

СУЩНОСТЬ ПРОФИЛАКТИКИ ТЕРРОРИЗМА: ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ И ПРЕВЕНТИВНАЯ ДИПЛОМАТИЯ XXI ВЕКА



**РОЗАНОВ А.С.,
кандидат
политических наук,
заместитель
декана факультета
глобальных
процессов
Московского
государственного
университета
имени
М.В.Ломоносова**

Статья посвящена проблеме профилактики терроризма. Если до событий 11 сентября 2001 года профильные контртеррористические службы применяли преимущественно силовые (военные) меры противодействия терроризму, то позднее большее внимание стали уделять именно превентивным, упреждающим мерам, в частности – дипломатическим. В этой связи чрезвычайно важной стала задача обоснования сущности профилактики терроризма и разработки эффективных мер по реализации данного вида деятельности на практике.

Ключевые слова: терроризм, глобальный терроризм, профилактика терроризма, противодействие терроризму, экстремизм.

В чём заключается сущность профилактики терроризма? Профилактика терроризма представляет собой систему мер, направленных на выявление потенциальных «источников» развития терроризма и своевременное их устранение.

Начинать борьбу с терроризмом необходимо не тогда, когда непосредственно был непосредственно совершён террористический акт, а с того самого момента, когда стали проявляться первые «симптомы» этой «болезни». В данном контексте формулировка «профилактика терроризма» достаточно уместна и полностью раскрывает сущность деятельности, направленной на противодействие терроризму.

В чём состоит принципиальное отличие профилактики терроризма от противодействия ему? Процесс противодействия терроризму подразумевает

систему мер, направленных на блокирование, преодоление и нейтрализацию негативного влияния террористической деятельности. Профилактика же является одним из направлений противодействия терроризму (то есть это элемент системы противодействия), подразумевающим заблаговременное выявление потенциальной террористической угрозы в её «зародышевом» или латентном состоянии и недопущение (предупреждение) её дальнейшего развития и распространения.

В современном мире в условиях усиления интенсивности протекания различного рода политических, экономических, социальных и иных процессов очень трудно противодействовать тем угрозам, которые вызваны процессом глобализации. Глобальный терроризм, безусловно, относится к числу этих угроз.

Еще до событий 11 сентября 2001 года многие аналитики отмечали, что большая часть государств не уделяют должного внимания проблеме профилактики терроризма, отсюда и возникал дисбаланс в контртеррористической политике. Ранее упоминавшийся нами эксперт в области контртерроризма Алекс Шмид утверждал, что среди имеющих у правительств контртеррористических средств недостаточно внимания было уделено тем, которые он назвал «психолого-коммуникационно-образовательными» инициативами.

Успех профилактики терроризма зависит от эффективной государственной пиар-кампании, направленной на изобличение истинных целей террористов; в этой связи целесообразной представляется идея создания так называемой «дискуссионной площадки» или «форума» для свободного выражения мнений различными политическими силами (включая и те, которые оправдывают действия террористов) и, таким образом, подчеркивания перед экстремистскими движениями и партиями общего нежелания стать жертвой террористического насилия. Вновь обратимся к мудрому предложению А.Шмида: «Если вы хотите противодействовать политическим коммуникациям терроризма, то ни в коем случае не применяйте цензуру. Противопоставьте террористам убедительным диалог с различными аудиториями, включая сторонников террористических движений. У меня сложилось такое впечатление, что слишком много энергии сегодня уделяется борьбе с насилием, и совсем недостаточно – борьбе с политической пропагандой террористов, но ведь именно она обеспечивает вступление новых членов в террористи-

ческие движения и поддерживает преданность их сторонников»¹.

Схожие идеи выразил в свое время ученый Пол Пиллар (бывший офицер разведки): «В целях профилактики терроризма необходимо применять тактику коммерческого маркетинга – Соединенные Штаты должны заниматься пропагандой и в некоторых случаях рекламированием положительного опыта борьбы с терроризмом. Бренд «контртерроризм» должен затмить «терроризм». Необходимо разъяснять внешнему миру, что представляет собой террористические движения, портрет террориста, каким образом США противостоят террористическим угрозам»².

Вышеуказанные предложения остаются актуальными и по сей день. Если подходы «кинетической силы»³ или «жесткой силы» к противодействию терроризму преобладали в период перед 11 сентября 2001 года, то уже после этой террористической атаки правительства стран взяли курс на расширение контртеррористической деятельности и активное использование инструментов «мягкой силы». Появление многочисленных антитеррористических стратегий (программ профилактики) терроризма на национальных и многосторонних уровнях в последние годы ещё раз подчеркивает недостаточную эффективность «жестких» методов противодействия терроризму. Данная тенденция также отражает развитие самой террористической угрозы, которая стала более сложной и устойчивой. Безусловно, Аль-Каида несет потери (уничтожен её лидер – Усама бен Ладен), её филиалы и партнеры взяли «передышку», но от этого угроза терроризма не ослабла, она трансформировалась, появилась ещё одна серьезная опасность – «доморощенные» экстремисты. На этом фоне антитеррористическая политика большей части государств стала включать в себя такие элементы, как «антирадикализация», контрпропаганда и профилактика экстремизма (система CVE – «Countering Violent Extremism»). По нашему мнению, международная система профилактики терроризма могла бы взять на вооружение именно эти ключевые понятия. Что подразумевается под этой системой? Это совокупность международных институтов и правовых практик, регулирующих взаимодействие государств в сфере упреждающей контртеррористической деятельности. Говоря о системе профилактики терроризма на международном уровне, целесообразно выделять три основных её элемента:

1) Концептуальний – сукупність офіційних, прийнятих державними органами концептуальних документів, в яких заключені науково-обосновані представлення про сутність глобального тероризму та його впливу на міжнародну безпеку, екстремістської ідеології та профілактиці тероризму. По нашому мненню, подібним концептуальним документом є Глобальна антитерористическа стратегія ООН. Безумовно, стратегія не є ідеальною та потребує внесення поправок та змін. Представляється можливим внести в цей документ, офіційно визнати та керуватися в глобальній контртерористическій діяльності наступною термінологією – «глобальний тероризм», «профілактика тероризму» та «антитерористическа ідеологія». Закріплені в концептуальних документах заходи протидії тероризму та положення повинні спиратися на точні, апробовані результати досліджень в цій області, з урахуванням узагальнення передового вітчизняного та зарубіжного досвіду⁴, а також на обґрунтовані прогнози розвитку та трансформації терористических загроз, які могли б підготавлятися провідними міжнародними «фабриками мислі». Розглядаваний елемент глобальної системи профілактики тероризму повинен бути призначений для об'єднання діяльності суб'єктів глобальної системи безпеки, оптимізації процесу їх взаємодії на основі загальноприйнятого підходу до розуміння глобального тероризму як загрози стабільності глобальної політичної системи. Крім того, міжнародна система профілактики тероризму повинна формувати стійку антитерористическу громадянську позицію, оскільки в наше час ми є свідками формування глобального громадянського суспільства, то ці антитерористическі установки повинні виходити на глобальний рівень, тим самим забезпечуючи співпрацю профільним контртерористическим органам у сфері захисту законних інтересів людини, суспільства та держави, основних прав та свобод людини, закріплених у Всеобщій декларації прав людини 1948 року. Профілактику тероризму цілеспрямовано розглядати як елемент громадянського обов'язку щодо надання допомоги профільним органам у боротьбі з терористическими загрозами.

2) Нормативно-правовий – сукупність правових норм, закріплених у відповідних

нормативно-правових актах профільних (контртерористических) державних та міжнародних органів, обов'язкових для виконання всіма державними/міжнародними інститутами, міжнародними організаціями (урядовими/неурядовими), суспільними об'єднаннями, громадянами країн, та регулюючих міжнародні відносини у сфері забезпечення глобальної безпеки та контртерористическої діяльності. Цей елемент глобальної системи профілактики тероризму повинен розвиватися на багатогалузевій основі, охоплюючи всі основні види міжнародних відносин, які виникають у зв'язку з виникненням такого явища як глобальний тероризм та з виконанням завдань за профілактику, виявленням, протидії терористическим загрозам та ліквідації (нейтралізації) їх наслідків. 13 універсальних міжнародних контртерористических конвенцій ООН, Європейська конвенція про протидію тероризму (Рада Європи), Шанхайська конвенція про боротьбу з тероризмом, сепаратизмом та екстремізмом (ШОС), а також нормативно-правові акти національних контртерористических законодавств можна розглядати як правову основу функціонування глобальної системи профілактики тероризму. Нормативно-правовий елемент цієї системи повинен бути призначений для визначення ступеня суспільної небезпечності терористических дій та встановлення кримінальної та іншої відповідальності за їх виконання; визначення компетенції суб'єктів профілактики тероризму, порядку їх взаємодії, а також механізмів координації контртерористическої діяльності на глобальному рівні; забезпечення законних прав та свобод осіб та організацій, які беруть участь у протидії тероризму, а також захисту інтересів потерпілих внаслідок терористическої діяльності.

3) Інституціональний – сукупність міжнародних урядових та неурядових організацій (інститутів), національних державних органів та органів, уповноважених на законній основі на виконання завдань протидії тероризму відповідно до своїх правових статусів та компетенцій. Найбільш оптимальним варіантом інституціональної підсистеми (архітектури міжнародного контртерористического співробітництва) повинен включати три основні блоки суб'єктів профілактики тероризму: а) міжнародні урядові

(ООН, ЮНЕСКО, ИКАО, ШОС, ОДКБ, НАТО и пр.) и неправительственные (Римский клуб, МККК, «Репортеры без границ», «Transparency International», Гринпис и пр.) организации; б) контртеррористические национальные государственные органы и ведомства, а также органы местного самоуправления; в) институты гражданского общества и бизнес-структуры⁵. Ключевая роль в глобальной системе профилактики терроризма принадлежит международным правительственным организациям и профильным государственным органам, отношения которых с негосударственными акторами должны быть урегулированы на правовой основе. Институциональный элемент рассматриваемой нами системы должен предназначаться для непосредственного осуществления управления профилактикой терроризма на глобальном уровне; для ведения практической деятельности по реализации задач профилактики терроризма на различных её направлениях; для организации информационно-аналитического и кадрового обеспечения контртеррористической деятельности.

Международную систему профилактики терроризма целесообразно строить, исходя из следующих принципов:

1) Интегативность и целостность. Рассматриваемая система должна обеспечивать единство действий всех субъектов антитеррористической деятельности. Международные правовые нормы должны интегрироваться в национальные законодательства, образуя целостную концептуально-правовую основу противодействия терроризму;

2) Универсальность и легитимность. Рассматриваемая система должна быть способна решать весь спектр задач в сфере обеспечения глобальной безопасности во всех ситуациях, связанных с возникновением, предупреждением и нейтрализацией террористических угроз; легитимность подразумевает признание всем мировым сообществом законности и правомерности данной системы, а также её соответствия общепризнанным международным нормам и ценностям;

3) Динамичность. В силу особой опасности глобального терроризма, высокого уровня мобильности и технической оснащенности террористов, рассматриваемая нами система должна включать соответствующие механизмы по осуществлению своевременного (оперативного) реагирования на террористические угрозы на этапах получения информации, её оценки, принятия управленческих решений и воздействия на носителей угроз⁶.

Безусловно, многие государства применяют целый ряд оперативных мер для своевременного устранения террористических ячеек уже на этапах их планирования, открытия и первоначальной вербовки их членов, однако понятие «профилактики» терроризма подразумевает меры, предпринимаемые для противостояния идеям, концепциям и «посланиям» экстремистов, и включает упреждающие меры, направленные на «защиту наиболее уязвимых социальных групп и всего населения в целом от радикализации». Главная же цель профилактики заключается в формировании индивидуального и общественного «иммунитета» (устойчивости) к «когнитивной и/или насильственной радикализации» путем применения ненасильственных контртеррористических методов (невоенных).

Как мы видим, концепция профилактики терроризма очень часто является так называемой «производной» от концепции «радикализации». Под радикализацией обычно понимают многоэтапный процесс проникновения в индивидуальное и групповое сознание экстремистских взглядов, идей и установок за счет применения насилия, устрашения и специальных технологий внушения.

Профилактику терроризма можно назвать успешной только тогда, когда процесс радикализации индивида или группы оказывается незавершенным. Существует определенная разница между «когнитивной» и «бихевиористской» контр-радикализацией. Если в первом случае мы говорим об идеологической трансформации, обусловленной нежеланием признавать установки «насильственного экстремизма», то во втором случае мы имеем дело с отрицанием применения насилия вообще или изменением в поведении человека, которое необязательно должно подразумевать отказ от экстремистских идей (необходимо понимать, что экстремисты не всегда используют насильственные методы, в последнее время они активно применяют легальные методы борьбы).

Таким образом, ключевая цель профилактики терроризма – убедить каждого отдельного взятого индивида в том, что экстремистские взгляды ошибочны (неправильны), и «оградить» население от их негативного влияния. Это означает, что аудитория, с которой необходимо взаимодействовать соответствующим контртеррористическим институтам, чрезвычайно широка, особенно если профилактические меры направлены на те социальные группы внутри страны и за рубежом, которые являются наиболее уязвимыми перед воздействием

экстремистских идей и оказывают всестороннюю (идеологическую, финансовую, информационно-оперативную и пр.) поддержку террористам. По этой причине, как показывает опыт, максимально широким оказывается спектр контртеррористических ненасильственных средств (мер), применяемых государствами и международными организациями для противодействия насильственному экстремизму. Во многих случаях эти меры разрабатываются на основе уже существующих инициатив и механизмов (например, привлечение общественных объединений к предотвращению межэтнических конфликтов, пропаганде идей толерантности и т.д.) и предлагаются организациями, которые до последнего времени не играли значительной роли в борьбе с терроризмом и едва ли их деятельность могла коррелировать с концепцией «контртерроризма». По этой причине некоторые специалисты рассматривают систему CVE (Countering Violent Extremism) не как собственно государственную политику в области противодействия терроризму, а как некий политический бренд, позволяющий различным непрофильным ведомствам и организациям участвовать в процессе профилактики терроризма. Действительно, директор Международного центра по изучению процессов радикализации и политического насилия (Лондон), Петер Нойманн, отмечает, что «спектр мероприятий, отвечающих целям контр-радикализации потенциально не ограничен»⁷. Он предлагает следующую типологию возможных профилактических мероприятий:

- обмен/передача сообщений (через публичные выступления, телевизионные программы, листовки, социальные медиа и т.д.);
- научное сотрудничество в целях предупреждения террористических угроз (круглые столы, экспертные советы и т.д.);
- увеличение уровня компетентности в сфере контртерроризма (программы лидерства, молодежные инициативы, программы защиты населения от террористических угроз и т.д.);
- обучение и повышение квалификации (руководителей организаций, государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и т.д.).

Отсюда следует, что инициативы по профилактике терроризма в настоящее время реализуются в различных местах, включая тюрьмы и следственные изоляторы, молодежные и спортивные клубы, школы и университеты, а также церкви, мечети и другие религиозные институты. В этой связи сотрудникам контртеррористических ведомств при-

ходится взаимодействовать с широким кругом акторов (субъектов), которые до сравнительно недавнего времени, возможно, выходили за рамки их непосредственной работы. До трансформации международного терроризма в глобальный терроризм контртеррористическая деятельность была ограниченной и узкоспециализированной; в настоящее время данная сфера расширилась за счет появления принципиально нового элемента - концепции профилактики терроризма.

В целом, профилактика терроризма представляет собой значительное отклонение от контртеррористических подходов, применявшихся в период до событий 11 сентября 2001 г.; она «мобилизует» деятельность новых исполнительных органов правительства, подключает к контртеррористической работе ряд нетрадиционных акторов международных отношений (в том числе, неправительственные организации) и расширяет масштаб борьбы с терроризмом, охватывая те сферы государственной политики (а также физические пространства), которые ранее не затрагивались из соображений обеспечения национальной безопасности. Безусловно, различные страны применяют профилактические меры в различных целях, исходя из своего государственного бюджета и степени успешности интеграции профилактических методов в систему мер, направленных на противодействие терроризму, однако развитие новых инструментов и механизмов профилактики наглядно показывает, что всё больше государств в настоящее время рассматривают терроризм как глобальную угрозу, противодействовать которой необходимо на общегосударственном уровне.

Повышенное внимание к профилактике терроризма способствовало более широкому признанию того факта, что контртерроризм сам по себе является формой общения с наиболее уязвимыми группами населения и широкой общественностью.

Мы считаем, что профилактика терроризма могла бы также включать:

- установление, поддержание и защиту коммуникаций, как внутренних, так и международных, в целях содействия быстрому обмену информацией о действиях, которые несут экстремистский характер;
- проведение научных исследований с целью улучшения функционирования контртеррористических ведомств (в состав исследовательских групп целесообразно включать по одному представителю из государственных профильных служб, научных институтов и центров, международных неправительственных организаций);

-широкое сотрудничество государства с институтами гражданского общества в целях обеспечения доступности образования в области противодействия терроризму; своевременного информирования населения о характере и перспективах развития глобального терроризма; укрепления в обществе устойчивого понимания сущности терроризма и его последствиях; предупреждения и пресечения пропаганды радикальных, антиобщественных настроений;

-разработку эффективной молодежной политики, предусматривающей более активное вовлечение молодого поколения в процесс контртеррористической деятельности и широкий диалог с профильными государственными структурами.

Профилактика терроризма – это ещё и разработка так называемой «антитеррористической идеологии», способной объединить международное сообщество для реализации общей цели: противодействие любым террористическим проявлениям и искоренение источников распространения экстремистских идей.

В основу «антитеррористической идеологии» было бы целесообразно заложить следующие ключевые положения:

- Отторжение любых идей экстремистского толка;
- Недопущение использования религиозных, культурных и иных различий для «разжигания» межнациональной розни;
- Широкая пропаганда идей толерантности и неприемлемости применения насилия при разрешении международных конфликтов;
- Недопущение сочувствия действиям террористов со стороны широкой общественности;
- Информационно-пропагандистское воздействие на отдельные категории граждан⁸, потенциально наиболее подверженных радикализации (молодежь, мигранты из мусульманских стран, амнистированные боевики);
- Активизация процесса развития правовой культуры в обществе, устранение правовой неграмотности среди граждан в сфере противодействия экстремизму и терроризму.

Борьба с терроризмом – общая задача для всех стран мира, это «коллективная» ответственность, которую несет мировое сообщество в целом. Профилактика террористической угрозы будет иметь успех лишь в том случае, если государства откажутся от политики «двойных стандартов» и будут взаимодействовать друг с другом строго в соответствии с универсальными принципами международного права.

Говоря об оценке контртеррористической деятельности, Беатрис де Граф отмечает, что процессы и механизмы, посредством которых информация о террористических угрозах доводится до сведения общественности, непосредственно связаны с уровнем «перформативности» профилактической работы. Когда уровень «перформативности» низкий (другим словами, профилактические меры проводятся в сдержанной манере – без применения «призыва к оружию» и «раздутия» из террористической угрозы настоящей сенсации), процесс нейтрализации отрицательного воздействия экстремистских идей на общество протекает намного быстрее⁹. Следовательно, общественное восприятие деятельности правительства в сферах противодействия террористической угрозе и обеспечения безопасности граждан играет важнейшую роль при определении степени эффективности предупреждения терроризма.

Если определенные социальные группы подверглись влиянию экстремистских идей, то в этом случае целесообразно применять практику «дерадикализации» (как одну из эффективных мер профилактики). Под понятием «дерадикализации» следует понимать процесс трансформации сознания радикально настроенного человека, в результате которого он отказывается от экстремистских взглядов и применения насилия; эффективность дерадикализации увеличивается, когда в процессе разубеждения в правильности экстремистских установок участвуют ближайшие родственники и друзья этого человека (кроме того, не стоит игнорировать тот факт, что эти лица сами могут стать жертвой воздействия террористов, пытающихся «завербовать» их в свои группировки).

По нашему мнению, к процессу разработки и реализации программ профилактики терроризма напрямую или косвенно можно подключать реабилитированных (дерадикализованных) участников террористических группировок, поскольку бывший террорист прекрасно знает сильные и слабые стороны своих некогда «братьев по оружию», что позволяет заблаговременно выявлять источники террористической активности.

Развитие профилактической деятельности породило ряд программных задач для политиков, дипломатов и специалистов-практиков. К ним относятся, например, правовая защита национальных/конфессиональных меньшинств, которые очень часто становятся целевой аудиторией идеологов экстремизма. Кроме того, политикам следует прийти

к единому пониманию того, каким образом связать профилактические меры с такими животрепещущими «темами», как религия, вера, семейный или гражданский долг. Очевидно, что целевая аудитория идеологов экстремизма будет настороженно относиться к чрезмерному вмешательству государственных властей в религиозные и семейные отношения, в частности в тех странах и обществах, где подобная практика не является нормой. В более широком смысле, при разработке программ профилактики терроризма нужно учитывать меняющийся характер процесса радикализации и факторов, заставляющих людей принимать экстремистские взгляды. Должен быть четко определен масштаб государственного участия в профилактике терроризма в зависимости от того, с какой формой радикализации мы имеем дело – когнитивной или бихеви-

ористской. Некоторые из этих общих программных задач пересекаются с конкретными проблемами, которые возникают при оценке государственной политики в сфере профилактики терроризма. Подобная оценка может предоставить информацию о затратах, эффективности и результативности профилактических мер и имеет решающее значение при определении того, соразмерны ли предлагаемые инициативы существующей угрозе и будут ли они устойчивыми при возникновении очередной волны глобального экономического кризиса. Проще говоря, перед тем, как начать вкладывать огромные средства в разработку программ профилактики терроризма, высокопоставленные политики и дипломаты должны понять, будут ли вообще эти меры эффективными и как подобный опыт можно будет применить в долгосрочной перспективе.

ССЫЛКИ:

¹ Schmid A. Towards Joint Political Strategies for De-legitimising the Use of Terrorism” Proceedings of the International Conference on “Countering Terrorism Through Enhanced International Cooperation,” (Courmayeur Mont Blanc, Italy, 22–24 September 2000), pp. 261–262.

² Paul R. Pillar. Terrorism and U.S. Foreign Policy. – Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001. – p. 200.

³ Tore Bjørgo and John Horgan, eds., Leaving Terrorism Behind (Oxford: Routledge, 2009).

⁴ Терроризм в современном мире / под ред. Ю.М.Антоняна, В.Л.Шульца / Центр исслед. проблем безопасности РАН. – М.: Наука, 2008. – 359 с.

⁵ Глобальный Контртеррористический Форум (GCTF), по нашему мнению, в перспективе может стать эффективной площадкой для диалога между профильными антитеррористическими ведомствами, институтами гражданского общества и бизнес-структурами.

⁶ Терроризм в современном мире / под ред. Ю.М.Антонян, В.Л.Шульц / Центр исслед. проблем безопасности РАН. – М.: Наука, 2008.

⁷ Neumann P. R. Prisons and terrorism radicalisation and de-radicalisation in 15 countries. London, England: ICSR, King's College London, 2010. – P.14.

⁸ Общество. Государство. Политика. – № 5(13). – М., 2010. – С.92.

⁹ Graaf, B.A. de (2011). Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Approach. Oxford/New York: Routledge Academic Publishers.

Roazanov A.S. Essence of terrorism prevention: preventive measures and preventive diplomacy of the XXI century / Moscow State University named after M.V.Lomonosov.

The article examines the issue of the prevention of terrorism. Before the events of September 11, 2001 specialized counter-terrorism services mainly used military measures to counter terrorism, but later they began to pay more attention to preventive measures. In this context, the tasks of justification of the essence of prevention of terrorism and the development of effective measures to implement this activity in practice have become extremely important.

Keywords: terrorism, global terrorism, prevention of terrorism, counter-terrorism, extremism.

Розанов О.С. Сутність профілактики тероризму: превентивні заходи і превентивна дипломатія XXI століття / Московський державний університет імені М.В.Ломоносова.

Стаття присвячена проблемі профілактики тероризму. Якщо до подій 11 вересня 2001 року профільні контртерористичні служби застосовували переважно силові (воєнні) заходи протидії тероризмові, то пізніше більше уваги стали приділяти саме превентивним, попереджувачим заходам, зокрема – дипломатичним. У цьому зв'язку надзвичайно важливим завданням стало обґрунтування сутності профілактики тероризму і розробки ефективних заходів з реалізації даного виду діяльності на практиці.

Ключові слова: тероризм, глобальний тероризм, профілактика тероризму, протидія тероризму, екстремізм.

Стаття надійшла до редколегії 28.04.2014

Прийнята до друку 27.05.2014