

УДК 32

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2008 г.

*С.И. Грачев*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

fmo@fmo.unn.ru

*Поступила в редакцию 01.07.2008*

На основе мониторинга современного состояния терроризма и детального анализа норм контртеррористической деятельности (законности; защиты жизни и здоровья лиц, подвергающихся опасности; приоритетности предупреждения терроризма и террористических акций; системности контртерроризма и комплексного использования сил и средств; сочетания гласных и негласных методов борьбы с терроризмом; неотвратимости ответственности для террористов) подробно рассматриваются актуальные вопросы организации противодействия терроризму.

*Ключевые слова:* современное состояние терроризма, законность, контртерроризм, антитерроризм, насилие, противодействие, законодательство.

Современное состояние терроризма оценивают как начало новой, третьей (если учитывать «холодную войну» – четвертой) мировой войны. Она началась без объявления, и мы фактически живем в условиях военного времени. Никто ранее не предполагал, что эта война будет носить такой характер. К счастью, человечество «выросло» из того неразумного возраста, который позволял разрешать государственные конфликты путем вооруженных противостояний между целым рядом государств с каждой стороны. Традиционная мировая война делила мир на две противоборствующие и четко определенные силы. Мировая война теперь не знает границ, и одной из ее сторон выступает международный терроризм, лишенный государственности, национальности, нравственных идеалов и ценностей. В войну уже вовлечены многие государства, но до сих пор место совершения будущих военных действий известно только одной – неправой – стороне конфликта. Таким образом, эта война – война не только без правил и без границ, но и без конкретного места; война, в которой в столкновении – акте терроризма – солдаты, как правило, участвуют только с одной стороны, с другой есть невинные жертвы. И это война, в которой активные действия ее участников не совпадают по времени: террористы наносят упреждающие удары, мы, к сожалению, пока очень незначительно можем воздействовать на минимизацию последствий этих ударов.

Мировой криминологический прогноз терроризма не только однозначно пессимистичен, но попросту страшен. Специалисты говорят о

расширении социальной, финансовой, национальной базы, о возрастании его жестокости и агрессивности, о возможном использовании террористами оружия массового поражения, среди которого самым страшным по последствиям считают радиоактивное оружие [1]. Ярким подтверждением этому служит целая серия террористических актов по всему миру в начале XXI века. Каждый из нас сегодня понимает, что все мы – мишени террористов, что наши города уязвимы, а наши ценности вызывают ненависть фанатиков, стремящихся уничтожить и наше общество, и наш образ жизни [2].

Сегодня совершенно очевиден крах теорий о сдерживании насилия прежними средствами. Теперь массовые армии с ракетно-ядерными вооружениями все в меньшей степени способны обеспечить региональную и международную стабильность. Террористов уже не сдерживают и не устрашают ни ракетно-ядерный «щит и меч», ни «адекватные ответы». Со слов заместителя министра обороны США Дугласа Фейта, «...президент Буш и министр обороны Рамсфельд также думают и об относительно далеком будущем. В планах перегруппировки наших сил за рубежом они сосредотачиваются не на дипломатических вопросах текущего момента, а на стратегических потребностях и возможностях грядущих десятилетий» [3].

В своем докладе «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии» Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан 3 мая 2006 г. отметил: «Террористы используют слабые места как в

развивающихся, так и в развитых государствах в целях финансирования, организации, оснащения и подготовки завербованных ими лиц, совершения своих нападений и избегания ареста. Поэтому укрепление потенциала во всех государствах должно являться краеугольным камнем усилий по борьбе с терроризмом в глобальном масштабе» [4].

В ответ на развернувшиеся по всему миру ответные анти- и контртеррористические акции террористы намерены и далее приспосабливаться к ним. Поэтому в системах национальной безопасности каждой страны быстро или медленно, но происходят перемены в области подготовки действий, опережающих террористов, то есть контртерроризма.

Изменилась общая военно-стратегическая обстановка в мире. При разработке планов предотвращения терроризма важно не оказаться в ловушке упрощенных взглядов и подходов. Например, широко распространившиеся идеологические утверждения об «исламском», «чеченском», «магрибском» и т.п. терроризме привели к отвлечению сил и средств многих стран от экономического и политического прагматизма, лежащего в основе действий террористов. Именно каждодневный совместный мониторинг такого прагматизма с помощью «цифровых» технологий закладывает основу общей стратегии контртерроризма. Она, безусловно, включает и заботу о внутренней безопасности, гарантированной национальными конституциями гражданам и живущим среди них иностранцам [3].

В начале текущего тысячелетия в странах НАТО активно шел спор о замене идеологии антитерроризма (идеологии защиты) идеологией контртерроризма (идеологией наступательных действий). В частности, в официальном заявлении Белого дома о национальной стратегии США отмечается: «...Соединенные Штаты не могут более полагаться лишь на ответные меры, как это мы делали в прошлом» [3].

У европейских союзников США по НАТО были несколько иные позиции по данному вопросу. В программном документе по европейской стратегии безопасности «Безопасная Европа – в лучшем мире», принятом в Брюсселе в декабре 2003 года, также отмечалась необходимость «действовать до того, как произойдет кризис». Однако при этом подчеркивается, что «предотвращение конфликта и предотвращение угрозы не могут начинаться на слишком ранней стадии» [3].

Практически до марта 2006 года в России господствовала стратегия антитерроризма.

В соответствии с ней планировались сугубо ответные меры силовых структур. Антитеррористическая деятельность на протяжении восьми лет основывалась на Федеральном законе 130-ФЗ от 25 июля 1998 года «О борьбе с терроризмом». Федеральный закон Российской Федерации от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» ужесточил целый ряд норм и регламентировал контртеррористическую деятельность. Впервые в документах такого плана дается понятие контртеррористической операции. В частности, в п. 5 ст. 3 говорится: контртеррористическая операция – комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта. И что очень важно, в ст. 11 «Правовой режим контртеррористической операции» указывается, применение каких мер и временных ограничений на период проведения контртеррористической операции допускается.

Общими принципами контртеррористической деятельности являются: законность; приоритетность защиты жизни и здоровья лиц, подвергающихся опасности; приоритетность предупреждения терроризма и террористических акций; системность антитеррористической деятельности и комплексное использование сил и средств; сочетание гласных и негласных методов борьбы с терроризмом; неотвратимость ответственности для террористов; адекватность мер борьбы с терроризмом характеру террористической угрозы.

Один из основных отмеченных нами принципов – принцип законности. Соблюдение его в правовом государстве является объективной необходимостью. Однако террористы играют без правил. Стоит ли в борьбе с ними соблюдать законы правоохранительным органам? Профессор Академии ФСБ РФ А.А. Игнатьев замечает по этому поводу: «...что бросается в глаза при анализе антитеррористической деятельности, это неадекватность средств и методов борьбы террористов и антитеррористов. Наши правоохранительные органы действуют в рамках закона, террористы не признают никаких законов, никаких моральных рамок. Наше поведение сейчас в борьбе с терроризмом напоминает ситуацию, когда человек садится играть в карты с известным шулером, но при этом намеревается играть честно, не применяя шу-

лерских приемов. Разумеется, он проиграет. Поэтому ему надо либо не садиться играть с шулером вообще, а уж если садиться, то играть с ним такими же краплеными картами. Мы не можем «не садиться играть» с террористами, а стало быть, должны действовать адекватными методами. Нам возражают, что в таком случае мы ничем не будем отличаться от террористов, то есть сами становимся террористами, а к тому же мы нарушаем законы, как внутренние, так и международные. Первое возражение неприемлемо, ибо, согласно его логике, если человек, на которого напал убийца, убивает нападающего, он также становится убийцей, потому что действовал такими же методами, как и нападающий. Для победы над терроризмом надо использовать все возможные приемы и методы, в том числе и те, что используют против нас террористы» [5].

В конце прошлого столетия на основании тщательного изучения и глубочайшего анализа террористических акций ученые стали убеждаться в интернационализации терроризма. Градации между внутренним и международным терроризмом стали размываться. И международный терроризм стал не каким-то особым видом терроризма, а продолжением внутреннего терроризма, выходом его за пределы границ того или иного государства [6].

Это и масса других факторов способствовали и способствуют в настоящее время активизации международного контртеррористического взаимодействия специальных служб и правоохранительных органов различных государств. Выступая на международной научно-практической конференции «Международный терроризм: истоки и противодействие» в Санкт-Петербурге 18 апреля 2001 года, председатель Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников Содружества Независимых Государств Н.П. Патрушев (директор ФСБ РФ) заметил: «Проблему законодательного регулирования совместного противодействия терроризму можно разнести на два больших блока. Первый – это формирование самого правового массива, то есть принятие законодательных актов, необходимых тем же спецслужбам и правоохранительным органам для повышения эффективности борьбы с терроризмом. Второй – это создание условий для повышения качества международного сотрудничества спецслужб в борьбе с терроризмом» [7].

Говоря о формировании правовой базы как самостоятельной, так и совместной деятельности спецслужб, Н.П. Патрушев отметил, что

основные усилия законодателей должны быть направлены на выработку правовых мер ликвидации финансовых источников терроризма [7]. И далее «...большое значение имеет факт сближения отраслей национальных законодательств, касающихся борьбы с преступностью. Унифицированное законодательство может выступать как средство реализации такого общепризнанного принципа международного права, как неотвратимость наступления уголовной ответственности за совершенное преступление. Оно, безусловно, будет содействовать более качественному проведению согласованных и совместных оперативно-розыскных мероприятий на территории наших стран, осуществляемых уполномоченными органами государств Содружества по просьбе друг друга, а также процедуре экстрадиции (выдачи) иностранных граждан, совершивших преступление на территории своего государства и скрывающихся от преследования на территории того или иного государства СНГ» [7].

Отмечая важное значение специальных служб и правоохранительных органов в контртеррористической деятельности, необходимо отметить, что борьба с терроризмом – это не монополия спецслужб и правоохранительных органов, это забота всего гражданского общества, всех органов государственной власти и управления. Успешная борьба с современным терроризмом предполагает привлечение на свою сторону населения, без поддержки которого террористы не могут действовать. Вследствие этого весьма важна роль пропаганды и контрпропаганды в антитеррористических действиях. С учетом сложности современных террористических операций также все большее значение приобретает практика пресечения финансовых потоков, питающих террористическую деятельность.

По мнению профессора Б.Г. Путилина, при разработке стратегии борьбы с современным терроризмом необходимо учитывать пять основных составляющих антитеррористической стратегии: подготовку, предупреждение, мероприятия, наказание и обучение [8]. Подготовка требует от властей разработки основополагающих документов по борьбе с терроризмом. В них должны быть четко определены ответственность каждого ведомства, привлекаемого к борьбе с терроризмом, и предоставление им соответствующих полномочий. Это особенно важно в государствах, где к борьбе с терроризмом привлекается значительное количество ведомств. Власти должны также официально определить важнейшие решения, которые могут

быть приняты в условиях чрезвычайной обстановки. Для обеспечения последовательности в действиях подобные решения должны быть разработаны до, а не в ходе чрезвычайной ситуации. Например, должна быть выработана определенная линия при захвате заложников: делать ли упор на гибкое разрешение ситуации, гарантировать ли безопасное освобождение или проводить политику отказа от уступок террористам.

Следует заметить, что, к великому сожалению, при анализе анти- и контртеррористической деятельности как в нашей стране, так и за рубежом мы не обнаруживаем четко сформулированной конечной цели этой деятельности. По этому поводу профессор Академии ФСБ РФ А.А. Игнатьев замечает: «Ни в одном законодательном акте, касающемся борьбы с терроризмом, ни в одном научном трактате не определена конечная цель борьбы с терроризмом. Деятельность ради самой деятельности в борьбе с терроризмом ведет к тому, что антитеррористическая борьба будет продолжаться годами, и все будут при деле: террористы взрывать, убивать, а правоохранительные органы выявлять, предупреждать, пресекать и устраивать длительные и малоэффективные судебные процессы над террористами. Поэтому в соответствующих законодательных актах и официальных заявлениях руководителей государства необходимо сформулировать конечную цель борьбы с терроризмом – уничтожение, ликвидация терроризма как социального явления, угрожающего национальной безопасности России, самому существованию государства российского. Отдельные теракты возможны и по достижении указанной цели, в виде исключения, а не как социальное явление в масштабе государства» [5].

Это еще раз подтверждает, что пока еще нет универсальной идеологии контртерроризма. А без нее противодействие террористам носит сугубо национальный, отраслевой, этически мотивированный характер, иногда становится средством подавления конкуренции в политике, экономике и даже инструментом приоритетного развития той или иной науки. Но потребность в ярко выраженной идеологии контртерроризма с четко обозначенной конечной целью становится все очевиднее.

Необходимо отметить, что предупреждение терроризма начинается с создания политического климата, при котором террористам было бы затруднительно создать структуру поддержки и укрытия от силового воздействия. Вместе с тем борьба с терроризмом – это не «выбор одного

или нескольких политических курсов», это необходимость [2]. Тем не менее предупреждение предполагает и наличие адекватной информации о террористах. В принципе такая информация может быть собрана и в обычной политической обстановке с соблюдением законности и без нарушения прав граждан. Но сбор информации должен быть активным. Полученные данные должны быть распространены среди заинтересованных ведомств внутри страны и за рубежом (в соответствии с достигнутыми соглашениями).

Предупреждение также предусматривает запрещение проникновения террористов на национальную территорию. Это достигается обменом информации с другими правительствами и совершенствованием пограничного контроля. Тем самым создаются условия, препятствующие проникновению террористов в страну. В связи с этим целесообразно поставить вопрос о дипломатической неприкосновенности, с тем чтобы террористы не могли пользоваться дипломатической поддержкой и дипломатической инфраструктурой. И, наконец, предупреждение означает ограничение возможностей террористов проводить свои акции. Вероятные объекты их нападения должны быть защищены.

Активные мероприятия – третий элемент контртеррористической деятельности. При совершении террористического акта действия правительства должны быть энергичными. Власти должны сохранять спокойствие и быть готовыми оказать полное содействие полиции, вооруженным силам и разведывательным и контрразведывательным структурам. И в то же время власти должны помешать террористам реализовать свои цели. При этом следует учитывать следующее. Если террористы достигают поставленных целей, то проигрывают и власти, и все общество. Если они совершают теракт и безнаказанно уходят с места событий, то они порождают страх и деморализуют своих противников. Если террористы провоцируют излишнее использование силы со стороны властей, то это может вызвать негативную реакцию общественности и способствовать развитию терроризма. Следовательно, власти должны отказать террористам в их требованиях, ограничить численность возможных жертв и сохранять диктатуру права. При этом следует помнить, что для победы над терроризмом надо использовать все возможные приемы и методы, в том числе и те, что используют против нас террористы. Дополнительно следует заметить, что с точки зрения современной политики терроризм

уже не является идеологией. Вести разговор с террористами не о чем. Профессия «переговорщиков» с террористами, захватившими заложников, фактически теряет свою актуальность. Сегодня на террористические акты идут смертники, для которых сама идея переговоров тождественна провалу. Таким образом, очень многие группы террористов не связаны мотивами или целями, которые ставят суверенные государства. И соответственно современные религиозные, этнические, сепаратистские группировки не принимают в расчет традиционные методы дипломатии и военного сдерживания. Следовательно, пусть это будет негуманно, их нужно просто уничтожать.

Борьба с терроризмом, подобно борьбе с организованной преступностью, не должна ослабевать ни на минуту. Надо противодействовать попыткам прославлять людей, совершающих акты терроризма, попыткам создавать ореол славы, геройства или тайны вокруг них и вокруг их целей. В борьбе против терроризма надо исходить из того, что терроризм – это преступление, и обращаться с террористами следует как с преступниками! Поступить иначе – значит повысить статус самого террора и террористов и, следовательно, подорвать способность правительства бороться с ними [2].

Наказание совершается после того, как задержаны террористы или поддерживающие их. Справедливость требует, чтобы всякий захваченный террорист предстал перед судом. Например, общественность получила удовлетворение от тщательного расследования итальянскими властями попытки убийства Папы. Нет ничего более разочаровывающего, чем неспособность властей собрать необходимые доказательства преступной деятельности террориста.

Одной из важнейших задач в контртеррористической деятельности государства является обучение электората. Общество должно знать подлинную природу терроризма. При совершении теракта власти должны представлять правдивую информацию об этом. Они обязаны наглядно показать, что в террористической деятельности нет идеализма, что это чисто преступное деяние. Террористов нельзя представлять ни как затравленных неудачников, ни как романтических революционеров. Они должны быть показаны как преступники, каковыми и являются. Важно также развенчивать устрашающий образ террористов. Если граждане познакомятся с тем, что представляет собой терроризм, они станут жить, не боясь терроризма. А стоит только террористам понять, что прак-

тически все население поддерживает решение правительства не идти на переговоры с ними, как шанс вынудить его пойти на какие-то политические уступки покажется им малореальным.

Обучение всех участвующих в контртеррористических действиях обязательно. Оно также необходимо для совершенствования подготовки кадров, планирования и разработки соответствующих мероприятий. Важно при этом, чтобы в основу подготовки были положены законность и уважение к правам и свободам человека. Для успешной борьбы с терроризмом не следует отказываться от соблюдения демократических принципов, вводить чрезвычайное управление и законодательство военного времени. Именно в этом и состоит суть борьбы с терроризмом.

После событий 11 сентября 2001 года в США планирование превентивных действий в рамках контртеррористических действий против террористов стало базироваться на определении масштабности и инфраструктурной крепости/слабости базы, с которой планируются или ведутся враждебные для США вылазки. Наряду со средствами технической разведки, все шире применяются возможности агентурной, или так называемой народной разведки. В ряде стран к этим мерам прибавились юридические меры, позволяющие опережать действия террористов. В частности, после захвата террористами заложников в Перу (1997 г.) появились законы, позволяющие уничтожать лидеров «революционных» и других радикальных движений до вынесения ими приказов о начале террористических актов [3].

В 2001–2004 гг. аналогичная практика распространялась на «шахидов», или одиночек-смертников, выявленных спецслужбами Израиля, США, России и т.п. В дальнейшем по мере использования террористами компонентов оружия массового поражения превентивные меры, скорее всего, распространятся и на «сугубо технических» исполнителей терактов. Например, речь может идти о контрабандистах, сознательно идущих на провоз через территории многих стран делящихся/радиоактивных материалов для их подрыва в другой стране.

Изучение проблемы противодействия терроризму в различных его формах дает основание утверждать, что в целом отношение к терроризму и выбору соответствующей политики проявляется в двух крайностях: от мягкого, компромиссного подхода, с одной стороны, до жесткого, авторитарного, предлагающего отказ от какого-либо сношения с террористами, – с другой. Для выработки эффективной контртер-

рористической политики необходим набор основных мероприятий, выведенных в результате изучения и анализа тактики успешных контртеррористических действий прошлых лет. В частности, это:

- попытка найти долговременные решения проблем, порождающих терроризм;
- увеличение размеров и полномочий сил безопасности (например, численности, предоставление права обыска и входа в жилище граждан, права ареста и содержания в заключении без решения суда и т.п.);
- введение смертной казни за террористическую деятельность;
- ведение законодательного ограничения прав на собрания граждан и усиление мер контроля путем введения идентификационных карточек, регистрации по месту жительства и широкого использования компьютерного учета;
- провозглашение политики «отказа или значительно ограничения переговоров с террористами»;
- увеличение физической и процедурной безопасности;
- предоставление права на заключение и содержание под стражей без суда или другой законной процедуры с целью ограждения свидетелей преступления от запугивания со стороны преступников;
- наложение законодательных ограничений на возможности СМИ распространять сведения о террористических преступлениях;
- признание незаконными уплаты выкупа террористам, как отдельным лицам, так и организациям, или получения страховки за выкуп; законодательно обязать граждан сообщать в правоохранительные органы о случаях захвата заложников;
- разработка международных соглашений (или присоединение к ним), предусматривающих выдачу или суд над захваченными террористами, приостановление оказания авиационных услуг странам, предоставляющим убежище угонщикам самолетов и т. д.

Терроризм нельзя оправдать ничем. Он определяется не личностью людей, совершающих террористические акты, и не делом, под знаменем которого они встали. Он определяется характером самого акта. Терроризм – это умышленное нападение на ни в чем не повинных гражданских лиц. Этим терроризм и отличается от законных военных действий, которые направлены против вражеских войск [2]. Борьба с терроризмом – это бой зла против зла. Терроризм не подпадает под действие законов. Справедли-

вость и гуманизм не в том, чтобы отказаться от радикальных методов борьбы с террором и терроризмом, а в том, чтобы их применить.

Победить терроризм можно только его же методами. Государственная власть должна осознавать, что перед лицом террористов она не имеет права перекладывать ответственность за обеспечение безопасности на плечи рядовых граждан. Власть обязана демонстрировать уверенность в собственных силах и действительную готовность бороться с терроризмом любыми методами и средствами, включая акты возмездия. Ни в коем случае нельзя создавать впечатление, что за спиной террористов стоят некие могущественные силы. Терроризм нельзя политизировать и тем более идеологизировать. Подход к терроризму может быть только один – это варварство и бандитизм. И никакой иной перспективы у терроризма и террористов, кроме смерти и возмездия, нет и быть не может.

Девиз израильской разведки «Моссад», который против террористов и их пособников использовал самые жесткие методы, вплоть до физического уничтожения, – **«Ничто не забыто, ничто не прощается»** [9] – должен быть принят на вооружение контртеррористическими подразделениями всего мира.

#### Список литературы

1. Грачев С.И. Терроризм и контртерроризм в условиях глобализма. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2007. 354 с.
2. Нетаньяху Б. Война с терроризмом: Как демократии могут нанести поражение сети международного терроризма: Пер. с англ. М.: Альпина Паблшер, 2002. 206 с.
3. <http://www.bestreferat.ru/referat-2646.html>.
4. Доклад Генерального секретаря ООН Кофи Аннана 3 мая 2006 г. «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии»: <http://www.un.org/russian/unitingagainstterrorism/report.html>
5. Игнатъев А.А. Чего хватает и что необходимо для повышения эффективности борьбы с терроризмом в России // Тез. докл. «круглого стола» «Международный терроризм в СНГ». М., 2003. С. 111.
6. Беглова Н.С. Терроризм: поиск решения проблемы // США: экономика, политика, идеология. 1991. № 1. С. 40.
7. Театр террора / Автор-составитель Р. Оганян. М.: Грифон, 2006. 336 с.
8. Путилин Б.Г. Террористический интернационал. Жуковский; М.: Кучково поле, 2005. 320 с.
9. Studies in Conflict & Terrorism. 1997. V. 3. P. 281–316.

---

**TOPICAL ISSUES IN THE ORGANIZATION OF COUNTER-TERRORIST ACTIVITY**

*S.I. Grachev*

Based on the monitoring of the contemporary state of terrorism and a detailed analysis of the standards of counter-terrorist activity (legality; protection of life and health of endangered persons; priority of prevention of terrorism and terrorist actions; systemic nature of counter-terrorist activity and complex use of forces and facilities; combination of open and secret methods of combatting terrorism; inevitability of responsibility for terrorists), the author examines in detail the topical issues in the organization of counter-terrorist activity.