

БЕЛЬКОВ Олег Алексеевич – доктор философских наук, профессор (115404, Россия, г. Москва, Лунецкая ул., 18; belkovole@yandex.ru)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИДЕОЛОГИЧЕСКОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

Аннотация. Основу и главный идентификационный признак терроризма составляет идеология. Противодействие ему разворачивается в т.ч. в идеологической сфере. В статье анализируется современное состояние нормативно-правовой базы, регулирующей правоотношения, деятельность государства и гражданского общества по идеологическому противодействию терроризму. Автор делает вывод, что сложившаяся к настоящему времени система права позволила сформировать организационные механизмы противодействия идеологии терроризма, систему его кадрового, методического и научного обеспечения. Вместе с тем остается актуальной задача совершенствования законодательных, нормативных установлений, регламентирующих эту деятельность.

Ключевые слова: терроризм, идеология терроризма, профилактика терроризма, идеологическое противодействие терроризму, антитеррористическое сознание, право.

Терроризм сегодня – серьезнейшая проблема человечества. В нашей стране официально признано, что деятельность террористических организаций относится к основным угрозам государственной и общественной безопасности в Российской Федерации¹. Противодействие терроризму – одна из наиболее важных задач обеспечения национальной безопасности.

В праве России терроризм определяется как идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Включение в состав юридического определения понятия «терроризм» термина «идеология насилия», с одной стороны, отразило более глубокое концептуальное осмысление феномена. Терроризм – не одно лишь жестокое и бездумное насилие. Его внутреннее смысловое содержание, одну из движущих сил и основу системы его воспроизводства составляют идеология, ее носители, а также каналы распространения². В.Е. Петрищев вполне обоснованно пишет, что наличие идеологической основы – сущностный элемент терроризма, его главный идентификационный признак, организационное начало террористических проявлений [Петрищев 2010].

С другой стороны, оно стало законодательным и теоретическим обоснованием того, что, говоря словами Екатерины Великой, «пушками против идей не воюют» [Стегний 2001: 65], а борьба с терроризмом предполагает и органически включает идеологическое противодействие ему. В Комплексном плане противодействия идеологии терроризма, утвержденном президентом РФ, прямо говорится: «Силовые методы способны предупредить лишь конкретную угрозу совершения террористического акта. Для радикального снижения угрозы терроризма необходимо разрушить саму систему его воспроизводства, основу которой составляет идеология терроризма»³.

Противодействие терроризму, в т.ч. идеологическое, осуществляется на

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. – *Российская газета*. Федеральный выпуск. 31.12.2015.

² Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 годы. Утв. приказом Президента РФ от 26.04.2013 № Пр-1069 (с изм. от 05.10.2016). Доступ: https://www.nstu.ru/static_files/40742/file/Komplex_plan.pdf (проверено 22.12.2019).

³ Там же.

принципе законности. Его правовую основу составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ, а также принимаемые в соответствии с ними ведомственные и региональные нормативные акты. В настоящее время действуют 29 федеральных законов, 16 указов Президента, 39 постановлений и 23 распоряжения Правительства РФ, свыше 50 межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов, которые регламентируют правоотношения в сфере противодействия терроризму [Журавель 2014].

Кроме того, большой круг вопросов идеологического противодействия терроризму раскрыт в документах стратегического планирования (Стратегия национальной безопасности, Доктрина информационной безопасности, Концепция внешней политики, Концепция противодействия терроризму и др.). Основные базовые понятия системы противодействия идеологии терроризма в РФ определены в федеральном законе «О противодействии терроризму» (2006 г.), Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (2009 г.), указе Президента РФ «О мерах по противодействию терроризму» (2010 г.), комплексных планах противодействия идеологии терроризма в РФ.

К сожалению, законодатель дальше констатации того, что терроризм – идеология насилия, не пошел. Четкой формулировки определения этой идеологии он не дал. Даже само понятие «идеологическое противодействие терроризму» не получило терминологического определения. По крайней мере, в официальных источниках его сущность и содержание не определены. Между тем условием успешного лечения является установление верного диагноза. Что такое идеология терроризма? В качестве рабочего можно принять определение, предложенное Е.П. Ильиным: «Совокупность идей, концепций, верований, целевых установок, лозунгов, обосновывающих необходимость террористической деятельности и направленных на мобилизацию людей для участия в ней» [Ильин 2014].

Принципиальное значение имеет положение закона «О противодействии терроризму» о том, что террористическая деятельность включает в себя пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности. «Нельзя оспаривать тот факт, – писал Р. Вассерман, – что словесный террор предшествует “горячему” террору. Террористические акты... были подготовлены теоретически брошюрами и лозунгами» [Вассерман 1978: 29].

Уже в силу этого противодействие терроризму включает не только борьбу с ним, но и его профилактику. На законодательном уровне не установлена идеологическая составляющая профилактики¹. Но в Концепции противодействия терроризму (которая не является нормативным документом) в числе основных задач противодействия терроризму названо «противодействие распространению идеологии терроризма» и заявлено, что профилактика осуществляется в т.ч. «созданием системы противодействия идеологии терроризма». Это противодействие, конкретизируется там, осуществляется информационными и культурно-образовательными мерами².

¹ Профилактика терроризма, гласит закон «О противодействии терроризму», представляет собой предупреждение терроризма, в т.ч. выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов.

² Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 05.10.2009. – *Российская газета*. 20.10.2009. Федеральный вып. № 198(5022). Доступ: <http://www.rg.ru/2009/10/20/zakon-dok.html> (проверено 22.12.2019).

В нормативных документах констатируется наличие общегосударственной системы противодействия терроризму (и, следовательно, его идеологии), которая определяется как совокупность субъектов противодействия терроризму и нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность. В этом определении схвачены основные слагаемые системы, но не названы другие ее элементы. В силу этого оно может в известной мере дезориентировать тех, кто организует идеологическое противодействие терроризму, формирует и развивает его систему.

Заявленная система, кроме двух названных слагаемых, включает информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы и аппаратно-программные комплексы, специализированные информационные ресурсы, информационные банки и базы данных по проблемам профилактики терроризма. Ее относительно самостоятельными частями выступают принципы, комплекс мер, форм и методов противодействия терроризму, а также противостояния террористической деятельности. Элементами системы являются также механизм и порядок финансирования антитеррористических мероприятий; продуманная кадровая работа, в т.ч. по подготовке и переподготовке сотрудников, участвующих в идеологическом противодействии терроризму; структуры и механизмы многостороннего и двустороннего межгосударственного сотрудничества в противодействии терроризму. Видимо, к рассматриваемой системе следует отнести и информационно-аналитические материалы, инструкторско-методическую, учебно-методическую, научно-популярную литературу, посвященную вопросам противодействия идеологии терроризма.

Право определяет субъекты противодействия в т.ч. идеологическому терроризму. Закон «О противодействии терроризму» к ним относит органы государственной власти и органы местного самоуправления, добавляя, что по решению президента РФ могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных лиц. Представляется, что это зауженный перечень.

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации дает иную редакцию этого сюжета: «Субъектами противодействия терроризму являются уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму, негосударственные организации и объединения, а также граждане, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий». Там также говорится, что к деятельности по информационно-аналитическому обеспечению противодействия терроризму привлекаются научно-исследовательские учреждения, а также общественные объединения и другие институты гражданского общества.

Подзаконные акты расширяют этот список, устанавливая, что в идеологическом противодействии терроризму участвуют общественные объединения, организации, средства массовой информации, церковь и объединения других религий, хозяйствующие субъекты, а также граждане. В них специально подчеркивается, что к решению задач по идеологическому противодействию терроризму привлекаются организации образования, учреждения науки, культуры, институты гражданского общества, организации, предоставляющие услуги по использованию информационно-телекоммуникационных систем, включая сеть Интернет, а также другие юридические лица независимо от форм собственности.

Законодательно установлены полномочия президента и правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Было бы целесообразным также законодательно определить права и обязанности других субъектов идеологического противодействия терроризму. Следует согласиться с утверждением, что отсутствие четко сформулированных законодательных требований на этот счет влечет за собой рассогласованность в правоприменительной деятельности, что может отрицательно отразиться на ситуации с профилактикой терроризма в целом [Корнаухова 2012].

Большое число разнородных субъектов, участвующих в идеологическом противодействии терроризму, обуславливает необходимость планирования и координации их деятельности. Эта задача возложена на Национальный антитеррористический комитет, Федеральный оперативный штаб, антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах РФ. Представляется целесообразным иметь подобные структуры в министерствах (ведомствах), муниципалитетах и крупных вертикально интегрированных холдингах.

Содержание документов и анализ антитеррористической практики позволяет говорить о том, что идеологическое противодействие терроризму в содержательном плане имеет тройкий характер.

1. Позитивный: формирование в обществе антитеррористического мировоззрения; пропаганда социально значимых ценностей и создание условий для мирного межнационального и межконфессионального диалога; формирование стойкого неприятия обществом идеологии насилия, внедрение в социальную практику норм толерантного поведения, а также привлечение граждан к участию в противодействии терроризму. Решение этой задачи в определенной мере затруднено отсутствием единой поддерживаемой большинством населения государственной идеологии.

2. Негативный: осуждение терроризма, разоблачение его антигуманной сущности и разъяснение общественной опасности; склонение участников террористической деятельности и их пособников к отказу от противоправной деятельности, раскаянию и участию в профилактических мероприятиях.

3. Создание единого антитеррористического информационного пространства на национальном и международном уровнях; организационные и технические меры защиты информационного пространства от проникновения в него, в т.ч. в информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, материалов, содержащих идеи, пропагандирующие и оправдывающие террористическую деятельность, блокирование (пресечение) интернет-ресурсов, которые содержат их.

Таким образом, сложившаяся к настоящему времени нормативно-правовая база позволила сформировать организационные механизмы противодействия идеологии терроризма, систему его кадрового, методического и научного обеспечения. Вместе с тем, и это официально признано, в организации этой деятельности наличествуют неиспользованные резервы. Ее научное и методическое обеспечение не в полной мере отвечает реальным потребностям практики и нуждается в дальнейшем совершенствовании¹.

Задача, указанная в Комплексном плане противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 годы, – формирование и совершенствование законодательных, нормативных, организационных и иных механизмов, способствующих эффективной реализации мероприятий по противо-

¹ Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы. Утв. приказом Президента РФ от 28.12.2018 № Пр-2665. Доступ: mchs.gov.ru/dokumenty/2632 (проверено 22.12.2019).

действию идеологии терроризма¹ – не является одномоментной, но требует постоянной реализации.

Список литературы

Вассерман Р. 1978. *Безопасность или выхолащивание правового государства*: сборник переводов №3/29-186 (пер. с нем.). М.: ВНИИ МВД СССР.

Журавель В.П. 2014. Правовые и организационно-международные факторы противодействия терроризму в России в условиях нарастания угроз национальной безопасности. Доступ: <https://cyberleninka.ru/article/v/pravovye-i-organizatsionno-mezhdunarodnye-factory-protivodeystviya-terrorizmu-v-rossii-v-usloviyah-narastaniya-ugroz-natsionalnoy> (проверено 22.12. 2019).

Ильин Е.П. 2014. Организация противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации. – *Вестник Национального антитеррористического комитета*. № 1. С. 32-47.

Корнаухова Т.В. 2012. От борьбы к профилактике терроризма. – *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион*. № 4(24). С. 26-33. Доступ: <https://cyberleninka.ru/article/v/ot-borby-k-profilaktike-terrorizma> (проверено 22.12.2019).

Петрищев В.Е. 2010. Противодействие террористической идеологии – приоритетное направление профилактики терроризма: статья для II Всероссийской научно-практической конференции в МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 13–14 октября 2010 г. Доступ: <http://nac.gov.ru/publikacii/stati-knigi-broshyury/petrishchev-ve-protivodeystvie.html> (проверено 22.12.2019).

Стегний П.В. 2001. *Хроники времен Екатерины II. 1729–1796*. М.: ОЛМА-ПРЕСС. 509 с.

BEL'KOV Oleg Alekseevich, Dr.Sci. (Philos.), Professor (18 Lipetskaya St, Moscow, Russia, 115404; belkovole@yandex.ru)

LEGAL BASIS OF THE IDEOLOGICAL COUNTER-TERRORISM

Abstract. *The basis and the main identification feature of terrorism is ideology. Counteraction to it is unfolding, including in the ideological sphere. The article analyzes the current state of the legal framework governing legal relations, the activities of the state and civil society on ideological counteraction to terrorism. The author concludes that the current system of law has allowed forming organizational mechanisms to counter the ideology of terrorism, the system of its personnel, methodological and scientific support. At the same time, the task of improving the legislative and regulatory provisions regulating this activity remains urgent.*

Keywords: *terrorism, ideology of terrorism, prevention of terrorism, ideological counter-terrorism, anti-terrorist consciousness, law*

¹ Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 годы.