

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ
КАК ОБЩАЯ ЗАДАЧА ВЛАСТЕЙ И ГРАЖДАН
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

О.А. Акопян

Москва
2010 г

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ОТ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ. ИНИЦИАТИВА ВЛАСТЕЙ	4
РАЗДЕЛ 2. УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМ.....	12
РАЗДЕЛ 3. ВАЖНЫЕ СУБЪЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ.....	19
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	21
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....	22

Беспрецедентно возросшие за последнее десятилетие масштабы международного терроризма поставили большинство стран мира перед необходимостью разработки **национальных антитеррористических систем**, под которыми подразумевается *совокупность законодательной базы, деятельности государственных органов, неправительственных организаций, институтов гражданского общества, а также действий и мероприятий, направленных на противодействие терроризму и минимизацию террористической угрозы.*

Общая зарубежная практика такова, что антитеррористическая работа ведется преимущественно директивно, то есть все основные решения принимаются на высшем государственном уровне и в дальнейшем реализуются, оказывая влияние на гражданское общество. Однако в последнее время наметилась тенденция расширения роли гражданского общества в структуре контртеррористической работы. Теперь оно является не только объектом воздействия государственных структур, средств массовой информации и неправительственных организаций, но и субъектом, способствующим поддержанию общественного порядка и повышающим своей деятельностью эффективность превентивных антитеррористических мер. В связи с этим особенно актуально рассмотрение **двойственной роли гражданского общества в национальных антитеррористических системах.**

ЭЛЕМЕНТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Суммируя зарубежный опыт в области развития антитеррористической политики, можно сказать, что современные национальные антитеррористические системы представляют собой совокупность следующих элементов:

- антитеррористическое законодательство и система правосудия;
- деятельность правоохранительных органов, специальных служб и ведомств, занятых в сфере обеспечения безопасности (в том числе разведслужбы);
- работа специальных контртеррористических групп;
- создание национальных антитеррористических центров;
- выработка комплекса мер по противодействию экстремизму;
- разработка и проведение контртеррористических операций;
- работа служб, занятых ликвидацией последствий терактов;
- участие институтов гражданского общества;
- содействие СМИ в антитеррористической работе;
- обширная материально–техническая база (совершенные средства связи, компьютерные технологии, высококачественные современные транспортные и инфраструктурные элементы).

В деятельности каждого из этих элементов реализуется одна из двух позиций гражданского общества – объект защиты со стороны государства (пассивная позиция) или субъект и участник антитеррористической борьбы (активная позиция).

Исходя из этого, большая часть элементов антитеррористических систем для удобства рассмотрения разнесена по двум разделам. В одном из них речь пойдет о зарубежном опыте государственных правовых и иных инициатив, направленных на защиту гражданского общества от угрозы терроризма. В другом – рассмотрены прецеденты активного участия гражданского общества в функционировании национальных антитеррористических систем. В третий раздел будут вынесены некоторые важные элементы антитеррористических систем, которые не могут быть однозначно отнесены к одному из этих полюсов.

РАЗДЕЛ 1. ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ОТ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ. ИНИЦИАТИВА ВЛАСТЕЙ

ПРАВОВОЕ ПОЛЕ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ БОРЬБЫ

Терроризм был включен в международную повестку дня с 1934 года, когда Лига Наций начала разработку конвенции о предупреждении и пресечении терроризма. Конвенция не без труда была принята в 1937 году, однако так и не вступила в силу. Современное международное антитеррористическое законодательство, как правило, содержит конкретные положения, позволяющие государству, пострадавшему от теракта или находящемуся в состоянии реальной угрозы, расширять возможности собственного внутреннего законодательства.

В настоящий момент существует 13 ключевых международных документов, касающихся терроризма. Это международные соглашения стран ООН. Большинство положений этих документов уже реализованы многими странами в рамках внутреннего законодательства. Итак, международные антитеррористические меры представлены в следующих документах:

- Конвенция о преступлениях и других определенных законом противоправных актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токио, 1963);
- Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 1970);
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, угрожающими безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1971);
- Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (Монреаль, 1988);
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, угрожающими безопасности морского судоходства (Рим, 1988);
- Протокол о борьбе с незаконными актами, угрожающими безопасности платформ, расположенных на континентальном шельфе (Рим, 1988);
- Конвенция о физической защите ядерного материала (Вена, 1980);
- Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (Нью-Йорк, 1979);
- Конвенция о предотвращении преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (Нью-Йорк, 1973);
- Международная конвенция о борьбе с террористическими взрывами (Нью-Йорк, 1997);
- Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (Нью-Йорк, 1999);
- Международная конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (Монреаль, 1991);
- Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (Нью-Йорк 2005).

Кроме того, ведется обсуждение проекта Всеобъемлющей конвенции по международному терроризму (**Comprehensive Convention on International Terrorism**), которая призвана собрать основные положения перечисленных правовых документов, дополнив их положениями, необходимость которых продиктована сегодняшней ситуацией.

За последние 40 лет были подписаны 3 европейские антитеррористические конвенции, а также 2 американские, 2 азиатские и 3 арабские¹. В 1992-1993 гг. было принято 3 Резолюции Совета Безопасности ООН, которые, в частности, закрепили право на обмен разведанными между государствами-членами, а также постановили создание Контртеррористического комитета на базе Совбеза ООН.

«Глобальная контртеррористическая стратегия» (**The UN Global Counter-Terrorism Strategy**), принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 2006 году, стала первым международным официальным документом, признавшим **значительную роль гражданского общества в антитеррористической деятельности государств**. Согласно Стратегии, *гражданское общество реализует свою функцию через работу различных контртеррористических неправительственных организаций*.

Основная позиция НАТО относительно **роли гражданского общества в антитеррористической борьбе** отражена в некоторых рекомендациях экспертного комитета по антитеррористической работе странам-участницам:

- Необходимо признать, что борьба с терроризмом требует долгосрочных обязательств со стороны государства и активной народной поддержки, являющейся жизненно важным условием для успеха любых контртеррористических усилий.
- Признать, что обеспечение эффективной основы для реализации согласованного подхода к защите гражданского населения и достижения консенсуса в отношении координации усилий общества и государства возможно только при условии включения страны в международный диалог по этому вопросу.

Некоторые частные случаи антитеррористического законодательства представлены в Приложении 2.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

США

Важная роль в борьбе с терроризмом в США отведена специальному департаменту в структуре ФБР. Кроме того, антитеррористические отделы есть и в различных государственных ведомствах, таких например как Управление по делам миграций и предоставления гражданства (Bureau of Citizenship and Immigration Services). Часть следственных и надзорных функций передана таможенным и транспортным ведомствам.

Новая спецслужба была создана в США сентябре 2001 года. Это Управление внутренней безопасности (Internal Security Directorate), которое координирует работу 40 ведомств по безопасности. Глава Управления подчиняется непосредственно Президенту и является его советником по вопросам борьбы с терроризмом.

Некоторые учреждения, такие, например, как Оперативное Управление Контрразведывательных Сил (Counterintelligence Force Protection Source Operations) занимается сбором данных – результатов деятельности менее крупных подведомственных органов – для подготовки отчетов. На

¹ См. Приложение 1.

основе этих данных позднее вырабатывается общий план действий. Разведывательные службы имеют широкие возможности для сбора и анализа огромного объема информации, поступающей из разных областей. Информация передается непосредственно в Национальный контртеррористический центр (National Counterterrorist Centre), сотрудники которого на основе собранных данных делают вывод о степени угрозы и принимают решения о необходимости разработки конкретных мер. Координацией наступательных действий занимается другая служба – Совет Национальной Безопасности (National Security Council).

Каждая крупная военная служба контрразведки специализируется на выполнении конкретных функций. Среди таких служб:

- Командование Уголовных Расследований Армии США (U.S. Army criminal investigation Command);
- Управление Специальных Расследований ВВС США (U.S. Air Force Office of Special Investigations);
- Служба Специальных Расследований ВМФ США (U.S. Naval Force Department of Special Investigations) и др.

В систему государственных органов США, ведущих контртеррористическую деятельность, также должны быть отнесены:

- Группа по борьбе с терроризмом Сил Безопасности Морской пехоты США (USMC Fleet Antiterrorism Security Team);
- Группа по борьбе с терроризмом ВВС США (The Air Force Antiterrorism Security Team);
- Департамент социального обеспечения США (U.S. Department Of Human Services). Эта структура курирует деятельность ряда организаций, занятых ликвидацией последствий терактов, которые работают в сотрудничестве с различными государственными и местными организациями. К этой работе в случае необходимости могут быть привлечены психологи.

Индия

Ближайшим эквивалентом Управления Внутренней Безопасности США в Индии является Министерство внутренних дел, которое руководит национальной полицией, военизированными формированиями, а также разведывательными группами.

Индия имеет несколько спецслужб, которые следят за террористической деятельностью внутри страны и за рубежом. Аналитический и исследовательский отдел (Research and Analysis Wing) является подразделением внешней разведки, а Разведывательного бюро (Intelligence Bureau) – подразделение внутренней разведки.

Антитеррористическое отделение Полиции (Anti-Terrorism Squad) имеет филиалы во всех индийских штатах. Это специальное подразделение было сформировано в декабре 1990 года. За 20 лет существования отделения его работа способствовала снижению уровня преступности, в частности, в Мумбаи, на 70%. Антитеррористическое отделение сотрудничает с Аналитическим и исследовательским центром и Разведывательным бюро, а также аналогичными структурами в других странах. Однако после терактов в Мумбаи в 2008 году властям Индии стало ясно, что необходимо создание дополнительного ведомства. В настоящий момент уже создан новый Общенациональный Центр по борьбе с терроризмом. К работе в нем подключено более 1000 сотрудников правоохранительных органов.

Кроме того, было принято решение расширить масштабы антитеррористического сотрудничества между Индией и Великобританией. Большой проблемой, по мнению индийских властей, является то, что *народ не подготовлен должным образом к «самозащите» от террористических*

нападений, и опыт такой своеобразной обороны, отличающейся от национальной обороны и военных мер, следует перенимать в первую очередь у США и Великобритании.

Китай

Спустя почти год после теракта, произошедшего в Китае в преддверии Пекинской Олимпиады, вышло постановление властей КНР, согласно которому Народно-освободительная Армия Китая будет привлечена к работе в рамках антитеррористических операций.

В современных условиях любой стране необходима активизация контактов с иностранными вооруженными силами государств, уже столкнувшихся лицом к лицу с экстремизмом. Китайскими властями было решено, что эти работы эффективно и экстренно может проводить именно армия.

Предполагалось, что впоследствии зарубежное сотрудничество будет включать в себя совместные усилия по разоружению террористов в случае возникновения реальной террористической угрозы для КНР. На армию сегодня возложены большие надежды по минимизации уровня угрозы повторения терактов в Китае.

РАБОТА СПЕЦИАЛЬНЫХ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ГРУПП

Сегодня во многих странах созданы и функционируют специальные подразделения (контртеррористические группы) по борьбе с террористическими угрозами и последствиями терактов. Они представляют собой тактические единицы, задачей которых является предотвращения террористических нападений на территории страны или региона. Такие подразделения участвуют и в освобождении заложников.

Международное сообщество совместно создает такие группы, и в их рамках осуществляет ряд мер по борьбе с терроризмом и ликвидации его разрушительных последствий. В частности:

- 20 стран вносят свой вклад в проведение операции ООН под названием «Несокрушимая свобода», суть которой заключается в ликвидации террористических групп в местах их дислокации;
- 36 стран принимают участие в операциях Международных Сил Содействия Безопасности (International Security Assistance Force (ISAF)), осуществляющих обеспечение безопасности в Кабуле и его окрестностях;
- 22 страны оказывают помощь в восстановлении общественного порядка и социально-экономической инфраструктуры на территориях, пострадавших в ходе террористических актов или антитеррористических операций, путем участия в работе Группы по восстановлению провинций (Provincial Reconstruction Teams (PRTs)).

ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ

Особенно широко деятельность национальных антитеррористических центров развернулась на территории Соединенных Штатов. На их базе постоянно действуют круглосуточные горячие линии (Free government information line: terrorism), а также ежегодно проводятся конференции, такие, например, как «Антитерроризм. Полиция. Гражданская оборона» («Antiterrorism. Police. Civil defence»).

В частности, роль одного из таких центров временно выполняла Национальная комиссия по расследованию террористических нападений на США. Основной целью ее деятельности стало изучение обстоятельств, предшествовавших терактам 11 сентября, составление рекомендаций по предотвращению подобных инцидентов в будущем. Комиссия существовала в течение 20 месяцев, после чего выпустила итоговый отчет о результатах проделанной работы. В документе содержалось 37 конкретных рекомендаций, среди которых следует выделить такие, как:

- образование в США единого ведомства по борьбе с терроризмом (в тот период в разведывательное сообщество США входило 15 агентств и ведомств);
- распространение и защита американских идеалов в исламском мире путем более активной общественной дипломатии, особенно среди студентов и неправительственных лидеров.

Стоит заметить, что рабочей группой Президиума Госсовета РФ по вопросу взаимодействия органов государственной власти и религиозных организаций по противодействию экстремизму было предложено адаптировать меры, разработанные Комиссией, и применить их к российской действительности.

Как утверждает бывший координатор по борьбе с терроризмом Госдепартамента США Фрэнсис Тейлор, одним из ключевых направлений борьбы с террористической угрозой должно стать препятствование обеспечению материальной базы террористов. В первую очередь опасность представляет финансовая помощь, оказываемая иностранным террористическим организациям со стороны граждан США. Это уголовное преступление должно не только преследоваться по закону, но и всячески общественно осуждаться. Только за последние 2-3 года США, Великобритания, Канада, Греция, Индия, Филиппины и некоторые другие страны внесли в свое антитеррористическое законодательство поправки, ужесточающие наказание за финансовое содействие экстремистам. Однако нельзя ограничиваться только поправками к законам, необходимо, по мнению Тейлора, создать специальный орган, в компетенцию которого будет входить предотвращение такого рода финансовых преступлений.

Также роль антитеррористических центров выполняют 3 комитета, включенные в структуру Совбеза ООН:

- Контртеррористический комитет (КТК)
- Комитет по санкциям против Аль-Каиды и Талибана
- Комитет по контролю за распространением оружия массового уничтожения.

РАЗРАБОТКА И ПРОВЕДЕНИЕ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ

НАТО

Еще с середины 1990-х гг. в рамках НАТО регулярно проводился форум, посвященный вопросам борьбы с терроризмом. Результатом одного из таких форумов стало создание Объединенного Оперативного Командования (Allied Command Operations). Эта организация призвана проводить антитеррористические спецоперации. Среди наиболее известных из них можно выделить:

- Операция «Решительные меры». Проводилась совместно с силами ВМФ НАТО и заключалась в круглосуточном патрулировании морских объектов, расположенных на Средиземном море.
- Миротворческая операция на Балканах. Заключалась в оказании помощи в создании условий, необходимых для ограничения потенциально террористической деятельности. Силы НАТО также работают с региональными властями по вопросам пограничной безопасности. Помощь включает контроль над незаконным пересечением государственных границ, а также транспортировкой внутри региона оружия и наркотиков – важных экономических источников финансирования терроризма.
- Обеспечение общественной безопасности. НАТО также оказывает помощь в деле обеспечения безопасности крупных общественных мероприятий и событий в странах альянса, которые могли бы заинтересовать террористов. Управление по просьбе любого государства – члена НАТО может развернуть силы воздушного дальнего радиолокационного обнаружения и управления авиацией, а также запустить работу элементов химической, биологической и ядерной обороны. Таким образом, НАТО помогала в обеспечении безопасности встреч на высшем уровне, министерских совещаний, а также спортивных мероприятий.

Англия

Лондонской Полицией было разработано несколько основных видов антитеррористических операций. Некоторые из них проводились лишь однажды, другие поставлены на регулярную основу. Ниже будет представлена открытая информация о сути этих операций:

- Операция «Клайсдейл»². Как правило, в ходе такой операции осуществляется рейд с целью обнаружения террористов-смертников и их сообщников. Офицерам разрешено стрелять на поражение, если они считают это необходимым и оправданным.
- Операции «Радуга». Самая продолжительная из когда либо проводимых полицейских операций. Она призвана развивать открытую, общественную стратегию борьбы с терроризмом. Информацию об угрозе терроризма в городе оперативники собирают, методично просматривая записи с камер наблюдения, расположенных абсолютно на всех объектах – в транспорте (в городском общественном транспорте, а также в аэропортах и на вокзалах), ресторанах, отелях, магазинах, частных компаниях и некоммерческих организациях, жилых апартаментах, медицинских центрах, на улицах и т.д.
- Операция «Молния». Это операция по сбору разведывательных данных. Осуществляется она Командованием по борьбе с терроризмом (Counter terrorism Command) и предназначена для записи и анализа подозрительных наблюдений граждан.
- Операция «Невод». Направлена на выявление местонахождения преступников, связанных с террористическими организациями, с помощью работы с обширными базами данных и подключения так называемых «ключевых показателей» – кредитных карт, поддельных документов и др.

² *Клайсдейл* - английская порода тяжелоупряжных лошадей.

- Операция «Фура». Предназначена для борьбы с преступниками, непосредственно связанными с крупными международными террористическими группировками, в том числе с «Аль-Каида», которые занимаются кражей транспортных средств, незаконным сокрытием опасных веществ (материалов, которые могут быть использованы как ядерное, биологическое или химическое оружие).

Отдельного внимания заслуживают специальные антитеррористические операции, проводившиеся в Великобритании в 2006 году. Несмотря на то, что к тому моменту со времени терактов прошло больше года, антитеррористические операции с участием 500 сотрудников правоохранительных органов Англии проводились регулярно. В ходе одной из них было арестовано девять человек. Позднее была доказана непричастность к террористической деятельности лишь двух из них. Таким образом долгосрочные меры по противодействию терроризму доказали свою эффективность и оправданность.

Крупная операция по борьбе с терроризмом была намечена на осень 2009 года, однако была временно перенесена. По причине халатности одного из комиссаров полиции Боба Куика общественности стала известна некоторая сверхсекретная информация. Опасаясь инсинуаций в прессе и дезинформации граждан, английские спецслужбы приняли решение отменить операцию.

Австралия

В 2009 году австралийская полиция начала крупную операцию по борьбе с терроризмом. Как стало известно властям, на территории страны находились 4 человека, занятые подготовкой к теракту. Около 400 сотрудников из государственных и национальных служб безопасности приняли участие в 20 розыскных мероприятиях, итогом которых стала поимка этих лиц. Они оказались ключевыми фигурами одной из экстремистских группировок.

ВЫРАБОТКА КОМПЛЕКСА МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ

Евросоюз

Терроризм оказался «топовой» темой повестки дня на саммите Европейского Союза в Брюсселе в марте 2004 года. Причиной послужили взрывы, прогремевшие в Мадриде 11 марта и унесшие жизни 190 человек. Лидеры стран – членов ЕС обсудили ряд общих для всех мер, которые необходимо осуществлять в рамках национальных антитеррористических систем. Предполагались:

- неукоснительная реализация уже согласованных антитеррористических мер, таких, как общеевропейский ордер на арест, унификация наказания за террористические преступления и замораживание финансовых активов, принадлежащих группам, стоящим вне закона;
- отслеживание всех телекоммуникационных данных, в первую очередь звонков по мобильным телефонам и электронной переписки;
- активизация безопасности в портах, аэропортах, авто- и железнодорожных вокзалах на территории ЕС, а также других элементах транспортной сети.

После терактов в Лондоне и Мадриде стало ясно, что государства – члены ЕС должны активизировать сотрудничество в целях предотвращения терактов в будущем, так как к тому моменту надгосударственные структуры ЕС принимали участие лишь в 10% следственных групп и розыскных мероприятий. Основной целью антитеррористических мероприятий, планируемых ЕС, является обеспечение для граждан всех стран – участниц возможности жить в условиях свободы, мира и безопасности. Задача сплочения усилий ложится преимущественно на гражданское общество, так как необходимая законодательная и техническая база уже создана, однако в экстренных ситуациях государства, как правило, предпочитают

самостоятельно вести антитеррористическую работу. Методы борьбы с экстремизмом могут быть разными, однако общество всегда находится в примерно одинаковом положении – страха, разочарованности в действиях властей, желании победить будущую угрозу. Такое единство в положении и стремлениях граждан должно быть использовано властями ЕС в целях сплочения сил государств в войне с террором.

США

Антитеррористическим мерам США посвящен документ «Поручение проведения антитеррористической работы Управления ВС США» (U.S. Command Antiterrorism Operations Order), составленный в июне 2005 года. Он содержит 285 страниц директив, предназначенных для выполнения различными органами.

В Соединенных Штатах антитеррористическое законодательство развито как на общенациональном уровне, так и на уровне штатов. Например, штат Огайо принял собственный «Патриотический акт», несколько отличающийся от общенационального. В штате Канзас местное правительство недавно утвердило собственный максимально развернутый план контртеррористических мер. Помимо основополагающих мер, которые необходимо реализовывать на таможне, внутри населенных пунктов, на транспорте и т.д. в текст постановления также включены пункты, касающиеся увеличения уличного освещения, особенно в районах образовательных учреждений, и другие конкретные рекомендации к коммунальным службам населенных пунктов штата.

Япония

Проанализировав величину угрозы международного терроризма и учитывая печальный опыт Филиппин, Египта, Англии и Индонезии, пострадавших от крупных терактов в 2005 году, в декабре того же года правительство Японии инициировало принятие нового специального антитеррористического пакета мер. В частности, теперь каждый иностранец, въезжающий в страну (причем, в том числе и повторно), а также проживающий постоянно на ее территории, должен предоставлять оперативным органам свои отпечатки пальцев. Япония решительно поддерживала американские вторжения в Афганистан и Ирак, и поэтому власти опасались, что их собственная страна может стать очередной мишенью для террористов. Подобные превентивные меры, как показало время, были весьма оправданы. С целью информирования граждан обо всех нововведениях и, в целом, сути антитеррористической политики, в Японии был создан интернет-портал, посвященный защите граждан от террористической угрозы (Civil Protection Portal).

Наднациональный уровень

Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке (2003 год) признала терроризм основной угрозой общественному порядку. Документ содержит призыв к разработке мер, препятствующих получению доступа террористических групп к оружию массового уничтожения и соответствующим технологиям. К настоящему моменту единое комплексное международное соглашение такого рода еще не разработано.

РАЗДЕЛ 2. УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ АНТИТЕРОРИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ

Весьма распространен сегодня на Западе подход, в рамках которого правительство, прежде чем возлагать надежды на проявления инициативы от граждан, берет на себя обязательство проинформировать население о степени террористической угрозы, предпринимаемых мерах, существующих прогнозах развития ситуации и многом другом.

Опыт США в сфере информирования граждан и воспитательной работы с населением

В частности, особый отдел ФБР по борьбе с терроризмом подготовил и представил на своем сайте материал, посвященный минимальным необходимым мерам предосторожности. Гражданам предлагается ознакомиться с информацией о местах повышенной опасности, о рекомендуемых действиях в случае обнаружения сомнительных пакетов и свертков на улицах, в транспорте и других публичных местах. Среди предлагаемой информации есть сведения относительно официальной оценки уровня террористической угрозы в конкретный момент, а также своеобразный «инструктаж» для тех, кто планирует заграничные поездки в «опасные» зоны.

Ориентация граждан в пространстве антитеррористической работы является одним из направлений деятельности Международной ассоциации руководителей антитеррористических ведомств (The International Counter-Terrorism Officers Association), действующей в США. Ассоциация, созданная после событий 11 сентября 2001 года, состоит из сотрудников правоохранительных органов, пожарной и военной служб, службы экстренного реагирования и других специалистов в сфере безопасности. Ассоциация придерживается следующей позиции: *гражданское общество должно быть напрямую вовлечено в борьбу с терроризмом, только тогда можно будет говорить о проведении действительно общенациональной контртеррористической работы; однако для этого необходимо, чтобы в обществе было сформировано единое понимание самой сути международного терроризма, масштаба угрозы и характера проводимых государством мер по борьбе с этим явлением.*

С этой целью Ассоциация ведет работу по созданию специфической системы антитеррористического образования школьников, в рамках которого подрастающее поколение усваивает правила поведения в экстремальной ситуации, а также учится отличать действительную угрозу от мнимой (препятствие разжиганию исламофобии). Такая воспитательно-идеологическая работа воспринимается как весьма сложная, однако необходимая, поскольку без нее нельзя говорить о кооперации усилий гражданского общества и органов госбезопасности. Власти Соединенных Штатов убеждены, что вовлечение граждан в борьбу с терроризмом повышает эффективность проводимых государственными службами операций. И надо сказать, что такие меры доказали свою эффективность: в течение первого же года осуществления программы была приостановлена деятельность множества организаций и частных лиц, подозреваемых в помощи террористам.

Кроме того, свои проекты и программы в этой связи предлагают неправительственные организации широкого профиля, занимающиеся целым спектром проблем публичной политики – такие как, например, Институт мировой политики (World policy institute) (США). Институт выступил с инициативой разработки комплекса мер, которые должны осуществляться как со стороны правительства, так и со стороны граждан. Информационно-разведывательная деятельность, по мнению разработчиков проекта, может и должна стать сферой совместной компетенции

двух этих субъектов антитеррористической борьбы. При этом ведомственные структуры берут на себя контроль над закрытой информацией, а задача граждан заключается в:

- проявлении повышенной бдительности;
- демонстрации активной гражданской позиции;
- готовности сотрудничать с правоохранительными органами, сообщать им о подозрительных фактах.

По инициативе Государственного департамента Соединенных Штатов было принято решение использовать профессиональные знания сотрудников в области антитеррористической работы и направить их на подготовку специальной программы, рассчитанной как на работников правоохранительных органов, так и на рядовых граждан. Главной целью «Антитеррористической программы Госдепартамента США» является содействие в обеспечении безопасности граждан страны как в ежедневном режиме (внутри государства), так и во время зарубежных туристических и деловых поездок. Программа носит не только информационно-обучающий характер, но и содержит в себе элемент пропаганды, направленной на налаживание контактов с иностранными должностными лицами для достижения единого понимания серьезнейшей угрозы и желательности проведения совместной борьбы с терроризмом. По этой программе прошли обучение уже более 20 000 сотрудников из более чем 100 стран.

Аналогичный опыт Израиля

Если в США ответственность за просвещение граждан в сфере угроз современного международного терроризма берут на себя преимущественно государственные органы, то в Израиле основную работу в этом направлении осуществляют неправительственные организации. Международный институт по противодействию терроризму (International Institute for Counter-Terrorism) – израильская общественная организация, видящая своей целью предоставление подробной информации гражданам страны относительно истории терроризма, современного положения дел, уровня угрозы, методов борьбы и принимаемых на государственном уровне решений. Популяризация методички «*Все, что нужно знать о терроризме*», подготовленной данной организацией, не только привлекает внимание к проблеме и побуждает общественность содействовать властям в ее решении, но и унифицирует представления общественности о причинах, особенностях и последствиях терроризма в Израиле.

Организация сотрудничает с Международным академическим сообществом по противодействию терроризму (The International Counter-Terrorism Academic Community). В рамках сообщества осуществляется совместная работа израильских и приглашенных мировых экспертов над вопросами разработки новых механизмов противодействия террористической угрозе, поиска путей взаимодействия между властями и гражданами.

В целом, деятельности израильских общественных контртеррористических организаций свойственен пропагандистский характер. Среди прочего, они всячески стараются **донести до аудитории идею о недопустимости пособничества террористам, а также о катастрофической угрозе «гражданской халатности»** — нежелании граждан самостоятельно беспокоиться о своей безопасности и безопасности окружающих.

Программы стимулирования активности граждан

На расширение взаимодействия с институтами гражданского общества в борьбе с терроризмом из госбюджета США выделяются серьезные средства. Так, в 2002 году, когда последствия событий 11 сентября диктовали необходимость масштабных вложений в антитеррористическую деятельность, *объем средств составил 230 млн. долл.* При этом значительная часть этой суммы была направлена на реализацию программы «Следи за соседом», цель которой — поддержать усилия рядовых граждан, информирующих полицию о подозрительных действиях соседей, коллег по работе, случайных знакомых и т.д.

Также, по инициативе госдепартамента была запущена программа «Награда за справедливость». Вознаграждение может получить любой гражданин, своевременно сообщивший ставшую ему известной информацию о готовящемся теракте или месте нахождения террористов. Величина вознаграждения напрямую зависит от масштаба предотвращенного преступления, и может достигать 5 млн. долларов. Эта программа рассчитана на то, что пособничество террористам станет менее выгодным для граждан, чем сотрудничество с властями.

Вовлечение в деятельность по охране общественного порядка

Пожалуй, самым показательным примером вовлечения гражданского общества в осуществление противодействия терроризму является функционирующая в Израиле т.н. «Народная дружина» – одна из крупнейших добровольческих организаций, существующих на сегодняшний день в этой стране. Народная дружина Израиля является подразделением израильской полиции и насчитывает более 50 000 добровольцев, в то время как число штатных полицейских составляет менее 30 000 человек. На «дружинников» возложена функция патрулирования улиц, торговых центров, общественного транспорта (наиболее частый объект террористических атак в Израиле). При этом они официально имеют право на ношение оружия и применение его в случае необходимости. Участие в данной работе считается в Израиле очень почетным и пользуется общественным одобрением.

Следует отметить, что появление таких институтов гражданского общества, как «Народная дружина» объясняется не только необходимостью превентивных мер в борьбе с терроризмом, имеющим в Израиле колоссальный размах, но также является и результатом проводимой в стране широкомасштабной просветительской работы, о которой было сказано выше.

В штате Теннесси (США) по инициативе нескольких сотрудников полиции был введен режим регулярных 24-часовых рейдов по улицам городов, а также различным организациям и заведениям. Особенно важно, что выступая с такой инициативой, местные полицейские действовали в первую очередь как инициативные граждане, которые хотели жить в безопасном штате, а не как представители правоохранительных органов. Никаких директив относительно таких рейдов к ним не поступало, инициатива их проведения исходила от самих полицейских.

В ходе одного из таких рейдов было арестовано беспрецедентное число граждан – 71 человек. Позднее были предъявлены обвинения в причастности к террористической деятельности более чем тридцати из них. Эта операция имеет название «Внезапный удар». Регулярность ее проведения не разглашается, однако известно, что к осуществлению каждого из рейдов привлекается всего 50 штатных сотрудников. Таким образом, основная работа правоохранительных органов идет в обычном режиме.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК РЕГУЛЯТОР МЕТОДОВ И МАСШТАБОВ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ

Глобальная террористическая угроза провоцирует внесение в повестку для важного вопроса – *поиск баланса между гражданскими свободами и рамками дозволенного в борьбе с экстремизмом*. Широкомасштабная «война с терроризмом» сегодня позволяет задерживать людей, подозреваемых в сговоре с террористами, и содержать их под стражей длительный срок, нарушая права, предусмотренные Женевской Конвенцией. Этот вопрос инициировал широкие общественные дебаты.

Расширение полномочий властей в рамках борьбы с терроризмом

США. Одним из результатов проводимой в Соединенных Штатах широкомасштабной просветительской работы следует считать лучшее понимание американской общественностью сути террористической угрозы и осознание необходимости содействия государственным структурам в борьбе с терроризмом всеми доступными рядовым гражданам средствами. Одной из «пассивных» форм такого содействия может считаться осознание необходимости некоторых «крайних» мер, на которые в экстренных условиях вынуждены идти власти.

Иллюстрацией служит принятый после событий 11 сентября 2001 года Конгрессом США т.н. «*Патриотический акт*» — Федеральный Закон, предусматривающий возможность ограничения ряда прав и свобод граждан в целях проведения превентивных мер по борьбе с терроризмом. Законом предусмотрено, в частности, расширение полномочий спецслужб по прослушиванию и записи телефонных переговоров, контролю электронной почты, доступу к банковским счетам, увеличению срока задержания подозреваемых в террористической деятельности иностранных граждан без предъявления обвинения и др.

В ходе разработки этого закона основной упор делался на необходимость соблюдения баланса между разумным и необходимым ограничением демократии с одной стороны, и сохранением ее базовых ценностей — с другой. В результате данный закон получил поддержку не только среди конгрессменов, но и среди простых американцев. Вместе с этим, сложилось и четкое понимание, что расширение прав спецслужб потребует усиления гражданского контроля над силовыми структурами в целях недопущения злоупотреблений с их стороны.

Индия. Эта страна пострадала от терроризма чрезвычайно сильно. Терроризм иногда называют «неинтенсивной войной». Однако потери, которые понесла Индия в последние два десятилетия в связи с ростом террористической деятельности, сопоставимы с потерями от боевых действий. Более 70 000 мирных жителей пострадали от терактов. Также жертвами стали более 9 000 сотрудников органов безопасности. Почти 6 000 человек остались без жилья и средств к существованию. Эти цифры объясняют причину действия на территории Индии в период с 2002 по 2004 год одного из самых жестких антитеррористических законов.

Данный закон, принятый в 2002 году, квалифицировал любое пособничество террористическим группам как экстремистскую деятельность. За такую деятельность предполагалось пожизненное тюремное заключение, а в исключительных случаях — смертная казнь. Также в документе была закреплена норма, объявляющая преступлением сокрытие от властей сведений, связанных с готовящимися терактами, их организаторами и пособниками. Как посчитали индийские законодатели, чрезвычайные ситуации требуют чрезвычайных средств правовой защиты. Тем не менее, данный закон был отменен в 2004 году после того, как нашли подтверждение факты злоупотреблений должностными полномочиями со стороны сотрудников правоохранительных органов. Однако после недавней серии взрывов, некоторые индийские политики призывают к реабилитации этого закона.

Нужно заметить, что в некоторых индийские штатах, таких как Карнатака и Махараштра, законы по борьбе с организованной преступностью и законы по борьбе с коррупцией носят не менее жесткий характер, чем отдельные элементы антитеррористического законодательства, однако они до сих пор не отменены.

«Война с террором» vs права человека

Гражданское общество сегодня оказалось в весьма затруднительном положении: между позицией жертвы действий экстремистских групп и жертвы методов борьбы с терроризмом. Так считает Мартин Шейнин — эксперт ООН в области защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом. В частности размах «войны с террором» привел к увеличению числа случаев *гендерных нарушений прав человека*. Молодые

мусульманские женщины, проживающие на территории Европы, и даже имеющие гражданство, все чаще становятся объектом повышенного внимания властей.

Сегодня активно обсуждается курс, взятый, в частности, странами ЕС, на жесткий подход к борьбе с терроризмом. С каждым годом все больше стран вносят в свое антитеррористическое законодательство поправки, которые ужесточают меры противодействия экстремизму. **Франция** относится к числу таких стран. Еще в 2005 году, на волне терактов в Мадриде и Лондоне, Франция, опасаясь стать третьей мишенью в этом списке, решила со своей стороны ужесточить сроки тюремного заключения для осужденных террористов, усилить видеонаблюдение в общественных местах, а также организовать выездные операции полиции с целью розыска подозреваемых непосредственно в странах, где расположены основные лагеря подготовки террористов.

Многие политические эксперты **Великобритании** опасаются, что современные контртеррористические меры борьбы угрожают реализации основных прав членов общества. После взрывов в лондонском метро в июле 2007 на обсуждение в парламент Великобритании был выдвинут законопроект, допускавший:

- применение пыток в качестве метода допроса лиц, подозреваемых в причастности к терактам;
- специальное судопроизводство и тайное предварительное следствие;
- уголовную ответственность за любые формы «косвенного подстрекательства» к экстремизму в устной, печатной или электронной форме;
- длительное удержание под стражей подозреваемых в терроризме;
- закрытие культовых учреждений, используемых для разжигания экстремистской деятельности.

По мнению британской общественности, власти тем самым хватались за любую возможность расширить свои права и полномочия, вместо того, чтобы рационально, эффективно, а главное оперативно реагировать на возникающие угрозы и вызовы. Применение пыток, в частности, противоречит нормам международного права, которые диктуют абсолютный запрет на насильственные формы проведения следственной работы и не допускают исключений, даже по соображениям национальной безопасности. Выражение «крайних взглядов», а также «оправдание» и «прославление» терроризма тоже оказывались вне закона в соответствии с новой поправкой. Подобные речи в устном или печатном виде представлялись как «прямая угроза национальной безопасности и общественного порядка Великобритании».

Одна из наиболее спорных поправок касалась возможности закрытия мест отправления культа, использующихся в качестве «центра разжигания экстремизма», а также депортации некоторых мусульманских священников за пределы Великобритании с формулировкой «не способен проповедовать». Препятствие со стороны властей в деле отправления культа является незаконным. Однако правительство Великобритании, не опасаясь за последствия, все же посчитало необходимым рискнуть нарушить право некоторых граждан на свободное выражение мыслей во имя сохранения безопасности всего общества. Эти меры получили крайне отрицательную оценку со стороны многих стран, однако оказались эффективными в конкретных политических условиях, а спустя 3 года поправки были отменены.

Канадской политической культуре свойственен процесс поиска баланса между эффективными контртеррористическими мерами и уважением к правам простых граждан. Особенно актуальным это является в случаях, когда общественности становится известно о прецедентах ущемления прав граждан Канады арабского происхождения. Встает вопрос о создании организаций, которые взяли бы на себя оказание помощи людям, подвергшимся повышенному вниманию со стороны властей и не умеющих грамотно апеллировать к своим правам.

Ведь если гражданское общество привлекается к борьбе с терроризмом, то степень его защищенности и защищенности прав граждан в ходе этой совместной борьбы ложится дополнительным грузом на плечи государства. Это одна из ключевых проблем, перед лицом которых оказалось большинство развитых стран сегодня.

Дженис Тиббетс – авторитетный канадский судья и известный специалист в области прав человека – убеждена, что террористические акты, потрясшие мир за последние 10 лет, являются страшной катастрофой для человечества, однако это не должно становиться оправданием разработки жестких антитеррористических мер. Меры по борьбе с терроризмом должны быть эффективны, и добиваться этого необходимо путем развития широкомасштабных, оперативно функционирующих сетей контроля и предупреждения угроз. **Терроризм – один из главных врагов первоочередных естественных гражданских прав. И бороться с ним за счет сокращения этих прав в еще большей степени – извращенный путь.**

Свою точку зрения Дженис Тиббетс высказывала в рамках общественной дискуссии, разгоревшейся в Канаде на тему продления антитеррористического закона, которые допускал превентивные аресты иностранцев и последующую проверку их личности. Подобные неконституционные меры были неизбежны в 2002 году, когда память о терактах в США 11 сентября была еще свежа, однако спустя 5 лет было принято решение отменить эту часть законодательства. Подводя итог практике применения этих поправок, эксперты пришли к выводу, что эти положения не сыграли существенной роли в борьбе с терроризмом, а значит должны быть немедленно отменены. Таким образом, Канада сделала выбор в пользу прав и свобод своих граждан.

Относительно антитеррористической политики арабских стран широко известно не так много. Объективно дать оценку мерам, применяемым там, можно только основываясь на анализе законодательной базы. Большая часть внутренней стратегической информации не придается огласке – и это элемент национальной политики. В прошлом году Human Rights Watch опубликовал доклад о внутренней безопасности в **Саудовской Аравии**. Отдельным разделом этого доклада стала антитеррористическая работа. Что касается объективных показателей – численности задержанных по подозрению в терроризме, срокам их содержания под стражей и другим техническим моментам – Саудовская Аравия выдерживает довольно высокий европейский, можно даже сказать демократический уровень уважения к правам личности. Однако остается непонятным, что происходит в тюрьмах, реабилитационных центрах и залах судебных заседаний этой страны. Уровень гражданского участия в политических процессах в арабских странах традиционно низок, поэтому не приходится говорить о высокой роли гражданского общества в формировании национальных антитеррористических систем. Этот факт создает дополнительные условия для властей, позволяя скрывать реально применяемые меры по борьбе с международным и внутригосударственным экстремизмом.

Итак, любые нарушения прав человека в ходе контртеррористической работы должны контролироваться населением страны, и роль гражданского общества в этой связи заключается в активной защите собственных прав. *Каждый гражданин должен осознавать, что именно он является гарантом справедливости общественных устоев.* Общество как носитель власти может и должно брать функцию регулирования действий государственных институтов на себя.

Каждый гражданин имеет все основания быть действительно субъектом контроля при осуществлении антитеррористических операций, и контролировать любую из этих ситуаций с точки зрения обеспечения прав и свобод человека. *Так гражданское общество на Западе реализует одну из своих важнейших функций.* Кроме того, в общественных же структурах и негосударственных объединениях должна разрабатываться, формулироваться и совершенствоваться идеология противодействия терроризму.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ЦЕНТРЫ ВЫРАБОТКИ МЕТОДОЛОГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ БОРЬБЫ С ТЕРРОРОМ

INTRAC (international NGO Training and Research Centre) - Международный неправительственный центр исследований и подготовки кадров, занимающийся поддержкой неправительственных организаций и институтов гражданского общества по всему миру в сфере изучения вопросов политики. Центр стремится укрепить роль гражданского общества в политике посредством проведения исследований и анализа его потенциала как актора общественно-политических отношений.

В качестве одной из ключевых сфер интеграции сил центр предлагает антитеррористическую работу. По задумке центра, гражданам необходимо не только просвещать, но и активно привлекать к разработке антитеррористических мер. Активная гражданская позиция подразумевает не только содействие властям в форме молчаливого согласия с действиями, но и конкретную помощь в так называемой «войне с террором» (War on Terror), которую сегодня ведут США, Великобритания, Израиль и др.

Центр выступает с идеей создания в США (а затем содействия в распространении и в других странах) *Организации гражданского контроля*. К выводам о необходимости такой структуры центр пришел после проведения обзорного исследования, которое выявило расхождение между «политикой сдерживания терроризма» и практикой ущемления прав и свобод граждан под эгидой противодействия экстремизму. Гражданское общество в такой ситуации должно реализовывать свою функцию как гарант демократического строя. Оно должно взять на себя защиту прав человека от узурпирующей силы государства, поскольку репрессивные и антидемократические злоупотребления властей Соединенных Штатов в ходе борьбы с терроризмом ставят некоторые общественные организации в условия (частичное ограничение свободы слова и организации), при которых невозможно полноценно вести работу.

«**Независимая зона**» (Independent sector) – одна из благотворительных организаций, являющихся площадкой для сотрудничества и кооперирования усилий множества американских (и не только) неправительственных фондов, программ и организаций. «Независимая зона» нацелена на содействие установлению мира и порядка во всех странах. Ее эксперты считают, что для полноценной и эффективной жизнедеятельности всех государственных институтов необходимо воспитание активных граждан, желающих совместными усилиями создать открытое, справедливое и здоровое общество. С таких позиций организация смотрит и на возможность содействия граждан в антитеррористической работе государства.

В 2004 году «Независимая зона» выпустила справочник «Руководство по борьбе с терроризмом: меры», чтобы помочь некоммерческим организациям и фондам ознакомиться с новыми требованиями, предъявляемыми властями США к их деятельности в целях предотвращения финансирования террористических групп и неумышленного пособничества. Этот справочник представляет собой свод наиболее ключевых положений федерального антитеррористического законодательства, а также содержит списки лиц и организаций, финансовые сделки с которыми могут оказаться рискованными с точки зрения пособничества терроризму. Эта информация стала, как показало время, востребована не только среди общественных организаций, но и среди коммерческих фирм и даже частных лиц.

РАЗДЕЛ 3. ВАЖНЫЕ СУБЪЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

РОЛЬ И МЕСТО СМИ В АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ ЗАПАДНЫХ СТРАН

Одним из основных механизмов донесения идей антитеррористической борьбы до широкой общественности на Западе являются *средства массовой информации*, которые уделяют особое внимание содержанию сообщений, посвященных террористической и антитеррористической тематике.

СМИ могли бы стать действенным средством борьбы с терроризмом в современных условиях, но сложность заключается в том, что они, с одной стороны, своими действиями усиливают страх и панику среди населения, с другой - лишь при грамотном подходе могут выступать средством профилактики терактов.

Именно поэтому в некоторых зарубежных странах практикуется введение ограничений на освещение отдельных аспектов проявления экстремизма. При этом о существовании широкого спектра директив и запретов относительно публикации новостной информации говорить не приходится в силу того, что свобода слова и печати является неотъемлемым атрибутом любого демократического западного государства. Однако в некоторых странах имеются и достаточно жесткие ограничения, закрепленные законодательно.

Так, действующий в **США** уже 8 лет Федеральный Закон «Об управлении в области информационной безопасности» (Federal Information Security Management Act) запрещает распространение противогосударственных идей, к которым относятся в том числе и непроверенные данные о террористических актах, угрозе национальной безопасности, искажение официальной позиции властей относительно происходящих преступлений против общественности.

Израиль, в свою очередь, избирал другую модель – взывание к социальной и моральной ответственности прессы при условии отсутствия жесткого ограничения ее деятельности (кроме случаев разглашения государственной тайны и нарушения иных правовых норм).

Системам контртеррористической борьбы, созданным в Соединенных Штатах и странах ЕС в последние годы, свойственно экстренное реагирование на сведения о готовящихся или уже произошедших террористических актах. В связи с этим, как правило, официальная позиция компетентных органов попадает в СМИ достаточно быстро, и на основе этих официальных материалов затем строится содержание новостных сообщений. Таким образом, путем обеспечения оперативной работы ответственных ведомств (полиции, спецслужб и т.д.) государство пытается решить проблему возможной дезинформации общества неофициальными источниками, избегая применения жестких цензурных методов.

Однако проблемные сферы все же остаются. Одной из них является *Интернет*, позволяющий «непроверенным источникам» опережать власти в вопросах заполнения информационного вакуума. При этом жесткие методы, практикуемые, например, в Саудовской Аравии, Китае, на Кубе, где Интернет представлен в ограниченном сегменте и подвергается цензуре, по объективным причинам не стали и не смогли стать элементами системы информационной безопасности развитых стран.

Ликвидация последствий терроризма: психологический аспект

Терроризм по своей сути является методом ведения психологической войны, который имеет целью разрушение основ общества путем демонстрации слабости властей и, таким образом, разрушение сотрудничества между ними и гражданским обществом.

Повышенное внимание, и небезосновательно, сегодня уделяется вопросу нейтрализации психологических последствий терактов – состояния шока, паники, страха, недоверия к правительству. Выполнение этой задачи иногда берет на себя такой институт гражданского общества как *религиозные организации*, оказывающие тем самым активное содействие проведению контртеррористической программы государства. Такая практика очень распространена, например, в Великобритании и Индии.

Интерес представляет позиция *Британской* методистской церкви относительно того, какими методами необходимо бороться с последствиями террора. Религия, в этой связи, как один из институтов гражданского общества, выполняет крайне важную миссию. Церкви в каждом населенном пункте по всей стране имеют возможность выхода на широкие групп людей. Это может иметь серьезное значение в вопросе повышения сплоченности общества и предотвращения радикализации мышления потенциальных террористов. Церковь также можем предложить эмоциональную поддержку. В период после терактов в Лондоне (7 июля 2005 года) церковные приходы стали местами прибежища множества испуганных и фрустрированных людей. К тому же, сложно придумать более подходящее и безопасное место для скорби по жертвам террора и размышлений о собственной роли в борьбе с ним. Служители церкви готовы круглосуточно предлагать свою помощь в заживлении душевных ран тех, кто потерял родных и близких.

Индийские религиозные организации берут на себя схожие функции. После взрывов в Мумбаи в 2008 году общественное недовольство действиями правительства значительно усилилось. Премьер-министр Индии выступал с обещаниями в кратчайшие сроки усилить долгосрочные меры борьбы с терроризмом. Однако политические аналитики и рядовые граждане сомневались, что обещание правительства реформировать антитеррористическую систему будут исполнены. Снять общественное напряжение и минимизировать психологические последствия катастрофы помогли именно религиозные институты.

* * *

Сегодня в России и многих других странах широкое распространение получил подход, в соответствии с которым борьба с терроризмом признается задачей спецслужб и правоохранительных органов, за которыми эта функция закреплена законодательно. Современные условия диктуют другие правила: **необходимо сплочение всех здоровых сил общества в профилактике терроризма.** Одна из задач действия национальной антитеррористической системы заключается в создании условий, при которых каждый гражданин и каждая компетентная структура должны найти свое место в процессе противодействия террористической угрозе.

Даже самый поверхностный анализ зарубежной практики демонстрирует, что активное вовлечение институтов гражданского общества в национальную антитеррористическую систему позволяет существенно повысить эффективность ее работы. В связи с этим, существенный опыт, накопленный за последнее десятилетие такими странами как США, Израиль, Великобритания и др. может быть взят на вооружение, адаптирован и применен и другими странами, столкнувшимися сегодня с проблемой терроризма и необходимостью разработки эффективной национальной системы противодействия ему.

В настоящее время очевидным является то, что **для развития эффективной национальной антитеррористической системы необходима консолидация усилий властных и силовых структур, с одной стороны, и гражданского общества – с другой.**

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРИМЕРЫ ДЕЙСТВУЮЩИХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ КОНВЕНЦИЙ

- Европейская конвенция о пресечении терроризма (Страсбург, январь 1977), Протокол 2003 года (Страсбург, 2003),
- Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Страсбург, 2006),
- Конвенция Организации американских государств о предупреждении террористических актов и наказании за их совершение (Вашингтон, 1971),
- Межамериканская конвенция о борьбе с терроризмом (Бриджтаун, 2002),
- Конвенция Организации Африканского союза о предупреждении и борьбе с терроризмом (Алжир, 1999) и Протокол к этой Конвенции (Аддис-Абеба, 2004),
- Региональная конвенция ЮААРС о пресечении терроризма (Катманду, 1987) и дополнительный протокол к Конвенции (Исламабад, 2004),
- АСЕАН: Конвенция о борьбе с терроризмом (Себу, 2007),
- Конвенция Лиги арабских государств о пресечении терроризма (Каир, 1998),
- Конвенция Организации Исламской конференции о борьбе с международным терроризмом (Уагадугу, 1999).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ОПЫТ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ

- **В Англии** в январе 2002 г. был принят закон по борьбе с терроризмом, существенно расширивший полномочия властей, полиции и спецслужб по задержанию лиц, подозреваемых в причастности к терроризму. Расширены также права британской транспортной и военной полиции, которым предоставлено право вести расследования вне рамок существующей юрисдикции.
- **Во Франции** в начале 2000-х гг. вступил в действие закон о повседневной безопасности граждан. Акцентировано внимание на развитии национальной картотеки «генетических отпечатков» подозреваемых не только в совершении убийств, пыток, сексуальных преступлений, но и актов терроризма.
- В апреле 2002 г. правительство **Канады** подготовило новый законопроект по ужесточению мер по борьбе с терроризмом. В случае террористической угрозы новый документ допускает создание т.н. «зоны безопасности» на тех территориях, где находятся военнослужащие и военная техника Канады или союзников.
- **Кипр** в ноябре 2001 г. ратифицировал Международную конвенцию по борьбе с финансированием терроризма. Принятый закон предусматривает пожизненное заключение и штраф в качестве наказания за террористическую деятельность. В рамках закона создаются подразделения по борьбе с финансированием терроризма, а также специальный фонд в поддержку жертв терроризма.
- **В ОАЭ** в 2002 г. был принят закон по борьбе с терроризмом, хотя при его разработке возникали сложности с определением, какие организации считать освободительными движениями, а какие террористическими группами.
- **В Японии** в октябре 2001 г. парламентом страны был одобрен антитеррористический закон. Срок его действия был ограничен двумя годами, однако в дальнейшем он был продлен.
- Национальная ассамблея **Кубы** приняла в декабре 2001 г. закон, направленный против террористических актов, предусматривающий наказание в виде смертной казни. Этот документ нацелен на предупреждение терактов в любом проявлении и наказание преступников за производство, транспортировку отравляющих и взрывчатых веществ, а также за другие формы содействия террористической деятельности.
- **В Непале** принят закон по борьбе с терроризмом в апреле 2002 г., в связи с террористическими актами, совершаемыми маоистами «Народной армии». Закон предусматривает пожизненное тюремное заключение за участие в террористической деятельности, даёт правоохранительным органам полномочия на задержание подозреваемых в терроризме без формального выдвижения обвинения на период до трёх месяцев.
- В **Пакистане** до сих пор действует закон, подписанный в 1999 году. Его характерной чертой (как и чертой других пакистанских антитеррористических правовых актов, вышедших ранее) является отсутствие однозначной квалификации террористической деятельности и связанных с ним явлений и понятий.
- **Чилийский** антитеррористический закон 2004 года примечателен тем, что в структуру понятия «террористический акт» включено, пожалуй, максимальное число противоправных действий, а также некоторые инциденты, такие как поджоги, акты вандализма и др.
- В закон о национальной безопасности, действующем на территории **Филиппин** с 2007 года, особое внимание уделено законодательной основе действий, допустимых относительно террористов и лиц, подозреваемых в экстремисткой деятельности, а также их соучастников.
- В **Турции**, согласно постановлению закона, вышедшего в 2008 году, лица, арестованные по подозрению в террористической деятельности имеют право на предоставление адвоката в первый же день их содержания под стражей.