

# Предупреждение и борьба с терроризмом: российский и зарубежный опыт законодательного регулирования

## Введение

В современных условиях реальную угрозу национальной безопасности России, ее территориальной целостности, конституционным правам и свободам граждан представляет **усиление терроризма в различных его формах**.

Провоцируя войны, недоверие и ненависть между социальными и национальными группами, **терроризм**, приобретающий все более разнообразные формы и угрожающие масштабы, относится к числу самых опасных и труднопрогнозируемых явлений современности.

Сегодня, когда отчетливо просматривается тенденция к расширению масштабов акций террористического характера, **борьба с терроризмом становится глобальной международной проблемой**, представляющей серьезную угрозу для безопасности всего мирового сообщества.

Эта задача тем более актуальна в наши дни, когда на общественную жизнь многих государств серьезное влияние оказывает **активизация регионального сепаратизма, обострение национальных и конфессиональных противоречий**.

В сегодняшнем мире именно **религиозный и национальный факторы**, проявление религиозной нетерпимости, фанатизма, вооруженные столкновения на религиозной почве во многом определяют состояние и тенденции развития общественно-политической ситуации в некоторых регионах.

По данным исследователей, с середины 60-х до конца XX века численность фундаменталистских течений всех религиозных направлений в мире возросла в три раза. В настоящее время почти четвертая часть всех террористических группировок, действующих в мире, преследуют религиозные цели.

**Противодействие и конструктивная профилактика различных видов терроризма** имеет для **многонациональной России** особую актуальность, что обусловлено продолжающимися межэтническими и межконфессиональными конфликтами, **ростом национального и религиозного экстремизма**, являющихся прямой угрозой безопасности страны. Наиболее рельефно это проявляется в действиях террористов на Северном Кавказе, всплесках ксенофобии, фанатизма и фундаментализма.

Масштабы терроризма, его межгосударственный характер сделали необходимым **совершенствование системы противодействия** ему, координацию усилий различных государств на долгосрочной основе.

Это относится к созданию правовых актов, планированию и осуществлению предупредительных, оперативно-розыскных, политических, экономических и иных мероприятий, а также обеспечению недопустимости и пресечению возбуждения национальной и религиозной вражды.

## ***1. Терроризм как социально-политическое явление***

Для нахождения эффективных путей предупреждения различных форм терроризма, а также правового обеспечения противодействия терроризму и религиозному экстремизму, правильному выбору средств и методов борьбы с ним важен комплексный социологический и политологический анализ этого сложнейшего социально-политического феномена, его глубокое теоретическое осмысление, изучение законодательного опыта зарубежных государств.

### ***1. 1. Понятие, признаки, классификация терроризма***

Анализ имеющихся публикаций показывает, что хотя проблемам терроризма посвящена значительная литература, на сегодняшний день **отсутствует единая общепринятая правовая трактовка понятия терроризма** как социально-политического явления общественной жизни.

Исследователи относят его к наиболее **неоднозначным и многоплановым**, отмечая большие трудности, связанные с выработкой его адекватного теоретического определения, что объясняется сложностью феномена терроризма, его многоаспектностью и исторической изменчивостью. Так, Генеральная Ассамблея ООН приняла более 10 резолюции о национальном, региональном и международном терроризме, но так и не смогла дать единообразного определения терроризма.

В научных исследованиях терроризм понимается и как **метод политической борьбы**, отвергающий сотрудничество, компромиссы с противодействующей стороной и отражающий наиболее агрессивные установки субъекта, и как **негативный социальный протест**, развивающийся на различных уровнях - общество, классы, отдельные общественные слои, этнонациональные и профессиональные группы.

Некоторые ученые **трактуют терроризм достаточно широко** - как угрозу насилием, индивидуальные акты насилия или компании насилия, а также международные преступления, совершаемые посредством насилия и устрашения.

Широкое понимание этого общественно опасного явления дает **Федеральный закон "О борьбе с терроризмом"**, где говорится, что терроризм - это насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений (**ст.3**).

Существует и много других характеристик терроризма, например, **уяснение содержания терроризма через составляющие его элементы**. При этом обязательными компонентами терроризма в научной литературе называют **следующие его признаки**:

**политическая мотивация** террористической деятельности, осуществление ее в определенных политических целях;

**целенаправленное использование насилия или угрозы его применения** в качестве основного метода своей стратегии для запугивания, формирования в обществе чувства страха;

**«идейный абсолютизм»**, убеждение в обладании единственной высшей, окончательной истины, уникального рецепта "спасения" своего народа или даже всего человечества.

Большой разброс мнений в определении терроризма наблюдается среди **западных исследователей** этого феномена.

Так, в Фундаментальном оксфордском справочнике "Политический терроризм" указывается, что политическому терроризму, по мнению опрошенных респондентов, свойственно: насилие (83 %); связь с политикой (65 %); устрашение, террор (51 %); угроза (47 %); систематичность акций (30 %).

**Этимология слов "террор" и "терроризм"** восходит к значению - "страх", "ужас" в переводе с латинского. Дословный перевод раскрывает не само понятие террора, а лишь его прямое следствие на эмоциональном уровне. Со временем в понятие "террор" стали вкладывать не только значение прямого насилия, а сам процесс, который вызывает страх и ужас.

В толковом словаре В.И.Даля подчеркивается основной смысл, **нацеленность терроризма - устрашать смертью, казнью, запугивать**, держать в повиновении

угрозами насилия, творить расправу жесткими карательными мерами, истязаниями, расстрелами и т.д.

В связи с многообразием толкования некоторые исследователи предлагают различать понятие «**терроризм**» в **узком и в широком смыслах слова**.

**В самом широком смысле** оно обозначает все многообразие методов борьбы, связанных с использованием и выдвиганием на первый план различных форм насилия или угрозы его применения: это и нелегальная подрывная деятельность, и государственный террор, геноцид и репрессии, а также открытая насильственная форма диктатуры и практика разовых политических покушений, осуществляемых в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на органы власти. При этом учитывается весь комплекс его составляющих - террористических групп и организаций, идеологий и доктрин.

**В узком смысле** это понятие употребляется, главным образом, в отношении нелегальных террористических актов.

**Терроризм как многогранный феномен обладает чрезвычайно сложной структурой**, его различные формы переплетаются и часто смыкаются между собой.

В научных исследованиях широкое распространение получили **различные классификации форм и видов** современной террористической деятельности.

Рассматривая в качестве критерия цели, мотивы, идеологическую платформу насильственных проявлений в различных сферах общественной жизни, а также учет субъектов экстремистской деятельности, в отечественной и зарубежной литературе выделяются следующие его **разновидности**:

**Государственный терроризм**, опирающийся на мощь государственных институтов и репрессий, характерен, как правило, для стран с авторитарным режимом правления.

В зависимости от объектов воздействия он имеет **внешнюю направленность**, включающую осуществление государством насилия в отношении международных органов, иностранных граждан, правительств или государств и **внутреннюю направленность**, состоящую в применении насилия к своим политическим оппонентам, к населению страны в целом для поддержания или укрепления своей власти.

**Международный терроризм**, затрагивающий в той или иной степени международные отношения, осуществляется на территории нескольких государств.

**Политический экстремизм** означает незаконную деятельность политических партий и движений, должностных лиц и отдельных граждан, направленную на насильственное изменение существующего государственного строя и разжигание национальной и социальной вражды.

**Экономический экстремизм** направлен на устранение конкуренции в предпринимательской деятельности путем криминальных насильственных действий преступных групп, оказания давления, устрашения, бандитских нападений на конкурентов.

**Экстремизм в области культуры**, ориентированный на изоляционизм, отвержение опыта, достижений других культур, проявляется в пропаганде насилия, жестокости, уничтожении исторических памятников, являющихся национальным достоянием и других крайних действиях, которые отрицательно сказываются на процессе воспитания, образования, уровне культуры граждан.

**Экстремизм в области экологических отношений** - выступает против эффективной государственной природоохранительной политики, научно-технического прогресса вообще, считая, что ликвидация неблагоприятных в экологическом отношении производств - единственно возможный путь улучшения качества окружающей среды.

Выделяются также такие **виды терроризма**, как:

**организационно-групповой**, связанный с деятельностью политических образований, экстремистских групп или сообществ и **индивидуальный экстремизм**, содержанием которого являются действия экстремистов-одиночек;

**социальный (или внутригосударственный);**  
**"левый" и "правый";**  
**революционный и контрреволюционный;**  
**военный и криминальный (уголовный, терроризм организованных преступных сообществ);**  
**идеологический;**  
**информационно-психологический и др.**

Среди разновидностей терроризма в научной литературе особо выделяют **националистический терроризм и религиозный экстремизм.**

### ***1.2. Националистический терроризм и сепаратизм***

**Националистический терроризм**, выражаясь в утверждении превосходства и исключительности определенной нации или расы, направленный на разжигание национальной нетерпимости, дискриминацию в отношении представителей иных народов, преследует **цель** путем устрашения вытеснить другую нацию, избавиться от ее власти.

Националистический терроризм органически связан с **сепаратизмом**, направленным на изменение существующего государственного устройства, правового статуса национально-государственных или административно-территориальных образований, нарушение территориального единства страны, выход тех или иных территориальных единиц из состава государства, **образование собственного независимого государства**, что ведет к обострению межнациональных отношений, нагнетанию вражды и конфликтов между народами.

**Национальная идея**, призванная быть катализатором возрождения нации, народа, может стать **разрушительной силой**, когда на передний план выдвигается стремление любой ценой реализовать коллективные права нации, народа, даже путем массового истребления своего и чужих народов.

На основе анализа деятельности **террористических организаций, возвращенных на националистической почве**, в научных исследованиях делается вывод, что они стремятся к решению не только этнических проблем, но **выдвигают и такие цели**, как:

стремление к независимости националистической элиты от центральной власти, к захвату власти путем отделения от всей страны;

борьба за перераспределение жизненных ресурсов и природных богатств, за передел собственности и присвоение государственной собственности;

стремление сделать свою страну мононациональной или монорелигиозной;

сохранение самоидентичности, самобытности, реконструкция традиционалистических сообществ, организованных по архаичному (коммунальному) типу общественных отношений;

уход от современной урбанистической цивилизации, навязывания чуждого образа жизни и миропонимания, обращение к событиям многовековой давности и религиозному фундаментализму, к духовному наследию древних культовых организаций, в которых культ силы и оружия является элементом быта и образа жизни.

Национальный экстремизм обладает большой **инерционной силой**. Как отмечается в научных исследованиях, в **Испании**, например, баскские экстремистские организации, появившиеся во времена диктатуры Франко, после проведения демократических реформ и прекращения политических репрессий в этой стране, продолжают террористическую деятельность (хотя их активность в последние годы заметно уменьшилась).

Практически такая же ситуация сложилась и в **Северной Ирландии**, где, несмотря на демократические перемены, сохраняют позиции католические и протестантские экстремисты.

**На состояние и динамику межнациональных отношений существенное влияние оказывает религиозный фактор**, который проявляется в виде исторически

сложившихся, устойчивых этноконфессиональных взаимоотношений между конфессиями, претендующими на национальное представительство.

В общественном и индивидуальном сознании эта взаимосвязь методу определенными этносами и конфессиями, наложившая глубокий отпечаток на духовный облик и национальную культуру соответствующих народов, нередко приводит к **сближению или даже отождествлению национальной и конфессиональной принадлежности.**

**Поддержка религией национальных традиций,** самобытности народов играет важную роль, особенно в кризисные для общества периоды. Обострение национального чувства, активизация религиозного поведения являются защитной реакцией на те трудности, которые общество и индивиды переживают в ходе переходного периода. В основе роста религиозности людей лежат также национальные чувства, основанные на культуре этноса, его исторически сложившихся традициях, стремлении осмыслить себя субъектами национально-культурных общностей, обрести некогда утраченные ценности.

**Историческую связь этнического и религиозного** пытаются использовать лидеры некоторых конфессиональных и национальных этнократически настроенных движений для этнополитической мобилизации масс.

Как показывает историческая практика, любая **религия может стать и зачастую становится идеологической оболочкой национально-политических движений,** идейным знаменем политических сил, вступающих в острый межнациональный или военно-политический конфликт.

Более того, **религия может служить мощным катализатором такого конфликта:** углубить его остроту, максимально ограничив возможности примирения сторон, расширить его масштаб и перевести в затяжной, втягивающий в межнациональную бойню многие народы и многие поколения этих народов.

Конфессиональный фактор, базирующийся на отождествлении этнического и религиозного сознания, активно используется **сепаратистами в Чечне** в целях легитимации и освящения своих действий - они обращаются к авторитету Аллаха, ратуя за создание исламского общества, функционирующего на основе законов шариата.

Вместе с тем **и этнический, и религиозный факторы** в большинстве случаев **не выступают первопричиной обострения межэтнических отношений.**

В научной литературе указывается, что источники экстремистских тенденций националистического терроризма и сепаратизма, как правило, лежат глубже - в социально-экономической сфере, неравенстве экономического положения и жизненных условий различных этнонациональных групп, несовпадении их интересов, а также в историческом наследии политического и военного противоборства за обладание территориями, ресурсами, в прошлых и нынешних ошибках правителей и политиков.

Среди **причин националистического терроризма** также называются:

отсутствие целенаправленной национально-культурной политики, учитывающей особенности и специфику данного этноса;

нарушения и ограничения прав нации, а также гражданских прав и свобод по национальному или другому признаку (национальная, религиозная, социальная дискриминация);

неуважение к языку, культуре людей другой национальности, особенно если это происходит в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам;

националистическая нетерпимость (национализм, расизм);

целенаправленное разжигание национальной розни национальными лидерами, криминальными элементами, иностранными спецслужбами в целях подрыва государства и др.

## ***1.2. Религиозный экстремизм: сущность, разновидности, причины активизации***

**Религиозный экстремизм** понимается как социально-политическое движение,

стремящееся повлиять на процесс общественного развития, исходя из религиозно-правовых норм и догм. Как приверженность к крайним взглядам и действиям, он проявляется в крайней нетерпимости к представителям различных конфессий либо жестоком противоборстве в рамках одной конфессии (**внутриконфессиональный и межконфессиональный экстремизм**) и зачастую используется в политических целях, в борьбе религиозных организаций против светского государства или за утверждение власти представителей одной из конфессий.

**Основной целью религиозных экстремистов** является признание своей религии ведущей и подавление других религиозных конфессий через принуждение других к своей системе религиозной веры. Наиболее ярые экстремисты ставят своей целью создание отдельного государства, правовые нормы которого будут заменены нормами одной, общей для всего населения религии.

Религиозный экстремизм часто смыкается с **религиозным фундаментализмом**, принимая его в качестве своей идеологической платформы.

**Фундаментализм** отражает понимание невозможности копирования пути, пройденного Западом, различий ценностных ориентации, носящих цивилизационный характер. В целом фундаментализм есть общественно-политическое явление, суть которого заключена в стремлении воссоздать фундаментальные основы "своей" цивилизации, очистив ее от чуждых ей новаций и заимствований, вернуть ей "истинный облик".

**Внутриконфессиональные процессы не могут происходить независимо, отдельно от политики вообще и межнациональной, в частности.**

Религиозный экстремизм практически никогда **не выступал и не выступает в «чистом виде»**. Как правило, истинной причиной религиозных конфликтов были и есть экономические и политические интересы, которые камуфлируются в благообразные религиозные одежды. Так, в научной литературе подчеркивается, что **на Северном Кавказе** истинными целями распространения ваххабизма являются расширение сферы политического влияния ряда исламских государств, в первую очередь, Саудовской Аравии, а также регулирование процессов спроса-предложения и ценообразования на мировом рынке нефти и нефтепродуктов.

В истории имеют место факты, когда **на древе мировых религий прорастал крайний тоталитаризм** - фашизм, экстремизм, политический терроризм, когда политическая реакция превращала религиозные учреждения в политические: **деятельность Ватикана** в годы Второй мировой войны, фактически поощрявшая холокост; **так называемый "православный фашизм"**, сформировавшийся в среде белоэмигрантов в 20-30-е годы в Харбине; **современные исламские террористические организации** при мечетях и медресе, устраивающие кровавые расправы не только над "кяфирами" (немусульманами), но и над последователями иного исламского мазхаба (религиозно-правовой школы) и др.

Однако все это вовсе не доказывает конфликтогенность религии как таковой: **религия, обслуживающая тоталитарный режим - это всегда следствие национально-политического прагматизма**, эгоистических и корыстных корпоративных интересов группы людей, использующих религию в собственных целях. Этим объясняется тот факт, что одна и та же религия в различных политических условиях проявляется и как воинственная, агрессивная, и как миролюбивая, способствующая стабилизации и гуманизации общества.

**Ислам в современном мире** - это растущая, набирающая силу и авторитет религия. Исламский мир, рост его экономического, политического и духовного влияния вызывает беспокойство Запада. Саудовская Аравия с ее 14 млн. коренных жителей обладает почти третью разведанных ресурсов нефти за пределами России, бассейна Каспия и Китая и является ее самым крупным производителем и экспортером.

После второй мировой войны с ростом экономического потенциала Саудовской Аравии, Эмиратов и Кувейта значительное распространение в мусульманских странах получил

**ваххабизм**, превратившись в оплот международного терроризма и экстремизма. Для поддержания ваххабизма и распространения идей этого учения расходуются миллиардные суммы, построены мечети, центры СМИ, создаются специальные отряды боевиков, агентурная сеть, деятельности которых охватывает практически весь исламский мир, а целью является установление господства над мусульманским, а потом и над всем миром.

**Госдепартамент США обнародовал перечень 28 организаций**, которых он официально считает террористами. К ним относятся: Организация Абу-Нидаля, Группа АБУ-Сайяфа, Вооруженная Исламская группа, «Аль-Каида» Усамы бен Ладена, египетские «Аль-Джихад» и «Гама'Аль-Исламия», «Харакат Аль Моджахеддин» из Кашмира, ХАМАС и Хезболлах, Исламское движение Узбекистана, Палестинский исламский джихад. Это также многочисленные ответвления от ООП - Фронт освобождения Палестины, Народный фронт освобождения Палестины, Народный фронт освобождения Палестины - Общее командование и др.

Сегодня **ислам - вторая по числу последователей религия в России**, где проживает примерно 35 этносов, считающих себя "традиционно исламскими народами". Для России, являющейся родиной многих традиционно исламских народов и всегда поддерживавшей тесные контакты с мусульманскими странами, исламофобия чревата трагическими последствиями.

**Ваххабизм** проник и закрепился **на Северном Кавказе** не случайно: он был востребован социально-политической реальностью как идеологическая основа ее будущего переустройства. Квинтэссенция идеологии и политических устремлений ваххабитов - это объединение полиэтнического мусульманского Северного Кавказа на основе "чистого ислама", т.е. ислама вненационального, избавленного от влияния горского обычного права (адатов), национальных традиций, пережитков политеизма и этнопатриархального менталитета.

**Политическая** цель ваххабитов - установление исламского теократического государства, введение в общественную практику норм шариата. Эти идеи и попытки создания исламского государства далеко не новы, их разделял и осуществлял Шамиль, возглавлявший движение горцев против российской колонизации в прошлом веке.

**Генеральная прокуратура Российской Федерации** назвала действующие на территории России **террористические организации, наносящие наибольший ущерб безопасности Российской Федерации**. Это: "Высший военный Маджлисуль Шура Объединенных сил моджахедов Кавказа" (Чеченская Республика, руководитель известный террорист Ш.Басаев); "Аль-Каида"(руководитель Усама бен Ладан); "Конгресс народов Ичкерии и Дагестана" (Чеченская Республика, руководители Ш.Басаев и М.Удугов); "Асбат аль-Ансар" (Ливан); "Священная война" ("Аль-Джихад", Египет); "Исламская группа" "Аль-Гамаа аль-Исламия, Египет); "Братья -мусульмане" ("Аль-Ихван аль Муслимун", международная); Партия исламского освобождения" ("Хизб ут-Тахрир аль Ислами", международная); "Лашкар-И-Тайба" (Пакистан); "Исламская группа" ("Джамаат-и-Ислами", Пакистан); "Движение Талибан" (Афганистан); "Исламская партия Туркестана) (бывшее Исламское движение Узбекистана); "Общество социальных реформ" (Джамият ал-Ислах аль Иджтимаи", Кувейт); "Общество возрождения исламского наследия" "Джамият Ихъя ат-Тураз аль-Ислами", Кувейт); "Дом двух святых" ("Аль - Харамейн", Саудовская Аравия).

**Главная причина активизации экстремистского крыла в исламском движении**, по мнению большинства исследователей, кроется в негативной реакции традиционалистских обществ, которые представляют собой подавляющее большинство мусульманских стран, на попытки модернизации по западным или социалистическим моделям, в поисках этими обществами своего самобытного, "третьего" пути в современном мире.

В числе факторов, оказавших наиболее существенное влияние на **рост числа экстремистских групп и активизацию деятельности группировок радикального исламского движения** в современном мире, исследователи называют:

все большее **обострение социально-экономического положения в исламской зоне** мирового сообщества, углубление разрыва между богатым Севером и бедным Югом, неспособность (и пример арабских нефтедобывающих стран тому подтверждение) вырваться из пут отсталости, догнать развитый мир;

**обнищание и бесправие** большинства населения мусульманских стран на фоне коррупции правящих элит и госаппарата;

**отсутствие в мусульманском мире альтернативы исламу** в виде влиятельных демократических оппозиционных движений;

**покровительство и финансирование** исламистских группировок отдельными государствами;

**рост глобального конфликта** между социополитическими культурами ислама и мусульманского мира и США как ведущего элемента западной культуры;

**прекращение глобального советско-американского противостояния** и появление "общего врага" - Запада (к нему все чаще, особенно в связи с событиями в Чечне, относят и Россию).

В научной литературе отмечается **сложность и многообразие различных форм религиозных организаций**, от умеренных до ультрарадикальных, которые не только теоретически допускают насилие, но и прибегают к нему на практике, зачастую представляя его в качестве джихада.

Общественно-политические движения и партии исламского направления, как отмечают исследователи проблем радикального ислама, достаточно четко дифференцируются **по методам их деятельности**.

С одной стороны, существуют **организации благотворительные, просветительские, культурные и даже политические, которые действуют в рамках законов** их стран, занимают лояльную позицию по отношению к существующей власти, считают неприемлемыми для себя любые формы насилия.

Однако, имеется целый ряд объединений, которые находятся в оппозиции, часто непримиримой, к режимам в соответствующих странах. Это **экстремистские неправительственные религиозно-политические организации (НРПО)**, которые, как правило, ставят перед собой задачу либо свержения этих режимов, либо политико-государственного самоопределения мусульман, не исключая при этом использования насилия, представляемого ими в качестве джихада. Среди этих организаций - «Братья-мусульмане» в разных арабских странах, «Хамас» на землях Палестинской автономии, «Хезболлах» в Ливане, Исламская партия возрождения в Таджикистане, ваххабитские исламские «джамааты» на Северном Кавказе и т.д.

При изучении исламских НРПО исследователи выделяют их **идеологическую и политическую ориентацию**.

В идеологии практически всех НРПО просматриваются **два основных направления: умеренное и экстремистское**, причем первое предпочитает отмежеваться от экстремистов, демонстрирует желание сотрудничать с властями, хотя реально те и другие стремятся к реализации идеи построения «исламского государства».

При этом учитывается:

**конфессиональная (религиозно-общинная) принадлежность** членов неправительственных организаций (шииты, сунниты, ваххабиты и т.д.);

**зависимость НРПО от какого-либо государства или группы государств**, стремящихся путем использования терроризма оказать воздействие на правящие режимы других государств (как это имело и продолжает еще иметь место, например, с целой группой проиранских НРПО, в частности палестинской «Джихад ислами», ливанской «Хезболлах» и т.д.);

**географические границы**, в которых действует данная организация (регион или отдельно взятая страна) и т.д.

Важной особенностью ряда экстремистских НРПО является наличие в них фактически

**двух организаций - открытой и тайной, законспирированной**, что позволяет им лучше маневрировать, быстро менять методы деятельности при изменении обстановки.

Неправительственные исламские организации классифицируются и в зависимости от **используемых или объявляемых форм и методов деятельности - насильственных или ненасильственных**. Сторонников насильственных акций (экстремистов) отличает:

высокая степень **готовности к осуществлению диверсионно-террористических акций**, сопровождающихся массовыми жертвами и разрушениями;

чрезвычайный **накал религиозного фанатизма** членов террористических организаций, вплоть до массового участия в акциях боевиков-смертников;

поиск экстремистскими группами контактов и **путей сближения со своими единомышленниками** с целью создания единой наднациональной организации в форме «исламского интернационала» (например, «Мировой фронт джихада» Усамы бен Ладена) и др.

Некоторые исследователи проблем экстремизма в современном исламе представляют следующую **типологию радикальных исламских групп**:

**революционеры** (НРПО, нацеленные на свержение существующих правительств в мусульманских государствах);

**национал-либералы** (НРПО, которые, с одной стороны, стремятся к установлению исламского правления у себя в стране, а с другой - их политика направлена на борьбу с внешними силами, например, палестинские «Хамас» и «Джихад ислами», ливанская «Хезболлах» и т.д.);

**реформисты** (НРПО, ориентирующиеся в основном на парламентские формы работы, противники акций насилия).

Наибольшую опасность для мирового сообщества представляют **неправительственные исламские организации экстремистской и террористической направленности**.

В зависимости от характера и направленности деятельности, поставленных целей (политических, религиозных и т.д.) в научной литературе приводится следующая их **классификация**:

**международные организации, как правило, фундаменталистской направленности**, выступающие под панисламистскими лозунгами. Такие НРПО отличаются большей численностью, наличием разветвленной инфраструктуры, разнообразием форм и методов деятельности. В качестве примера называют наиболее крупную организацию такого рода - ассоциацию «Братья-мусульмане» («аль-Ихван аль-Муслимш»);

**проиранские экстремистские и террористические формирования** («Джихад ислами», «Хезболлах» и др.);

**афганские религиозно-экстремистские организации;**

**организации, в доктринально-идеологических обоснованиях которых лежат идеи этно-конфессионального синтеза** (например, «Галибан» в Афганистане, «Баз Курт» в Турции и т.д.);

многочисленные **экстремистские группы и отряды личной ориентации** и окраски, существующие в большинстве государств «исламского мира» и преследующие, как правило, свои политические, национальные и иные интересы в рамках одного государства;

**подставные террористические организации, сформированные зачастую американскими и израильскими спецслужбами для выполнения специальных акций по физическому устранению или захвату политических деятелей, углублению противоречий между неугодными им движениями и т.д.**

В научной литературе также приводится типологизация НРПО **по этапам их эволюции**, которые четко маркируют организации разных поколений **по степени радикализации их идеологических доктрин и эскалации политической практики насилия**, нацеленных на достижение исламистами власти в масштабах анклава, отдельной страны, а также на региональном или даже глобальном уровне.

На основании предлагаемого эволюционного подхода исследователи выделяют **четыре поколения (волны, этапа)** в развитии неправительственных религиозно-политических организаций:

**НРПО первого поколения:** первая из международных НРПО фундаменталистской направленности, наиболее авторитетная и разветвленная в исламском мире - египетская ассоциация "Братья-мусульмане" (БМ); образованная на их базе филиальная сеть в других мусульманских странах, а также организации, отпочковавшиеся от БМ, но придерживающиеся идейных установок «Братьев»;

**организации второго поколения,** возникшие в ходе борьбы арабов с сионистской экспансией на Ближнем Востоке под влиянием идей «исламской революции» в Иране (например, палестинская «Джихад ислами», ливанская «Хезболлах») и др.;

**НРПО третьего поколения,** развившиеся в ходе событий в Афганистане, начиная с апреля 1978 г. по настоящее время (наиболее ярким примером выступает религиозно-политическое движение «Талибан»);

**структуры последнего, четвертого поколения,** представляющие собой международные радикальные исламские группировки, стремящиеся консолидировать, контролировать и управлять практически всеми экстремистскими НРПО «мусульманского мира» (к таким организациям можно отнести «Аль-Каида» и «Мировой фронт джихада», основанные мусульманским террористом №1 Усамой бен Ладеном).

## **2. Система российского законодательства в сфере предупреждения и противодействия террористической деятельности**

Основой правовой базы по проблемам противодействия любым формам экстремизма и терроризма является **Конституция Российской Федерации**, запрещающая пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду, а также создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (**ст.ст.13, 29**).

Аналогичную формулировку содержат **статья 16 Федерального закона "Об общественных объединениях"** и **статья 9 Федерального закона «О политических партиях»**.

Основания и порядок привлечения к ответственности за экстремистскую деятельность политических партий, общественных (религиозных) объединений, средств массовой информации, иных организаций, а также должностных лиц и граждан определены в законах, регулирующих деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, а также в **Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации** и других законах.

Так, в соответствующих статьях **Уголовного кодекса Российской Федерации** содержатся нормы, которые при определенных обстоятельствах могут быть применены в борьбе с крайними проявлениями экстремизма (**ст. ст. 208, 210, 212, 214, 239, 280, 282, 354 УК и др.**).

Например, в статье 282 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривается ответственность (в виде штрафа, либо ограничения свободы на срок до трех лет, либо лишения свободы на срок от двух до четырех лет) за действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации.

**Федеральный Закон «О борьбе с терроризмом»** определяет правовые и

организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок координации деятельности осуществляющих борьбу с терроризмом государственных органов и общественных объединений, а также ответственность организаций за террористическую деятельность.

**В федеральных законах «О противодействии экстремистской деятельности» и «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности»** закрепляются основные положения государственной политики противодействия всем формам экстремистской деятельности, устанавливаются меры ответственности (уголовной, административной и гражданско-правовой) за ее осуществление, а также предусматривается осуществление комплекса профилактических мер по предупреждению действий экстремистского характера.

К последним, в частности, относится: вынесение письменного предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности; приостановление деятельности общественного (религиозного) объединения в случае осуществления им экстремистской деятельности, повлекшей за собой причинение вреда личности, обществу, государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, до рассмотрения судом заявления о ее ликвидации (запрете); объявление предостережения руководителям политических партий, общественным (религиозным) объединениям; вынесение предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору) о недопустимости распространения экстремистских материалов в случае их распространения через средства массовой информации.

**Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»**, регулирующий правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений, определяет важнейшие основания для ликвидации религиозной организации, запрета на деятельность религиозного объединения в случае нарушения ими законодательства.

**В Указе Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»** особо подчеркивается важность нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий - социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма.

В некоторых республиках Российской Федерации приняты законы, определяющие правовые основы, формы и методы противодействия политическому и религиозному экстремизму, а также принципы ответственности граждан и организаций за политический и религиозный экстремизм. Это, например:

**Закон Карачаево-Черкесской Республики от 4 мая 2000 г. "О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории КЧР";**

**Закон Республики Дагестан от 16 сентября 1999 г. «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан»;**

**Закон Кабардино-Балкарской Республики от 1 июня 2001 г. "О запрете экстремистской религиозной деятельности и административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением религиозной деятельности" и др.**

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы и иные нормативно-правовые акты, которые устанавливают административную ответственность за нарушения общественного порядка, выражающиеся в изготовлении, распространении, демонстрации и ношении нацистской символики на территории своих субъектов. Это:

**Закон г. Москвы от 15 января 1997 г. «Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории города Москвы»;**

**Закон Московской области от 25 октября 1999 г. «Об административной**

ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории Московской области»;

Закон Санкт-Петербурга от 17 апреля 2000 г. «Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории Санкт-Петербурга»;

Закон Ивановской области от 19 апреля 1995 г. "Об ответственности за разжигание социальной, расовой и национальной розни, иных проявлениях фашизма и политического экстремизма" и другие.

Существующая система российского законодательства, отражающая правовую стратегию противодействия терроризму и экстремизму, в целом обладает достаточно полным набором правовых норм, позволяющих эффективно осуществлять борьбу с терроризмом и экстремизмом и их профилактику.

Однако имеющийся потенциал мер правового противодействия экстремизму не всегда используется в полной мере в силу **недостаточной эффективности правоприменительной деятельности, а также в связи с существующими пробелами в законодательном регулировании** этого вопроса, что требует дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы с учетом зарубежного опыта законодательного регулирования противодействия терроризму.

### ***3. Зарубежный опыт законодательного регулирования противодействия терроризму, запрета на нарушение равенства людей по религиозному признаку, пропаганды религиозного и националистического экстремизма***

Большой интерес представляет законодательная база зарубежных государств по противодействию терроризму и религиозному экстремизму, которые могут оказаться полезными в современных российских условиях.

#### ***3.1. Международно-правовые основы противодействия терроризму, запрещения дискриминации по религиозному и национальному признаку***

**Международное сообщество отрицает экстремизм и терроризм** как средство для достижения политических целей. Борьба с этими явлениями провозглашена ООН одной из приоритетных задач своей деятельности.

**Всеобщая декларация прав человека** провозглашает равенство прав людей, отсутствие различий между людьми в обладании ими всеми правами и свободами независимо от расы, цвета кожи, языка, религии, национального или социального происхождения.

**В части 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.** установлено, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

**Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)** не допускает дискриминации в пользовании правами и свободами на основании расы, цвета кожи, языка, религии, национального и социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам.

**Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (принята Генеральной Ассамблеей ООН 25 ноября 1981 г.)** предписывает государствам принимать эффективные меры для предупреждения и ликвидации дискриминации на основе религии или убеждений.

**Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам**, принятая в декабре 1992 г. Генеральной Ассамблеей ООН, отмечает, что государства обязаны создавать защиту перечисленным меньшинствам, включая законодательные меры, обеспечив им возможность в полной мере

эффективно осуществлять все свои права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом.

Учитывая усиления угрозы терроризма миру и стабильности всех государств, безопасности и благосостоянию всех граждан, международному сотрудничеству, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций 9 декабря 1994 г. приняла **Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма.**

Для обеспечения неотвратимости уголовного преследования и наказания лиц, совершивших террористические акты 7 мая 1999 г. Российская Федерация подписала **Европейскую Конвенцию о пресечении терроризма от 27 января 1977 г.,** а 7 августа 2000 г. Президентом Российской Федерации был подписан **Федеральный закон «О ратификации Европейской Конвенции о пресечении терроризма».**

Учитывая настоятельную необходимость в укреплении международного сотрудничества между государствами в деле разработки и принятия эффективных мер по недопущению финансирования терроризма, а также борьбе с ним путем преследования и наказания совершающих его лиц, 3 апреля 2000 г. Российская Федерация подписала **Международную Конвенцию о борьбе с финансированием терроризма,** принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 9 декабря 1999 г.

10 июля 2002 г. Президентом Российской Федерации был подписан **Федеральный закон "О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма".**

15 декабря 1997 г. на 52-ой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций была принята **Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом,** призванная укрепить международное сотрудничество между государствами в разработке и принятии эффективных мер по предупреждению актов терроризма с использованием взрывных устройств и уголовному преследованию виновных в совершении таких деяний.

13 февраля 2001 г. Президентом Российской Федерации был подписан **Федеральный закон « О ратификации Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом»,** что является подтверждением приверженности России курсу на бескомпромиссную борьбу с актами терроризма, развитие международного сотрудничества в этой области.

Подписанная Российской Федерацией 15 июня 2001 года **Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом** регулирует взаимодействие правоохранительных ведомств и спецслужб государств-участников в с борьбе терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, а также регламентирует такие ключевые направления и формы сотрудничества, как обмен информацией, осуществление оперативно-разыскных мероприятий, принятие совместных мер по пресечению поставок вооружения и боеприпасов террористическим группировкам, их финансирования и мер по прекращению деятельности центров подготовки боевиков.

10 января 2003 г. Президентом Российской Федерации был подписан **Федеральный закон "О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом".**

Учитывая, что тенденция к интернационализации террористической деятельности делает настоятельно необходимым принятие надлежащих согласованных на международном уровне ответных мер глобального характера, государства-участники СНГ 4 июня 1999 г. подписали **Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом.**

Для обеспечения координации и взаимодействия своих действий в вопросах предупреждения, выявления, пресечения и расследования актов терроризма и иных проявлений экстремизма 20-21 июня 2000 г. государствами-участниками СНГ было принято Решение о создании **Антитеррористического центра государств-участников Содружества Независимых Государств,** а также утверждена **Программа государств-участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным**

**терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года.**

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2000 г. был утвержден **План мероприятий по реализации Программы государств - участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года.**

### ***3.2. Законодательство зарубежных стран о запрете на нарушение равенства людей по признаку их отношения к религии, пропаганды религиозного и националистического экстремизма***

Проблемы борьбы с терроризмом занимают важное место в законодательстве многих государств.

В некоторых странах **кодексы объединений работников прессы** обязывают газеты не подвергать дискриминации как людей, так и группы лиц на основании их **расовой и этнической принадлежности, национальности, цвета кожи и вероисповедания**, а также избегать необоснованных упоминаний такой принадлежности (**Австралия, Австрия, Германия, Норвегия, Великобритания и др.**).

**В ряде зарубежных стран существуют законы, запрещающие расистские выступления, пропаганду и провокационные заявления, выражающие ненависть или презрение к лицам или группам лиц на основании их расовой или этнической принадлежности, вероисповедания, цвета кожи, национальности.**

**Так, законодательство Канады, Франции, Дании и Нидерландов** обеспечивают защиту членов религиозных групп наравне с группами, объединяющими признаками которых являются общность расы, этнического происхождения.

По мнению исследователей, опыт применения законов, **запрещающих возбуждение религиозной вражды и оскорбления религиозных чувств верующих** (в ряде стран эти действия называются hate speech - «враждебная речь») **в Канаде, Дании, Франции, Германии и Нидерландах** сходен - везде эти законы ориентированы на необходимость защиты человеческого достоинства и активно применяются, предусматривая как уголовную, так и гражданскую ответственность.

Указывается, что hate speech причиняет двойной вред, так как, во-первых, она направлена против отдельных лиц и групп, причиняя психологический и моральный ущерб, а во-вторых, против всего государства, его социальной и нравственной структуры. Такой двойной характер вреда отмечен, например, **Верховным судом Канады.**

**Закон об уголовной ответственности за оскорбление религиозных чувств существует в Канаде, Нидерландах и Великобритании.**

Если уголовное законодательство одних стран (**Канада и др.**) предусматривает необходимость наличия либо умысла на разжигание розни, либо вероятности нарушения мира в результате преступных действий, то в других странах (**Франция, Германия, Дания, Нидерланды и др.**) допускается осуждение за hate speech независимо от наличия умысла и возможных последствий.

Так, **Верховный суд Нидерландов** постановил, что факт оскорбления для группы лиц высказываний в их адрес относительно их расы или религии, определяется природой самого высказывания, а не намерением того, кто его публикует.

**В Канаде** данное правонарушение предусмотрено общим правом, и для привлечения к ответственности за оскорбление религиозных чувств необходимо представить доказательства того, что оно угрожает общественному спокойствию.

В некоторых странах редактор может нести ответственность за публикацию чьих-либо расистских заявлений, даже если он сам не разделяет эти идеи (**Норвегия, Швеция**).

**Во Франции неправительственные организации**, в чьи задачи входит борьба с расизмом, имеют право возбуждать не только гражданские, но и уголовные дела по фактам расистских выступлений. Большинство дел возбуждается антирасистскими организациями. Они вправе участвовать в возбужденном по их ходатайству деле, наряду с

представителем государственного обвинения, и при успешном исходе суд может взыскать в их пользу расходы по ведению дела (в дополнение к штрафам в порядке наказания).

**Канада, Германия и Нидерланды** не предусматривают столь широких возможностей участия частных организаций в уголовных делах.

**Другая черта французской системы** - широко используемая возможность взыскания штрафов и возмещения ущерба. Наказание в виде лишения свободы может применяться в случае совершения преступления повторно. На осужденного или лицо, признанное ответственным в гражданском порядке, в особенности за hate speech, может быть возложена обязанность опубликовать за свой счет ответ потерпевшего в ведущих газетах.

**Французская система** также предоставляет возможность выбора между уголовным делом и гражданским иском, который проще для доказывания и рассматривается быстрее. Санкции в виде возмещения ущерба и высоких штрафов способствуют предотвращению подобного поведения в будущем, обеспечивают компенсации потерпевшему и отражают негативное отношение общества.

**В Германии** с середины 80-х годов существуют специальные поправки к Конституции, запрещающие любую деятельность экстремистских организаций. **В Основном Законе Федеративной Республики Германии** подчеркивается, что никому не может быть причинен ущерб или оказано предпочтение по признакам вероисповедания, религиозных или политических взглядов; свобода вероисповедания, совести и свобода религиозных убеждений и мировоззрения неприкосновенны; государство гарантирует беспрепятственное отправление религиозных обрядов; запрещаются объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идей взаимопонимания между народами; пользование гражданскими и политическими правами, доступ к государственным должностям, как и права, приобретенные на государственной службе, не зависимы от исповедуемой религии (ст.ст.3, 4, 9, 33).

**В Уголовном кодексе ФРГ** предусматривается наказание на срок до трех лет лишения свободы или денежный штраф за оскорбление вероисповедания граждан и религиозных обществ, а также за воспрепятствование отпращиванию религиозных обрядов, культов, если такие действия вызывают нарушение общественного порядка (ст.ст.130, 166, 167).

**В США** борьба с различными проявлениями экстремизма объявлена одной из важнейших задач обеспечения внутренней безопасности государства. Вооруженный экстремизм определяется при этом как незаконное использование или угроза силой, вооруженное насилие над людьми или собственностью для принуждения или устрашения правительства и общества, достижения политических, религиозных или идеологических целей.

В американском законодательстве проблемы «враждебной речи» рассматриваются через призму **Первой Поправки к Конституции США**, в которой говорится, что Конгресс не должен издавать законов, ограничивающих свободу слова или печати.

**В Италии** запрещено создание и деятельность организаций, пропагандирующих идеи национальной или религиозной вражды, дискриминации, установлены меры наказания для организаторов, участников и содействующих им лиц, а также уголовная ответственность за демонстрацию в общественных местах и на митингах запрещенных эмблем и символов.

**Законы Индии** запрещают оскорбления по религиозному или национальному признаку (hate speech) против какого-либо класса на том основании, что они являются членами религиозной группы или касты, или общины.

**В Индии существуют 5 уголовных законов**, предусматривающих наказание до 5 лет тюремного заключения за умышленное разжигание межобщинной ненависти.

Кроме того, существуют разные законы, запрещающие hate speech при конкретных обстоятельствах. Например, государство вправе запретить разные организации в интересах предотвращения общественного беспорядка или сохранения государственной

целостности (применяется, в основном, против организаций, придерживающихся экстремистских религиозных позиций), подвергать фильмы предварительной цензуре.

Признается преступлением, если кандидат или представитель партии совершает «систематические действия, призывающие к голосованию или воздержанию от голосования по мотивам касты, расы, общины или религии».

**Таможенный закон Индии 1962 г.** предоставляет правительству право запрещать импорт или экспорт товаров, включая книги и другие издания, если в них содержатся оскорбления по религиозному признаку.

**В Конституции Японии** подчеркивается, что все люди равны перед законом и не могут подвергаться дискриминации в политическом, экономическом и социальном отношениях по мотивам расы, религии, пола, социального положения, а также происхождения; свобода мысли и совести не должна нарушаться и гарантируется для всех; ни одна из религиозных организаций не должна получать от государства никаких привилегий и не может пользоваться политической властью; никто не может принуждаться к участию в каких-либо религиозных актах, празднествах, церемониях или обрядах; государство и его органы должны воздержаться от проведения религиозного обучения и какой-либо религиозной деятельности (ст.ст.14, 19, 20).

#### **4. Проблемы профилактики и предупреждения терроризма**

Государство, которое несет главную ответственность за противодействие терроризму, должно **использовать все имеющиеся в его распоряжении средства** для профилактики и борьбы с терроризмом и религиозным экстремизмом, инициируя необходимые меры и осуществляя адекватные правовые действия по защите общества.

Основой обеспечения эффективной организации противодействия терроризму в России, по мнению большинства исследователей, является **создание эффективной системы взаимосвязанных мер по выявлению, предупреждению, профилактике и пресечению терроризма, разработка и реализация общегосударственной комплексной программы**, включающей политический, социальный, экономический, правовой, идеологический, специальный (оперативный, розыскной, технический, охранный) и другие аспекты.

Эта программа должна основываться на следующих **основополагающих принципах и стратегических установках**:

**уяснение содержания террористической деятельности** (ее субъектов, целей, задач, средств, а также типологии современного терроризма, его причин, социальной базы, специфики и форм подготовки и проведения террористических операций);

**нормативно-правовое обеспечение** антитеррористических действий;

**анализ и учет зарубежного опыта борьбы с терроризмом**, различных моделей антитеррористической деятельности по предупреждению и пресечению терроризма;

**преимущество превентивных мероприятий**, позволяющих осуществлять выявление намерений проведения террористических акций, оперативное пресечение террористических действий на стадии их реализации, обеспечение правомочий и ресурсов;

**централизация руководства** всеми антитеррористическими действиями, обеспечение согласованности усилий силовых ведомств и органов власти всех уровней на основе четкого размежевания компетенции органов федерального, регионального и местного уровней;

**всестороннее обеспечение осуществляемых военных, специальных и идеологических мероприятий**;

**воспитательно-идеологическое дифференцированное воздействие** на население, террористов, субъектов их поддержки и противников, всестороннее информационно-психологическое обеспечение антитеррористической деятельности;

обеспечение **взаимодействия** и координации действий антитеррористических сил **в**

**международном, межгосударственном масштабе;**

неуклонное обеспечение **неотвратимости наказания** за террористические преступления в соответствии с законом.

В научной литературе указывается, что эффективная борьба с терроризмом предполагает **искоренение и нейтрализацию факторов, устранение социально-экономических и политических условий**, которые непосредственно **способствуют его возникновению и развитию**.

**В Федеральном законе «О борьбе с терроризмом»** подчеркивается, что одной из важнейших целей борьбы с терроризмом в Российской Федерации является **выявления и устранения причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности (ст.5)**.

По мнению большинства исследователей, терроризм - **исторически и социально обусловленное явление**. Его появление и воспроизводство вызвано совокупностью объективных и субъективных причин социального, экономического, национального, идеологического, психологического характера.

**Основными причинами распространения и активизации терроризма** в той или иной стране являются длительные периоды социально-экономической нестабильности, сопровождающиеся, с одной стороны, социальной дифференциацией граждан, ожесточенной борьбой за власть, усилением социальных противоречий, растущей преступностью, а с другой - низкой эффективностью работы государственного аппарата и правоохранительных органов, отсутствием надежных механизмов правовой защиты населения.

Применительно к российской ситуации в научной литературе называют **комплекс разнообразных причин усиления терроризма**, который включает в себя:

- распад единого государства и усиление сепаратизма и национализма;
- глубокий системный кризис, обусловленный объективными трудностями перехода к рынку и охвативший все сферы жизни общества, следствием чего является ухудшение социально-экономического положения населения, увеличение доли маргинализированных и люмпенизированных слоев, нарастание социальной напряженности в обществе;
- усиление борьбы за власть политических партий и общественных объединений;
- недостаточная работа правоохранительных и социальных государственных и общественных органов по защите прав граждан, в том числе, прав религиозных и этнических меньшинств;
- слабость демократических институтов, неотработанность антиэкстремистской правоприменительной практики;
- отсутствие надежного контроля за въездом-выездом из России и сохраняющаяся «прозрачность» ее границ, нерешенность проблем мигрантов, беженцев и вынужденных переселенцев;
- эскалация терроризма и политического насилия в зарубежных странах, что не может не влиять на ситуацию в России;
- деятельность зарубежных религиозных миссионеров, нацеленная на разжигание межконфессиональных противоречий;
- рост тенденций к разрешению возникших противоречий и конфликтов силовыми способами, наличие в стране нелегального «рынка» оружия и относительная легкость его приобретения;
- усиление социальных противоречий под влиянием растущей криминализации общества, политизация уголовной преступности, национальная окрашенность ряда криминальных группировок;
- действие на территории России и за ее пределами террористических организаций, наносящих ущерб ее безопасности;
- снижение эффективности функционирования защитных механизмов в сфере нравственности, крушение привычных мировоззренческих идеологических и духовных

ориентиров;

падение авторитета власти и закона, веры в способность и возможность позитивных изменений, низкий уровень политической культуры в обществе, правовой нигилизм граждан и др.

Поскольку одной из причин обострения экстремизма является **нерешенность социальных, в том числе национальных и религиозных проблем**, особенно тех, которые имеют для данной национально-этнической группы бытийное значение и связаны с ее самооценкой и самореализацией, с ее духовностью, фундаментальными ценностями, традициями и обычаями, для **сокращения социальной базы терроризма требуется создание условий для их решения.**

Важнейшим, жизненно важным направлением является также разработка и реализация **эффективных мер по сокращению социальной базы терроризма за счет проведения информационно-политических мероприятий**, выявления и ликвидации центров идеологического обеспечения и поддержки террористических движений.

Эта деятельность **включает** в себя:

**повышение общеобразовательного уровня граждан**, развитие культуры, образования отдельных социальных групп, создание условий для развития традиционной и самобытной культуры;

усиление **пропагандистской работы** среди населения, разъяснение сути антитеррористических идей;

создание эффективной **системы просвещения граждан** в части культурного и конфессионального многообразия и исторического единства жителей страны, истории религиозной нетерпимости, геноцида и других преступлений, порожденных экстремизмом;

обеспечение системы мер, направленных на противодействие пропаганде экстремистской идеологии, насилия **в средствах массовой информации**, усиление контрпропаганды, переориентации СМИ на внедрение в социальную практику норм толерантного поведения и др.

Приоритетной задачей государства в борьбе с терроризмом является **совершенствование эффективных правовых механизмов пресечения и профилактики различных видов терроризма**, дальнейшее развитие нормативно-правовой базы о недопустимости и запрете возбуждения религиозной, национальной вражды с учетом международного опыта законодательного регулирования противодействию терроризму.

Важнейшее значение в деле предупреждения терроризма имеет общественная изоляция террористических групп, лишение их внутренней и внешней поддержки, **выявление и ликвидация источников их финансирования**, включая легитимные и криминальные доходы террористов как внутри страны, так и из-за рубежа, в том числе изоляцию террористов от источников пополнения оружия и материальных средств, ввоза и продажи оружия.

Наиболее важным и ответственным компонентом всей антитеррористической деятельности является **вскрытие и устранение причин и условий, порождающих терроризм, разработка политики государственного противодействия терроризму как социально-политическому явлению, координация и согласованность усилий силовых и гражданских структур, централизация руководства всеми действиями по профилактике и борьбе с терроризмом**, а также всестороннее обеспечение осуществляемых военных, специальных и идеологических мероприятий

Рассматривая борьбу с терроризмом и религиозным экстремизмом как приоритетную стратегическую задачу, **международное сообщество расширяет сотрудничество по предупреждению и пресечению террористических акций, совершенствует механизм координации взаимодействия по укреплению международно-правовых основ их противодействию.**

***Источник: Аналитический вестник, Выпуск 17, Москва 2003 (Федеральное Собрание Российской Федерации, Аппарат Государственной Думы, Информационно-аналитическое управление)***