

УДК 343.4+355.02

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-2-54-62

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ КОНТУР

**Шегаев И.С.**

*Российский союз молодых учёных*

*107076, г. Москва, Колодезный пер., д. 3, стр. 29, Российская Федерация*

**Аннотация.** В статье обобщена антитеррористическая практика ряда государств мира. Представлены общие и особенные меры противодействия угрозе радикализма. Опираясь на опыт Израиля, Индии, США, Канады и Китая, автор формулирует некоторые универсально применимые средства правового антитеррористического контура. Наибольший акцент сделан на мерах превентивного характера. Предполагается использование материала исследования в целях оптимизации антитеррористического законодательства Российской Федерации с учётом существующих рисков.

**Ключевые слова:** терроризм, антитеррористическая защищенность, контртерроризм, радикализм, противодействие терроризму.

## THE INTERNATIONAL EXPERIENCE OF COUNTER-TERRORISM: POLITICAL AND LEGAL CONTOURS

**I. Shegaev**

*Russian Union of Young Scientists*

*3/29, Kolodezny In., Moscow, 107076, Russian Federation*

**Abstract.** The article generalizes the antiterrorist practice of a number of world states. General and special measures to counter the threat of radicalism are presented. Drawing on the experience of Israel, India, the United States, Canada and China, the author formulates some universally applicable means of a legal anti-terrorist circuit. The greatest emphasis is placed on preventive measures. The intended use of the results of the study is in optimizing the anti-terrorist legislation of the Russian Federation taking into account existing risks.

**Key words:** terrorism, antiterrorist security, counterterrorism, radicalism, counteraction to terrorism.

Острота проблемы террористической активности не нуждается в подробном обосновании: констатацией факта являются её масштаб и формы. Прогрессия терроризма достигает сегодня такого уровня, что превращается из феномена в практическую обыденность.

Так, в начале июня 2016 г. Государственным Департаментом США был опубликован сводный доклад об уровне терроризма в мире, включающий подробный ситуативный анализ деятельности террористических формирований. По

данным аналитики, в 2015 г. в мире действовало 58 террористических группировок, инициировавших в общей сложности 11774 терактов в 92 государствах. Общее число жертв оценивается в 28300 человек [12].

Помимо численного показателя важно отметить и качественную форму радикализма: терроризм видоизменяется, встраиваясь в современное информационное пространство, приобретает специфику, новый облик. Наблюдаются тенденции становления террористического интернационала, огосударствления группировок (наглядно демонстрируется примерами «Талибана» и «Исламского государства», запрещённых в России).

В обозначенных условиях поиск мер, направленных на антитеррористическую защищенность, приобретает решительную необходимость. Принято в этом смысле говорить о так называемых контурах, или направлениях, включающих в себя конкретные действия: агентурные, силовые, коммуникативные, информационно-идеологические, социально-психологические и политико-правовые [8]. Принцип их работы носит синергетический характер.

Практика показывает, что ключевую роль в системе противодействия терроризму играет именно политико-правовой контур, поскольку любая из мер, предложенных в контексте иных направлений, в целях её реализации должна найти своё отражение в первую очередь в нормативной плоскости.

Становление антитеррористического законодательства в мировом масштабе носит довольно длительный характер. Сложность, сопровождающая процесс, последовательно изложе-

на в работе экспертов А.Г. Сидоренко и Ю.В. Тихонова [8]. В силу вариативности угрозы правовая база нуждается в постоянном обновлении и корректировке. Общей вынужденной тенденцией изменений являются становление тотального контроля над всеми общественными подсистемами, расширение полномочий государственного аппарата и его служб. Без подобного подхода говорить о продуктивной антитеррористической работе, к сожалению, невозможно.

Обратимся к общим и особенным контртеррористическим мерам, отраженным в законодательстве различных стран мира, с целью их систематизации, а в дальнейшем – экстраполяции.

Соответствующие правовые инициативы можно разделить на три условные группы в зависимости от их функциональной роли: профилактика, борьба, минимизация последствий. Детализируем каждую из них. Профилактические, или превентивные, меры играют в антитеррористической защищенности во многом определяющую роль, поскольку направлены на предотвращение трагических последствий. Центральное место в системе упреждения занимает ужесточение правового санкционирования в отношении лиц и организаций, которые подвергаются обвинению по соответствующим статьям. Однако, как показывает практика, одного лишь ужесточения недостаточно: необходим более широкий и вариативный диапазон мероприятий. Обратимся к антитеррористической практике разных стран мира.

Одной из наиболее эффективных (с точки зрения антитеррористической защищенности) законодательных

систем является, без сомнения, израильская. К несчастью, процесс становления и развития государственности сопровождался масштабными и кровопролитными терактами практически непрерывно. Трагический опыт способствовал чёткой расстановке акцентов. Так, например, раньше остальных израильское законодательство на нормативном уровне закрепило ранжирование функциональных ролей членов террористических формирований и их соотношение с мерой наказания. На основе детальной дифференциации выделялись лидеры группы, их непосредственные пособники, рекрутеры-вербовщики, финансисты, коллаборационисты-политики и т. д. Широкий спектр категорирования предполагал «гибкую» систему санкционирования, что во многом предупреждало и ограничивало террористическую активность.

Одной из особенностей израильского антитеррористического законодательства также выступает совокупность мер по выявлению и предотвращению радикализма ещё на начальных стадиях его формирования. Отечественный исследователь И.В. Рыжов характеризует систему так: «Объявляются поддерживающими террористическую организацию, а потому преступными, любые действия, выражающиеся: в устном или письменном восхвалении, одобрении или поощрении насилия; хранении материалов, пропагандирующих активность террористической организации; демонстрации солидарности с бандформированиями (поднятие флага, эмблемы или лозунга, распевание гимна в общественном месте) и т. п.» [7, с. 275].

Профилактикой террористической угрозы можно считать и жёсткое санкционирование незаконного оборота оружия. В частности, нормативно установлено, что лицо, хранящее, например, нож за пределами своего дома, двора и не доказавшее правомерность деяния, наказывается лишением свободы сроком до 5 лет [5, с. 222].

«Преступлением в Израиле, – пишет российский исследователь В.Е. Петрищев, – объявляется распространение, передача или высказывание слухов и информации, способных вызвать страх и панику среди населения или нарушить общественное спокойствие, если лицо, распространяющее панические слухи, заведомо знало или имело основание полагать, что эта информация ложна» [5, с. 223, 224].

В 2015 г. Правительством Израиля была инициирована масштабная программа по борьбе с терроризмом. Среди мер: расширение полномочий полиции, использование вооружённых сил, ликвидация имущества террористов (в том числе его конфискация в счёт причиненного ущерба), лишение родственников преступника израильского гражданства, контроль силами резервистов и общественников над социальными институтами (религиозные и образовательные организации) [10].

Важную, хотя и ограниченную роль в системе антитеррористической защищенности играет предельная мера наказания за террористическую деятельность. Рядом государств предусмотрена в этом случае смертная казнь (например, в США, Кувейте и Белоруссии), в некоторых странах – пожизненное заключение (Италия, Франция, Турция, Перу) [8]. Наивно полагать,

что введение смертной казни исключит намерения реализации потенциального теракта, в особенности если речь идёт о его суицидальной форме. Тем не менее в качестве практики ограниченного сдерживания террористической активности смертная казнь всё же может быть применена.

Проблема «сроков» нашла отклик и в антитеррористическом законодательстве Индии – стране, где проблема радикализма является крайне острой (в период с 1996 по 2006 гг. теракты унесли жизни более 53 тыс. человек – в 7 раз больше, чем все военные конфликты с 1947 г.) [13, с. 50]. Так, лица, подозреваемые в террористической активности, лишаются права быть отпущенными под залог на протяжении всего судебного разбирательства – период расследования дел, сопряженных с терроризмом, может быть продлён вплоть до 120 дней. По отношению к террористам в стране активно применяется высшая мера. К числу общих контртеррористических направлений законодательства Индии можно отнести нормативное закрепление расширенных (чрезвычайных) полномочий военизированных отрядов провинциальной полиции, резервных батальонов вооруженной полиции, разветвленной сети спецслужб, а также центральных военных формирований и подразделений спецназначения, находящихся в подчинении МВД («Ассамские стрелки», Центральные силы резервной полиции и др.).

Среди особенных направлений можно обозначить наделение автономией и особым правовым статусом, в том числе собственной конституцией, конфликтогенного региона (штат Джамму и Кашмир), принятие ряда от-

раслевых законов, ориентированных на специфику региона. Кроме того, властями Индии были созданы нормативные условия для привлечения сдавшихся боевиков на правительственную сторону в формировании отрядов местной самообороны. Вдоль границы штата были возведены заграждения и линии контроля [11, с. 8]. Ко всему прочему, предусматривается конфискация собственности и дохода, полученных в результате террористической деятельности [6, с. 54].

Интересен американский опыт превентивных мер.

На фоне трансформации общественно-политической системы США, начавшейся после инаугурации Президента Д. Трампа, риторика борьбы с международным терроризмом приобрела основополагающее значение. В качестве превентивной антитеррористической меры были подписаны указы, ужесточающие американскую иммиграционную политику. Так, с конца января 2017 г. в Соединенные Штаты запрещён въезд гражданам 7 опасных и потенциально опасных государств с точки зрения террористической активности: Ирана, Ирака, Сирии, Ливии, Судана, Йемена, Сомали [3].

С учётом того, что террористическая активность носит зачастую «импортный» характер, мера представляется обоснованной, несмотря на широкий общественный резонанс. Выбор потенциально опасных стран обусловлен ранжировкой индекса GTI [14] и смежных с ним, исключая политическое ангажирование.

Регулирование иммиграционной политики как превентивная контртеррористическая мера является неотъемлемой частью законодательства

Канады. Принцип следующий: вынужденное ограничение прав и свобод граждан прямо пропорционально потенциальной угрозе и рискам со стороны терроризма. Оценка этой пропорции осуществляется силами специально созданного в 2004 г. Правительством Канады центра комплексного мониторинга угроз национальной безопасности – ИТАС [4, с. 143].

Любопытен опыт противодействия терроризму Китайской Народной Республики.

В ракурсе террористической угрозы проблемным регионом в Китае, безусловно, считается Синьцзян-Уйгурский автономный район – СУАР. Здесь наблюдается устойчивый рост межэтнической и конфессиональной напряженности, конфликтной мобилизации, числа диверсий и терактов.

Помимо ординарных мер, отраженных в законодательстве большинства стран мира, внимание заслуживает используемая в КНР регулярная практика материального поощрения лиц, располагающих сведениями о потенциальном теракте. Так, в сентябре 2014 г. властями СУАР был запущен в сеть специальный интернет-ресурс, агрегирующий информацию о подозрительных лицах. Система располагала выделенным и защищенным каналом связи информатора с правоохранительным органом, связь поддерживалась посредством мобильных приложений «WeChat» и «QQ». Внушительное денежное вознаграждение предусмотрено и за ссылки на интернет-сайты, имеющие отношение к терроризму (вплоть до 1 млн юаней) [1, с. 293].

В 2014 г. в закон КНР «О религиозной деятельности» были внесены существенные поправки (в общей

сложности порядка 18). В результате изменений был введен запрет на ношение одежды или символики, имеющей какое-либо (в том числе косвенное) отношение к экстремистской практике. Ограничению в ношении подверглись и традиционные религиозные наряды: их дозволено использовать лишь в религиозных организациях. Не допускается проведение таинств в свадебных, похоронных и прочих мероприятиях [1, с. 294].

Из вышеобозначенного можно заключить, что превентивные меры, отраженные в законодательстве различных государств мира, имеют преимущественно общий вектор, выраженный в ужесточении санкционирования, наделении чрезвычайными полномочиями специальных служб и правоохранительных органов.

Некоторые особенности правового регулирования антитеррористической защищенности в отдельных странах, опыт которых мог бы быть полезен с целью заимствования и апробации в виде конкретных мер, выглядят следующим образом:

- проведение чёткого ранжирования членства в террористическом формировании, выраженного в соотношении роли участника с мерой наказания;

- создание системы широкой категоризации радикализма, включающей в себя разнообразные виды деятельности, в том числе всевозможные формы восхваления, одобрения и поощрения насилия, хранение и использование пропагандистского материала, демонстрацию солидарности с террористическими форматированиями, распространение ложной информации, способной вызвать страх и панику

среди общественности и т. д.;

– изъятие имущества, принадлежащего террористам, в качестве компенсации ущерба;

– введение различных форм ответственности близких родственников за действия террористов;

– лишение гражданства лиц, ответственных за террористический акт;

– введение особого правового положения потенциально опасного региона (территориального образования страны);

– снижение возрастного порога уголовной ответственности за террористическую деятельность;

– расширение перечня деяний, подпадающих под уголовную ответственность за терроризм;

– дешифрование информационного пространства, личных данных с целью раскрытия каналов коммуникации террористов;

– расширение категории «миссионерская деятельность» и её ограничение;

– регулирование иммиграционной политики, отказ во въезде гражданам из потенциально опасных (с точки зрения террористической активности) стран;

– введение материального поощрения за информирование правоохранительных органов о потенциальной опасности теракта.

Обратимся к иным инициативам.

Меры, ориентированные на непосредственное противодействие террористической активности и на минимизацию её последствий, можно свести в целом к кадровому аппарату силовых, правоохранительных структур. Точнее говоря, к их квалификации и подготовке, от которых в конечном счёте и будет зависеть успех работы. В общем

виде инициативы заключаются в повышении уровня профессионализации кадров.

Проблема подготовки аппарата является в международной практике общей: она отмечается во Франции, Германии, Великобритании и т. д. [9, с. 270; 2, с. 224–227]. В связи с этим и нормативно закреплённые ориентиры имеют схожий характер:

– организация подготовки специалистов-переговорщиков, способных оказывать психологическое воздействие на террористов;

– легализация и нормативное оформление деятельности ЧВК;

– непрерывная подготовка и переподготовка, повышение квалификации специалистов в сфере противодействия терроризму;

– проведение совместных контртеррористических учений, разработка совместных программ и планов, ориентированных на согласованную и скоординированную деятельность;

– нормативное закрепление сотрудничества с иностранными государствами в сфере антитеррористической защищённости;

– организация воспитания и обучения населения в сфере борьбы с терроризмом: разработка, утверждение и реализация программ профильного обучения населения действиям в условиях совершения террористического акта и проведения контртеррористической операции, ознакомление всех категорий населения с основными признаками подготовки террористических актов в целях повышения бдительности людей;

– повышение эффективности действующих и создание новых механизмов координации деятельности ком-

патентных органов, участвующих в борьбе с терроризмом;

– обучение руководителей территориальных органов всех уровней по организации и осуществлению неотложных мер по пресечению террористических актов;

– специализация следователей и судей по делам терроризма;

– проведение учений, тренировок, соревнований по пресечению посягательств на критически важные объекты.

Несмотря на существующие проблемы в сфере противодействия террористической активности, представлен-

ные выше инициативы, являющиеся результатом становления и агрегации международного опыта, доказали свою эффективность. Важно понимать, что каждое из направлений не является окончательно сформированным: по мере развития терроризма должны быть обозначены и новые контуры, и новые варианты их реализации. Политико-правовая основа антитерроризма должна быть подвергнута и академическому осмыслению: привлечение экспертов-террологов будет способствовать повышению эффективности вырабатываемых мер.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Буяров Д.В. Некоторые аспекты борьбы с терроризмом в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая // Россия и Китай: история и перспективы сотрудничества: материалы V Международной научно-практической конференции, Благовещенск–Хэйхэ–Харбин, 18–23 мая 2015 г. / отв. ред. Д.В. Буяров, Д.В. Кузнецов, Н.В. Киреева. Благовещенск: Издательство Благовещенского государственного педагогического университета, 2015. С. 292–295.
2. Горбунов Ю.С. О системе мер в области борьбы с терроризмом // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 294. С. 224–227.
3. Дунаевский И. Трамп подписал указы об ужесточении миграционной политики // Российская газета. 2017. 25 янв.
4. Кабышев С.В. Конституционные основы национальной безопасности Канады // Юридическая наука: история и современность. 2012. № 11. С. 138–144.
5. Петрищев В.Е. Антитеррористическое законодательство за рубежом // Современный терроризм: состояние и перспективы / под ред. Е.И. Степанова. М.: Эдиториал УРСС, 2000. С. 222–224.
6. Пиджаков А.Ю. Правовое регулирование борьбы с терроризмом в Индии // Мир юридической науки. 2013. № 4–5. С. 51–56.
7. Рыжов И.В. Некоторые особенности антитеррористической деятельности государства Израиль // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2007. № 2. С. 273–278.
8. Сидоренко А.Г., Тихомиров Ю.В. Терроризм и антитеррористическая безопасность в контексте истории и современной геополитики. М.: Кучково поле, 2011. 639 с.
9. Смирнова О.А., Помазан А.С. Французский опыт противодействия терроризму // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2010. № 1. С. 270–273.
10. Сова Е. Израиль меняет методы борьбы с терроризмом [Электронный ресурс] // Русская служба BBC: [сайт]. URL: [http://www.bbc.com/russian/international/2015/10/151014\\_israel\\_new\\_antiterror\\_efforts](http://www.bbc.com/russian/international/2015/10/151014_israel_new_antiterror_efforts) (дата обращения: 29.04.2017).
11. Ходатенко Е.Н. История правового регулирования борьбы с терроризмом в Индии (1947–2004): теория, практика, региональный опыт: автореф. дис. ... док. юрид. наук. Владимир, 2011. 49 с.

12. Шегаев И.С. Подходы к определению исламского радикализма // Вопросы политической науки: материалы III Международная научная конференция, Казань, май 2017 г. Казань: Бук, 2017. С. 56–61.
13. Яковлев А.Ю. Индийский терроризм: история и современность // Власть. 2009. № 5. С. 50–53.
14. Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism [Электронный ресурс] // Institute for Economics and Peace: [сайт]. URL: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf> (дата обращения: 30.04.2017).

#### REFERENCES

1. Buyarov D.V. [Some aspects of the fight against terrorism in the Xinjiang Uygur Autonomous region of China]. In: *Rossiya i Kitai: istoriya i perspektivy sotrudnichestva: materialy V Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Blagoveshchensk–Kheykhe–Kharbin, 18–23 maya 2015 g.* [Russia and China: history and prospects for cooperation: materials of the 5<sup>th</sup> International Scientific-Practical Conference, Blagoveshchensk–Heihe–Harbin, May 18–23, 2015]. Blagoveshchensk, Blagoveshchensk State Pedagogical University Publishing, 2015, pp. 292–295.
2. Gorbunov Yu.S. [About the system of measures in the field of combating terrorism]. In: *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Tomsk State University], 2007, no. 294, pp. 224–227.
3. Dunaevskii I. [Trump signed Executive orders to tighten immigration policy]. In: *Rossiiskaya gazeta*. 2017, January 25.
4. Kabyshev S.V. [The constitutional foundations of Canada]. In: *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'* [Legal Science: History and the Presence], 2012, no. 11, pp. 138–144.
5. Petrishchev V.E. [Anti-terrorist legislation abroad]. In: *Sovremennyyi terrorizm: sostoyanie i perspektivy* [Modern Terrorism: State and Prospects]. Moscow, Editorial URSS Publ., 2000, pp. 222–224.
6. Pidzhakov A.Yu. [Legal regulation of the fight against terrorism in India]. In: *Mir yuridicheskoi nauki* [The World of Jurisprudence], 2013, no. 4–5, pp. 51–56.
7. Ryzhov I.V. [Some features of anti-terrorist activities of Israel]. In: *Vestnik nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo* [Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N.I. Lobachevsky], 2007, no. 2, pp. 273–278.
8. Sidorenko AG, Tikhomirov Yu.V. *Terrorizm i antiterroristicheskaya bezopasnost' v kontekste istorii i sovremennoi geopolitiki* [Terrorism and Anti-Terrorist Security in the Context of History and Modern Geopolitics]. Moscow, Kuchkovo pole Publ., 2011. 639 p.
9. Smirnova O.A., Pomazan A.S. [The French Experience of Counter-Terrorism]. In: *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo* [Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N.I. Lobachevsky], 2010, no. 1, pp. 270–273.
10. Sova E. [Israel is changing the methods of fighting terrorism]. In: *Russkaya sluzhba BBC* [The BBC Russian service]. Available at: [http://www.bbc.com/russian/international/2015/10/151014\\_israel\\_new\\_antiterror\\_efforts](http://www.bbc.com/russian/international/2015/10/151014_israel_new_antiterror_efforts) (accessed 29.04.2017).
11. Khodatenko E.N. *Istoriya pravovogo regulirovaniya bor'by s terrorizmom v Indii (1947–2004): teoriya, praktika, regional'nyi opyt: avtoref. dis. ... dok. yurid. nauk* [The history of legal regulation of the fight against terrorism in India (1947–2004): theory, practice, regional experience. Abstract of Doctoral Thesis in Law]. Vladimir, 2011. 49 p.
12. Shegaev I.S. [Approaches to the definition of Islamic radicalism]. In: *Voprosy politicheskoi nauki: materialy III Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya, Kazan', mai 2017 g.* [The



- Issues of Political Science: proceedings of the 3d International Scientific Conference, Kazan, May 2017]. Kazan, Buk Publ., 2017, pp. 56–61.
13. Yakovlev A.Yu. [Indian terrorism: history and modernity]. In: *Vlast'* [Power], 2009, no. 5, pp. 50–53.
14. Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. In: *Institute for Economics and Peace*. Available at: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf> (accessed: 30.04.2017).
- 

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Шегаев Илья Сергеевич* – кандидат политических наук, член Российского союза молодых учёных;  
e-mail: [Ishegaev@gmail.com](mailto:Ishegaev@gmail.com)

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Iliya S. Shegaev* – PhD in Political Science, Member of the Russian Union of Young Scientists;  
e-mail: [Ishegaev@gmail.com](mailto:Ishegaev@gmail.com)

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Шегаев И.С. Международный опыт противодействия терроризму: политико-правовой контур // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 2. С. 54–62.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2017-2-54-62

#### CORRECT REFERENCE

Shegaev I.S. The International Experience of Counter-Terrorism: Political and Legal Contours. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2017, no. 2, pp. 54–62.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2017-2-54-62