой политики в контексте глобального противодействия терроризму.

Локализовать и нейтрализовать террористическую деятельность — задача обеспечения жизнеспособности любой страны, и Россия в данной ситуации не является исключением. Президент России В.В. Путин в ежегодном послании к Федеральному Собранию неоднократно акцентировал внимание на оптимизации системы противодействия терроризму, как внутри страны, так и на внешней арене¹.

Эффективность правовой политики зависит, прежде всего, от доктринальной разработанности дефиниции “терроризм”, целостности и непротиворечивости законодательного обеспечения борьбы с ним, точного определения стратегических и тактических направлений и оптимальных механизмов деятельности силовых институтов по превенции террора и терроризма.

Формирование основ антитеррористической правовой политики на современном этапе происходит в условиях возрастания реальной степени общественной опасности террористической деятельности; высокого уровня организации, коммуникации и согласованности действий тер-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2003.

рористов; определенной неэффективности принимаемых решений, запоздалой управленческой реакции органов исполнительной власти отдельных субъектов Федерации в разрешении политических и экономических проблем, локализации последствий вооруженных конфликтов.

Таким образом, разработка концептуальных основ современной правовой политики в сфере противодействия терроризму делает обращения к этой теме актуальным в теоретическом и практическом плане.

Степень научной разработанности проблемы. Периоды обострения угрозы терроризма на всем протяжении истории России закономерно вели к росту исследований, посвященных этому феномену. Принято считать, что террор как средство политической борьбы стал использоваться революционной организацией “Народная воля”, хотя отдельные вспышки терроризма можно проследить и до этого момента. Поэтому первые исследования в сфере противодействия революционному терроризму народников принадлежат крупнейшим представителям отечественной социально-исторической школы: М.Н. Покровскому, М.Г. Седову, И.К. Пантину. Н.А. Троицкой разработал и предложил Правительству Российской Империи целостную и комплексную систему методов борьбы с революционным террором.

Общая нестабильность ситуации в стране в начале XX века, увеличение числа террористических актов привели к ужесточению ответной политики правительства, что стало предметом исследования ряда ученых: Г.К. Гусева, О.В. Будницкого, Ю.В. Степанова.

Выявлению и анализу характерных черт терроризма, отслеживанию его трансформации в 20 веке, поиску эффективных форм борьбы с ним на примере различных правовых систем были посвящены работы зарубежных мыслителей, среди которых: Адамс Д., Барнет Р., Белл Д., Добсон Ч., Пейн Р., Флеминг М., Эванс Р.

Обострение политической обстановки в СССР в конце 80-х двадцатого века годов было связано с реанимацией терроризма как эффективного метода политического диалога маргинальных элит со слабой центральной властью в контексте расшатывания устоев единой политической и правовой системы страны. Такая парадоксальная ситуация стала объектом исследования ряда современных ученых: В.В. Витюка, Н.Я. Лазарева, Н.С. Бегловой и др.

Распад СССР, непродуманная реконструкция правового и полити-

ческого пространства в России, ослабление государственной власти вызвали рост сепаратизма и региональной этнократии, что в ряде случаев привело к неприкрытому террору и прямому геноциду, прежде всего на Северном Кавказе. Формированию позитивных выходов из критической ситуации, апробации методов этнополитического урегулирования и превенции терроризма были посвящены монографии Л.Л. Хоперской, И.В. Манацкова и др.

Определению ключевых элементов эффективной правовой политики в сфере противодействия терроризму посвящены работы ведущих российских ученых и политиков: С.М. Миронова, Г.Н. Селезнева, Е.Г. Ляхова, А.В. Попова, П.П. Баранова, Г.В. Мартыненко, Б.И. Кофмана, С.Н. Миронова, А.А. Сафарова, Н.Х. Сафиуллина, И.Л. Трунова, В.А. Казакова, С.В. Фирсакова, В.В. Мальцева.

Проблемам функционирования отдельных силовых институтов государственно-правового механизма борьбы с терроризмом и экстремизмом уделяется большое внимание в работах Казакова В.А. и Фирсакова С.В., Верещагина В.Ю. и Лабунца М.И., Киреева М. П. и Фролова В.Ю., Васильева Н.Н. и Иванова П.И., Вакулы И.М., Москаленко С.Г., Новикова Д.В., Мидовой В.Н.

Беспрецедентно-жестокое проявления международного терроризма вызвали повышенный интерес к исследованиям международно-правовой системы борьбы с ним, что обсуждается в трудах Бирюкова П.Н., Блищенко И. П., Саркисяна М.В., Бояр-Созоновича Т.С.

Однако, несмотря на то, что исследование проблем законодательного обеспечения борьбы с терроризмом имеет солидный научный задел, комплексного анализа современной и перспективной правовой политики в сфере противодействия терроризму ещё не было проведено, что и образует проблемное поле авторского исследования.

Источниковая база. Интегративный междисциплинарный подход к предмету исследования потребовал привлечения широкого круга документов и материалов, которые можно разделить на следующие типы:

- международно-правовые документы по борьбе с терроризмом (ООН, Европейского Союза, Совета Европы, СНГ, региональные соглашения и договоры);

- отечественные нормативно-правовые акты, выступающие основой проводимой правовой политики в сфере противодействия террориз-

му (Конституция РФ, Концепция национальной безопасности, текущее законодательство РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ);

- информационно-аналитические материалы, заключения экспертных и рабочих групп;
- статистические данные;
- фактический и эмпирический материал, приведенный в трудах отечественных и зарубежных ученых, работающих в сфере определения доктринальных оснований противодействия терроризму;
- сообщения средств массовой информации и сети Интернет.

Объектом исследования выступает терроризм как политико-правовой феномен, его специфика в условиях реформирования современной России.

Предметом исследования является правовая политика современного российского государства в обеспечении национальной безопасности России.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении институциональных оснований правовой политики современного российского государства в сфере противодействия терроризму с учетом его динамики и типологических форм.

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

1. Проанализировать основные концептуальные и методологические подходы к определению понятия “терроризм”.
2. Установить критериальные признаки современного терроризма, выстроить его конструктивную классификацию в рамках правовой интерпретации.
3. Выявить специфику антитеррористической правовой политики в условиях либерально-демократического реформирования российской государственности.
4. Типологизировать правовые технологии обеспечения национальной безопасности современной России с учетом международного опыта борьбы с терроризмом.
5. Дать правовую оценку законодательному сопровождению антитеррористической деятельности российских властных и правоохранительных структур.

6. Систематизировать силовые способы противодействия терроризму в региональном контексте.

7. Обосновать иерархическую структуру политико-правовых механизмов предупреждения и пресечения терроризма.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- Дано рабочее определение понятия “терроризм” в рамках его правовой интерпретации.

- Выделены критериальные признаки политико-правовой классификации форм и видов современного терроризма.

- Исследованы причины онтологической укорененности терроризма в современной российской действительности и выявлена специфика антитеррористической правовой политики в условиях либерально-демократического реформирования российской государственности.

- С учетом международного опыта типологизированы правовые технологии и обеспечения национальной безопасности современной России.

- С юридических позиций оценен уровень законодательного обеспечения антитеррористической деятельности российских властных и правоохранительных структур.

- Определен спектр силовых способов противодействия терроризму в контексте правовых основ их применения.

- Обозначены иерархическая структура политико-правовых механизмов предупреждения и пресечения терроризма.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Терроризм как политико-правовой феномен отражает жизненную стратегию “бунтующего человека”, выходящую за пределы его онтологической связи с установленными государственно-правовыми ограничениями и требующую институционального оформления собственного, этнонационального или социально-группового интереса и поведения в качестве властно доминирующего любыми средствами, включая уничтожение людей.

2. Правовая политика в условиях либерально-демократического реформирования современной российской государственности базируется на принципах федерализации и суверенизации, что создает угрозу территориальной целостности и традиционному геополитическому

статусу России и превращает террористическую деятельность в эффективный инструмент достижения сепаратистских целей в политической борьбе.

Антитеррористическая направленность современной правовой политики обретет необходимую действенность лишь при условии ее национально-культурной ориентированности, государственно-правовой оформленности и социокультурной легитимности.

3. Законодательное обеспечение национальной безопасности России в контексте террористических угроз представляет собой совокупность правовых целей, задач, форм и основных направлений функционирования органов государственной власти по борьбе, пресечению, предупреждению терроризма, закрепленных в соответствующих нормативно-правовых актах разной силы действия и обеспечивающих защищенность личности, общества, государства.

4. Всевозрастающие угрозы терроризма требуют кардинального повышения эффективности борьбы с ним на основе национальной концепции противодействия терроризму, предусматривающей четкую вертикаль задействованных в этом исполнительных органов власти и силовых структур, определяющей их подчиненность и порядок взаимодействия при решении задач на международном, федеральном, региональном и местном уровнях. Узловым моментом этой концепции должно стать юридическое оформление условий, при которых необходима передача координирующих властных полномочий особой управленческой структуре и возможно привлечение Вооруженных Сил к проведению комплексных силовых антитеррористических операций.

5. Российская институциональная инфраструктура системы предупреждения терроризма в нормативно-правовых рамках включает в свой состав иерархический порядок действия разных субъектов антитеррористической деятельности (федеральные органы исполнительной и законодательной власти, органы местного самоуправления, общественно-политические объединения, средства массовой информации, религиозные институты), обеспечивающих национальную и региональную безопасность.

6. Политико-правовые механизмы превенции террористической конфликтогенности имеют системный характер и действуют на стадии возникновения и развития негативных факторов, конфликтов и процес-

сов, служащих “протоплазмой” терроризма. Функциональная составляющая механизма превентивных средств и методов заключается в выявлении, устранении, локализации, нейтрализации либо минимизации воздействия негативных факторов (противоречий, столкновений, конфликтов), порождающих проявления терроризма, а также в устранении сопутствующих и способствующих реализации террористических замыслов и намерений отдельных лиц и “групп риска”.

Теоретическая и методологическая основа диссертации. В качестве теоретической основы диссертационного исследования используются труды известных зарубежных и отечественных исследователей терроризма: Бартон А., Диспота Л., В.Г.Хороса, С.А.Эфирова, заложивших исходную базу для дальнейшего развития теоретических программ и практических рекомендаций.

В диссертации в рамках интегративного междисциплинарного подхода раскрываются эвристические возможности методов политико-правовых, конфликтологических, этнополитических дисциплин активно привлекаются системно-структурные и компаративистские подходы, принципы институционального политико-правового моделирования.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что в нём осуществлен комплексный концептуальный анализ политико-правовых средств противодействия терроризму, представленных в форме правовой политики современного российского государства.

Полученные в ходе диссертационного исследования результаты могут быть применены в сфере политологии, теории государства и права, юридической конфликтологии, этнополитики. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы для включения в опорные материалы при подготовке учебных пособий, научных работ, при чтении лекций и спецкурсов, в практике антитеррористической деятельности государственных органов и правоохранительных структур, подготовке сотрудников силовых министерств.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационной работы докладывались на следующих семинарах и конференциях:

- Всероссийской научно-теоретической конференции “Геополити-

ка Кавказа: терроризм, этнонационализм, экстремизм” (Ростов-на-Дону, июнь 2002 г.);

- Всероссийской научно-теоретической конференции “Философия права в контексте глобализации” (Ростов-на-Дону, октябрь 2002 г.);

- Межвузовской конференции “Актуальные проблемы борьбы с преступностью: противодействие терроризму и экстремизму в Южном федеральном округе” (Нальчик, апрель 2003 г.);

- Международной научной конференции “Современные проблемы совершенствования законодательного обеспечения глобальной и национальной безопасности, эффективного противодействия международному терроризму” (Ростов-на-Дону, июнь 2003 г.)

- Международном круглом столе “Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения” (Ростов-на-Дону, сентябрь 2003 г.)

Диссертация обсуждалась на кафедре политических и философско-правовых дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка литературы, насчитывающего 203 позиции. Общий объем диссертации – 172 страницы машинописного текста.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень ее разработанности, ставятся цель и задачи, рассматриваются теоретико-методологические основания исследования, определяются новизна и положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретического и практического значения диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов.

В первой главе **“Терроризм как политико-правовой феномен (теоретико-методологический анализ)”**, состоящей из трех параграфов, анализируются основные концептуальные подходы к определению понятия “терроризм”, вводятся теоретико-методологические конструкты, позволяющие корректно типологизировать формы и виды террористической деятельности, выявляются специфические принципы антитеррористической правовой политики в условиях либерально-демократического реформирования российской государственности.

В первом параграфе **“Понятие терроризма: основные концептуальные подходы”** анализируется феномен терроризма, который в любых своих конктерных формах превратился в одну из опаснейших по своим масштабам, непредсказуемости и последствиям политико-правовых, геополитических, моральных и социокультурных проблем, с которыми человечество вошло в XXI столетие. Он отражает культ насилия, распространенный в современном мире, способствует развитию уже известных человечеству форм и методов внеправового и деструктивного урегулирования конфликтов.

Диссертант показывает, что терроризм культивирует в обществе и у отдельного человека экзистенциальные переживания страха, тревоги и ужаса, которые, в свою очередь, подавляют позитивную активность индивида. Феномен терроризма еще более обесценивает человеческую жизнь, т.к. направлен на причинение вреда вплоть до смерти. Он способен привести и, как показывают события после терактов в Нью-Йорке, реально приводит к свертыванию государственно-правовых, социальных и личных гарантий и свобод личности. Это происходит в силу того, что ответная антитеррористическая реакция государства не всегда согласуется с правовыми нормами, возникает противоречие между правами и свободами личности и целостностью, неза-

висимостью и даже жизнедеятельностью государства.

Можно говорить о том, что терроризм приобрел транснациональный характер и отличается космополитической направленностью, где национальность и расовая принадлежность, равно как и социально-имущественная, не играют определяющего значения. И если сравнительно недавно терроризм трактовался как локальное явление-потенция, то на рубеже XX-XXI веков он стал универсальным, эмпирически осязаемым феноменом. Таким образом, у мирового сообщества оказался общий враг, еще одна глобальная проблема – мировой терроризм, что с немалым трудом признали, вслед за Россией, все ведущие капиталистические страны.

Диссертант устанавливает в ходе анализа, что в настоящее время существует около двухсот пятидесяти определений понятия террора и терроризма, однако ни одно из них не является общепризнанным и общепринятым. Такая ситуация возможна вследствие сложности самого явления, а также обусловлена факторами субъективного характера, отличающимися как на внутригосударственном, так и на международном уровнях. Вместе с тем, практически общим для всех исследователей признаком при разработке определения является стремление более четко разграничить понятия “террор”, “терроризм”, “террористический акт”, “экстремизм” и т.д. В частности, С.А. Эфиров, А.В. Наумов полагают, что следует ограничиться некоторыми признаками терроризма, а не унифицировать это понятие. Другие исследователи считают, что необходимо сформулировать общее рабочее определение терроризма на правовом уровне (А.Э. Жалинский, А.-М. Лизен). Третьи (В. Малиссон, С. Малиссон и др.) не считают террор и терроризм понятиями, которые коррелируются с четко определенными историко-фактологическими событиями и не могут, в силу этого, иметь общего смыслового значения.

Диссертант обосновывает необходимость поисков концептуальных основ понятийных форм терроризма в рамках его политико-правового анализа. Это возможно вследствие того, что задачей современных государств (Россия не является исключением) выступает обеспечение эффективных методов и способов дальнейшего проведения либерально-правовых реформ. В силу того, что данные общества демонстрируют отсутствие стабильных стратегий и тактик собственной трансформации, отлаживаются механизмы и пути реформирования исполнитель-

ной власти, совершенствуется политико-правовая система, способствующая преодолению государственного сепаратизма и других явлений. Такая деятельность меняет политические акценты и ориентиры, что резко повышает роль правовой политики государства в целом, и по отношению к негативным социально-правовым и политико-правовым явлениям, в частности. К таким деструктивным явлениям диссертант относит терроризм, террор, террористическую деятельность и экстремизм. Введение террологических вопросов в проблемное поле правовой политики как раз и позволяет концептуализировать рассмотрение вышеперечисленных явлений в контексте антитеррористической деятельности.

Взаимоотношения правовой политики и права зачастую коррелируются в зависимости от сиюминутных процессов в политической жизни. Поэтому правовая политика в отношении к терроризму и террористической деятельности зависит от того, как в данный период государственностроительства трактуется право. Многозначность и множественность теорий права, с одной стороны, формируют различные подходы в понимании политико-правовой ситуации в государстве, с другой, приводят к невозможности со стороны политики и власти преодолеть психико-правовой произвол, царящий в обществе. Научное обоснование и четкая целевая направленность правовой политики в противодействии терроризму и экстремизму становятся фактором социальной стабильности, обеспечения управляемой конфликтности, устойчивости социальных отношений, где учитываются различные политические и национальные интересы.

Второй параграф **“Типологические признаки терроризма, его классификация”** посвящен анализу работ зарубежных и отечественных юристов, политологов, философов и историков, в которых систематизируются и классифицируются основные признаки терроризма, исходя из разноплановой дифференциации этого явления, отражающей многомерность и сложность подходов к выявлению его сущностных характеристик.

Среди зарубежных исследований, предлагающих оригинальные трактовки терроризма, заслуживают внимания следующие классификации: революционный, субреволюционный, репрессивный и др. (П. Уилкинсон, Р. Шульц); психический, преступный и т.д. (Дж. Белл); ядерный, экономический, технологический, экологический. Совершен-

но иной метод классификации терроризма был предложен Б.Крозье, который в ее основу положил типологизацию групп, вовлеченных в насилие.

Наряду с обозначенными типологиями существуют и другие классификации, которые в отличие от представленных учитывают политические и социокультурные измерения терроризма.

Разработка некоторых вопросов, связанных с более глубоким пониманием феномена терроризма характерна для отечественных исследователей. Это касается трактовки терроризма как политико-правовой категории, рассмотрение проблемы терроризма в уголовно-правовом контексте, что позволяет интерпретировать терроризм с юридических позиций.

При всем многообразии подходов к определению терроризма, классификация его видов, по мнению диссертанта, неразрывно связана с формами противодействия этому феномену в рамках систематической правовой политики. При этом необходимость учитывать традиции национальной политико-правовой культуры, в первую очередь определяющих эффективность реализуемой правовой политики нейтрализации террористической деятельности в зависимости от внутренних и внешних критериев.

В третьем параграфе **“Специфика антитеррористической правовой политики в условиях либерально-демократического реформирования российской государственности”** раскрываются особенности правовой политики современного российского государства, ориентированной только на либерально-демократические ценности, что способствует террористической конфликтности, выходящей за рамки национально-правового и социокультурного традиционализма.

Мировой опыт свидетельствует о том, что терроризм особенно остро проявляется в тех регионах и в те периоды, когда обостряются противоречия в социально-политической сфере, происходит смена общественных отношений и государственного устройства, отсутствует стабильность правового пространства и правопорядка.

Диссертант показывает, что терроризм в современной России есть следствие ряда факторов: во-первых, нерешенность социальных, в том числе национальных и религиозных проблем, имеющих для данной социальной, национальной или иной группы онтологическое значение,

которые связаны с самооценкой и самоидентификацией, представлениями о себе, с духовностью, фундаментальными ценностями, традициями и обычаями; во-вторых, война и военные конфликты, в рамках которых террористические акты становятся частью военных действий, такие, как, например, набеги на российские города чеченских боевиков за пределами Чечни; в-третьих, наличие социальных и этнических групп, отличающихся от своих соседей высоким уровнем материального благосостояния и культуры, а также, в силу своей политической, экономической и военной мощи; либо иных возможностей, диктующих свою волю другим странам и социальным группам; в-четвертых, существование тайных обществ и организаций, в частности религиозных и сектантских, которые наделяют себя магическими и мессианскими чертами, вырабатывая единственно верное учение спасения человечества, коренного улучшения его жизни или создания строя всеобщего добра, справедливости и достатка при возможности спасения души и т.д.; в-пятых, давние традиции использования в России террористических методов решения в первую очередь политических задач; в-шестых, рыночный характер всего общества, а не только экономики, и конфликты при разделе собственности.

Основную же опасность для реформируемой России представляют сепаратистско-националистический и религиозно-фундаменталистский терроризм, однако, не следует забывать и об экономическом и криминальном его видах. В целом, подчеркивает диссертант, отличительные особенности российской правовой политики противодействия терроризму характеризует следующее:

- признание существования широкого спектра террористических организаций различного толка и направленности;
- готовность правоохранительных сил к эффективному предупреждению и пресечению терроризма;
- единая, сформированная в государственно-правовом поле, оценка терроризма и террористов вне зависимости от регионов и субъектов федерации;
- отслеживание роста националистических и сепаратистских устремлений местных этноэлит и противопоставление им законодательной силы федеративного центра, учитывающего этно-национальные особенности;

- строгая классификация типов и видов терроризма в рамках формирующегося российского законодательства по борьбе с ним.

Вторая глава диссертации **“Государственно-правовые технологии обеспечения национальной безопасности России в контексте террористических угроз”** состоит из трех параграфов и посвящена анализу технологического потенциала государства в сфере противодействия терроризму.

В первом параграфе **“Законодательное сопровождение антитеррористической деятельности властных и правоохранительных структур”** рассматриваются институционально-правовые способы борьбы с терроризмом. На современном политико-правовом материале диссертант последовательно выстраивает основные элементы системы государственно-правового обеспечения борьбы с терроризмом.

Всю совокупность нормативно-правовых актов в антитеррористической политике можно структурировать соответственно их правовой силе: высший уровень составляют международные договоры и соглашения Российской Федерации в этой сфере, второй уровень – Конституция РФ, федеральные законы, Уголовный кодекс Российской Федерации, Концепция национальной безопасности, третий уровень – законодательные акты субъектов Федерации, принятые в пределах их компетенции, а также нормативные акты, издаваемые и принимаемые Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными органами государственной власти.

Диссертант анализирует международно-правовое обеспечение борьбы с терроризмом по трем наиболее важным уровням институционализации: в рамках ООН; во взаимодействии Европейских государств; в правовом поле регионального и межгосударственного сотрудничества.

Под эгидой ООН на современном этапе эта работа осуществляется по двум основным направлениям: координационному – выработка всеобщей Международной конвенции по борьбе с терроризмом; установочному – подготовка проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества и соответственно разработка проекта создания Международного уголовного суда.

При активном участии России разработана и принята резолюция Совета Безопасности №1373 от 28 сентября 2001 г., в соответствии с которой создан и функционирует Контртеррористический комитет, ос-

новой задачей которого является координация деятельности силовых органов². Параллельно с процессом формирования антитеррористической системы в рамках ООН, государства – члены Европейского совета разработали Европейскую конвенцию по борьбе с терроризмом, принятую 27 января 1977 г. в Страсбурге.

Диссертант подробно рассматривает примеры обширных законодательных пробелов, имеющих в финансово-экономической сфере противодействия терроризму. Изучение международной практики борьбы с терроризмом свидетельствует о том, что его финансирование со стороны отдельных государств, кредитных корпораций и частных лиц может выступать серьезным дестабилизирующим фактором. В этой связи перед Россией стоит задача создания сети валютного мониторинга для отслеживания движения финансовых потоков, их идентификации и при необходимости блокирования.

Актуальные угрозы терроризма, коллизии в правовом обеспечении борьбы с ним настоятельно диктуют необходимость осмысления новых аспектов проблемы, проведения сравнительного анализа антитеррористического законодательства различных государств и поиска путей к единообразному употреблению указанных категорий в национальных источниках.

Диссертант аргументирует позицию, согласно которой оптимальным прототипом такого документа на межрегиональном уровне может служить Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г, в котором сущность и виды террористических акций, специфика борьбы с терроризмом трактуются на качественно новом уровне.

В российском законодательстве обеспечение антитеррористической деятельности силовых структур рассматривается также далеко не однозначно. Очевидно, что России нужна общегосударственная система мер противодействия терроризму, которая смогла бы обеспечить безопасность каждого гражданина РФ и нейтрализовать любую угрозу проявления вооруженного экстремизма. Эта идея нашла свое отражение в Концепции национальной безопасности РФ, в которой борьба с

² Бирюков П.Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью и правовая система РФ. – Воронеж, 1997.

терроризмом провозглашена важнейшей составной частью национальной безопасности России³.

В ходе анализа нормативно-правовой базы в сфере противодействия терроризму диссертант показывает, что спектр применяемых государственной властью методов по борьбе, пресечению, предупреждению терроризма на практике не имеет адекватного, непротиворечивого законодательного обеспечения.

Во втором параграфе **“Силовые способы борьбы с терроризмом: региональные особенности”** рассматриваются важнейшие элементы системы национальной безопасности, основная функция которых состоит в силовом обеспечении условий для нормального функционирования общественных и государственных институтов.

Функция силового пресечения террористических угроз и ликвидации возникающих опасностей определяются состоянием военной мощи государства, ее способностью к оперативному реагированию на возникающие террористические вызовы, наличием и своевременным привлечением специальных средств и сил для ликвидации обозначенных опасностей.

В этом контексте диссертант классифицирует основные силовые способы противодействия терроризму, террористической угрозе, определяет правовые основы их применения с учетом коллизий, возникающих при их реализации.

Терроризм приобрел небывалую силу на территории России (Чеченская республика с 1991 г., Дагестан с 1993 г.), стал реально угрожать территориальной целостности и геополитическому положению российской державы. Вместе с тем, руководство страны смогло выстроить новую концепцию применения силовых способов противодействия террористической угрозе и грамотно применить ее.

На основе изучения опыта проведения антитеррористической кампании в Чеченской республике диссертант конструирует дефиницию **“комплексной силовой операции”**, выделяет спектр ее признаков и целей. Реализация комплексной силовой операции наглядно продемонст-

³ Концепция национальной безопасности Российской Федерации Утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000г.)// Российская газета. 2000. 18 декабря.

рировала несовершенство правового регулирования деятельности силовых структур в условиях вооруженного конфликта, которое обусловлено:

- низкой эффективностью управления деятельностью органов государственной власти в Чеченской Республике;
- слабым взаимодействием правоохранительных органов с военным командованием;
- несоответствием организации и тактики оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов практике войсковой борьбы с террористами;
- недостаточной профессиональной подготовленностью военного командования и оперативного состава правоохранительных органов⁴.

Во многом это объясняется несоответствием задач, закрепленных в Федеральном законе “Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации”, и целевой установки применения Вооруженных Сил, других войск и органов во внутреннем вооруженном конфликте, содержащейся в Военной доктрине Российской Федерации.

На практике это нередко приводит к разобщенности действий войск и правоохранительных органов, снижению эффективности проводимых войсковых мероприятий, недостаточно полному использованию возможностей военного командования по своевременному выявлению, предупреждению и пресечению террористической деятельности.

В этом контексте, по мнению диссертанта, необходимо использовать опыт США, которые в аналогичной ситуации приняли стратегически верное решение по созданию мощного центра по координации усилий силовых и иных министерств в процессе борьбы с терроризмом – Управления внутренней безопасности (УВБ) с широкими полномочиями. Новая структура будет координировать работу всех государственных ведомств, занимающихся вопросами безопасности, включая ЦРУ и ФБР.

Диссертант предлагает для эффективной борьбы с терроризмом сформировать аналогичную управленческую структуру во главе с заместителем Председателя Правительства, в которую могут входить руко-

⁴ Чесноков Н. Ф. Проблемы управления борьбой с терроризмом в Чеченской Республике// [http:// www.strana.ru](http://www.strana.ru)

водители силовых министерств в зависимости от объекта воздействия террористов.

Однако при всей важности выявления и отражения военных опасностей и угроз региональной и национальной безопасности России было бы ошибочно сводить отечественную систему безопасности только к наращиванию ее внешней оболочки: специальных государственных органов, политических, правовых, запретительных, контрольных, силовых структур обеспечения защиты национальных интересов. Особое внимание необходимо уделять и ненасильственным методам превенции и предупреждения терроризма.

В третьем параграфе **“Политико-правовые механизмы предупреждения террористической конфликтности”** анализируется ряд политико-правовых технологий, выполняющих функцию предотвращения условий, способствующих террористической деятельности.

Диссертант констатирует, что в настоящее время действия правоохранительных органов зачастую носят не упреждающий характер, а являются реакцией на уже совершенные противоправные действия. Борьба с терроризмом в России, в основном, сводится к пресечению террористической деятельности, в то время как главным направлением этой деятельности должна стать ее профилактика, поскольку государственная власть, опирающаяся только на силовой аппарат противодействия терроризму, не использующая в полной мере разнонаправленные политико-правовые механизмы его предупреждения и пресечения, не имеет будущего.

Диссертантом исследуются структурные (институциональные и функциональные) контуры комплексного политико-правового механизма противодействия терроризму и преступлениям террористического характера в целом. Он показывает несостоятельность и ошибочность подхода, согласно которому вся тяжесть организации противодействия терроризму и, следовательно, ответственность должны лежать только на правоохранительных структурах⁵.

Диссертант последовательно характеризует основные принципы системы предупреждения и пресечения терроризма, которая представ-

⁵ Кофман Б.И., Миронов С.Н., Сафаров А.А., Сафиуллин Н.Х. Терроризм: история и современность. Казань. 2002, С. 468.

ляет собой ряд взаимосвязанных и взаимообусловленных направлений деятельности органов государственной власти и правоохранительных структур.

Организационно-властные механизмы предупреждения терроризма являются факторами, связывающими воедино все остальные компоненты успешной превенционно-антитеррористической стратегии, для которой характерны: упреждающий характер действий; соответствие задач, полномочий и ресурсного обеспечения; обеспечение единства в действиях в международном, межгосударственном и государственном; масштабах путем объединения усилий ведомств на основе четкого разграничения компетенции органов федерального, регионального и местного уровней.

Информационно-правовые механизмы предупреждения и пресечения терроризма включают в себя комплекс мер, предусматривающих мониторинг терроризма и антитеррористической деятельности, унификацию ведомственных и межгосударственных подходов к накоплению и учету данных по террористическим организациям, участникам и пособникам; создание единого банка данных и режима информационного обмена, методик оценки последствий террористических деяний; накопление и обобщение мирового опыта борьбы с терроризмом, доведение его до соответствующих организаций. Опыт организации информационного обеспечения силовых операций в других странах свидетельствует о необходимости введения цензуры.

Весьма существенными представляются *политико-идеологические механизмы* превенции терроризма. В качестве эффективного средства расшатывания основ государственности Российской Федерации широко использовалась исламская фундаменталистская идеология в ее крайних, экстремистских проявлениях. В этой связи для противодействия терроризму необходимо максимально широко задействовать потенциал исламских религиозных институтов.

Военно-политические механизмы превенции терроризма можно условно подразделить на внешний и внутренний уровни. Внешний уровень военно-политических механизмов составляют международные договоры и соглашения России, принятые по вопросам военного сотрудничества в целях борьбы с терроризмом.

Практическими мерами, направленными на пресечение терактов в России на внутреннем уровне могли бы стать: выделение в составе Во-

оруженных Сил РФ специально подготовленных подразделений в составе бригад специального назначения. Немаловажной задачей для Вооруженных Сил РФ при этом представляется обучение личного состава умению проводить специальные антитеррористические операции во взаимодействии с войсками МВД и силами ФСБ в любых условиях.

Правоохранительные механизмы предупреждения терроризма весьма гибки и различны. Диссертант обосновывает необходимость разделения ответственности по проведению контртеррористических операций между ФСБ, МВД, МО, ФПС в зависимости от объекта террористической акции и ее целей.

Учитывая, что терроризм принимает всё более изощрённые, тщательно замаскированные формы, особо опасными в подобных условиях становятся недостатки специально-защитных механизмов предупреждения и пресечения терроризма, слабая противодиверсионная защищённость объектов повышенной опасности, а также безответственное отношение к хранению огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ.

Центральную роль в системе *финансово-правовых механизмов* превенции терроризма принадлежит выявлению каналов связей отечественных преступных группировок с международным терроризмом, каналов финансирования, поступления вооружения и преступных террористических групп. Борьба с отмыванием денег находится в центре всеобщего внимания не только потому, что она должна перекрыть денежные потоки, направленные в различные террористические организации. Это один из центральных принципов общего оздоровления мировой финансовой системы.

По мнению диссертанта, в организации работы, имеющей целью упреждение террористических проявлений, также очень важно особое внимание уделять *культурно-социальным механизмам*. Неурегулированность этих вопросов играет роль катализатора общественно опасных потенциальных угроз в любой стране, прежде всего в молодежной среде. В этом контексте необходимо в рамках федеральной программы целенаправленно воспитывать готовность граждан к самозащите в условиях проявления террористической акции.

Таким образом, превентивные антитеррористические механизмы требуют универсальных, комплексных, всепроникающих средств и методов проведения профилактической работы в борьбе с терроризмом.

В целом, проблема предупреждения и пресечения терроризма в рамках Российской Федерации является общенациональной, от эффективности её решения будет во многом зависеть дальнейшее реформирование российской государственности. Только общими согласованными и организованными действиями власти, правоохранительных органов, структур негосударственной безопасности и граждан можно положить конец преступным действиям террористов на основе системной борьбы, пресечения и предупреждения терроризма в целом.

В заключении диссертационной работы подводятся итоги проведенного исследования, характеризуется значение и особая важность системы противодействия терроризму на всех уровнях государственной власти, во всех сферах общественной жизни, подчеркивается необходимость аналитического изучения тенденций и перспектив трансформации современного терроризма для конструирования адекватной системы его превенции.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Брусницын Ю.А., Вакула И.М., Мидова В.Н., Москаленко С.Г., Новиков Д.В. Политический терроризм и религиозный экстремизм в современной России. Северный Кавказ. Учебное пособие. Ростов-на-Дону, 2002. – 6,25/1 п.л.

2. Брусницын Ю.А. О роли спецслужб в борьбе с отмыванием денег // Борьба с терроризмом: актуальные проблемы законодательного обеспечения: Сб. научных статей. Ростов-на-Дону, 2003. – 0,7 п.л.

3. Брусницын Ю.А. Актуальные проблемы борьбы с терроризмом // Борьба с терроризмом: актуальные проблемы законодательного обеспечения: Сб. научных статей. Ростов-на-Дону, 2003. – 0,5 п.л.

4. Брусницын Ю.А. Формирование системы законодательного обеспечения антитеррористической деятельности властных и силовых структур: проблемы и перспективы // Современные проблемы законодательного обеспечения глобальной и национальной безопасности, эффективного противодействия международному терроризму: Сб. научных статей. М., 2003. – 1 п.л.

5. Брусницын Ю.А. Некоторые методологические проблемы юридического определения понятия “терроризм”//Современные проблемы

законодательного обеспечения глобальной и национальной безопасности, эффективного противодействия международному терроризму: Сб. научных статей. М., 2003. – 0,5 п.л.

6. Брусницын Ю.А. Формирование политико-правовых механизмов пресечения терроризма в контексте предупреждения региональных конфликтов // Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения: Материалы Международного круглого стола. Ростов-на-Дону, 2003, – 0,3 п.л.

Для зметок

Для заметок

Сдано в набор 06.10.03. Подписано к печати 07.10.03.
Формат 60х84/16. Объем 1,0 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс. Печать ризографная. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 37

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

2003-A

15990

№ 15990