

Научная статья

УДК 323.28

DOI 10.18101/2949-1657-2023-1-38-45

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ТЕРРОРИЗМА: ОПЫТ СЕВЕРОКАВКАЗСКИХ РЕСПУБЛИК

© **Адиев Асланбек Залимханович**

кандидат политических наук, старший научный сотрудник,

Дагестанский федеральный исследовательский центр РАН

Россия, 367000, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 45

Khalid_84@mail.ru

Аннотация. В статье приводятся основные результаты исследования автором практик в области профилактики экстремизма и терроризма в республиках Северного Кавказа, где сегодня по сравнению с тем, что было 5–10 лет назад, наблюдается существенная нормализация общественно-политической обстановки. Работа написана на основе анализа широкого спектра эмпирических данных, полученных в ходе работы с нормативно-правовыми и концептуальными документами, обзора прессы и исследовательских (экспертных) интервью. Автор приходит к выводу, что успехи государства в предупреждении терроризма на Северном Кавказе обусловлены постоянным совершенствованием антитеррористического законодательства, повышением качества межведомственного взаимодействия по всем вопросам, касающимся борьбы с терроризмом, все большей ориентацией на адресную работу по профилактике терроризма, а также с привлечением к этой деятельности широких общественных кругов. По итогам исследования сформулированы базовые принципы функционирования региональной системы профилактики терроризма, которая применима в условиях северокавказской республики с преимущественно мусульманским населением.

Ключевые слова: государство, национальная безопасность, Северный Кавказ, терроризм, профилактика терроризма, противодействие идеологии экстремизма, Национальный антитеррористический комитет, антитеррористическая комиссия.

Для цитирования

Адиев А. З. Предупреждение терроризма: опыт северокавказских республик // Восточный вектор: история, общество, государство. 2023. Вып. 1. С. 38–45.

Введение

В 2021–2022 гг. под руководством автора был реализован научно-исследовательский проект «Профилактика идеологии терроризма: опыт северокавказских республик 2010–2020» (поддержанный РФФИ), нацеленный на осмысление деятельности государства по профилактике терроризма на Северном Кавказе, а также анализ конкретных региональных практик в обозначенной области. В исследуемых регионах России за последние десятилетия накоплен солидный опыт противодействия различным формам проявления экстремизма и терроризма, основанных на идеологии радикального исламизма. В отчетах Национального антитеррористического комитета (НАК) России, интервью руководителей правоохранительных органов и глав северокавказских республик с каждым годом отмечается снижение в регионе количества преступлений террористической направленности, имеющих насильственный характер. Наглядным признаком улучшения общественно-политического климата на Северном Кавказе ста-

новится растущая популярность Дагестана, Ингушетии и Чечни для туризма, которые еще совсем недавно воспринимались широкой общественностью как регионы, которые не стоит посещать из соображений безопасности. Позитивные изменения на Северном Кавказе во многом стали возможными благодаря повышению эффективности государства в противодействии терроризму. Опираясь на понимание современного терроризма как угрозы глобального характера, что присуще и террористическим структурам радикальных исламистов (так называемых «джихадистов»), рассматривающих северокавказские республики в качестве арены для ведения войны против России [3; 5; 6; 7], под профилактикой терроризма в работе подразумеваются комплексные меры, принимаемые государством и общественными структурами в целях защиты населения страны от пропагандистского воздействия международных террористических организаций (МТО), сообществ и отдельных лиц. Соответственно, изучение и описание практик профилактики терроризма в северокавказских республиках осуществлялись в контексте теоретико-методологического осмысления международных (глобальных) вызовов террористического характера; угрозы проникновения на территорию Российской Федерации сторонников различных международных террористических организаций и носителей псевдорелигиозных идей, оправдывающих применение терроризма.

Эмпирическая база исследования

Эмпирическую основу исследования составили республиканские и муниципальные комплексные планы и программы противодействия идеологии терроризма и экстремизма; протоколы заседаний антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях северокавказских республик, опубликованные на их сайтах; материалы тематического обзора региональных общественно-политических печатных СМИ за 2010–2020 гг.; обзор материалов, размещенных в рубрике «Публикации» на официальном сайте НАК России; записи интервью с субъектами профилактики терроризма на Северном Кавказе, проведенные автором в 2021–2022 гг. Участниками экспертных интервью по проекту стали представители органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, работающие в профильных ведомствах и антитеррористических комиссиях; представители научного сообщества, школьные учителя и преподаватели вузов, журналисты региональных СМИ, общественные деятели, а также представители мусульманского духовенства, участвующие в мероприятиях по профилактике терроризма и экстремизма в республиках Северного Кавказа.

Основные результаты исследования

Использованные в ходе выполнения проекта концептуальные наработки и методы сбора эмпирических данных позволили реализовать основной исследовательский замысел — изучить региональные практики предупреждения (профилактики) терроризма на Северном Кавказе. Первым делом в ходе исследования был проанализирован основной комплекс нормативно-правовых актов, действующих на территории РФ в сфере противодействия терроризму. Изучение профильной нормативно-правовой базы позволило увидеть, как устроена система профилактики терроризма в России. Процесс совершенствования антитеррористического законодательства в России шел постепенно, вводя правовую ответственность за действия/бездействие, которые раньше не попадали под нормы уголовного или административного законодательства. С принятием в 2006 г. и в

последующем соответствующих нормативно-правовых актов (ФЗ от 06.03.2006 №35-ФЗ «О противодействии терроризму»; указ Президента РФ от 15.02.2006 №116 «О мерах по противодействию терроризму» и др.) в России создается качественно новая система противодействия терроризму под эгидой Национального антитеррористического комитета (НАК). В ее основу легла идея о том, что отныне все государственные органы и все уровни власти, а также само общество должны участвовать в комплексном противодействии терроризму. Таким образом, из узкопрофильной задачи правоохранительных органов и спецслужб противодействие терроризму становится, по сути, общенациональным делом. НАК организован как коллегиальный орган, координирующий антитеррористическую деятельность на всех уровнях публичной власти (федеральном, региональном и муниципальном). После принятия в 2009 г. «Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации» приоритетным направлением в указанной сфере деятельности все больше становится предупреждение (т. е. профилактика) терроризма, на что НАК постоянно обращает внимание участников антитеррористической борьбы [2, с. 5]. С 2014 г. решения НАК являются обязательными для исполнения органами власти, организациями и гражданами, а их неисполнение влечет административную ответственность.

В субъектах РФ координацию деятельности по профилактике терроризма территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов МСУ осуществляет Антитеррористическая комиссия (АТК), возглавляемая главами соответствующих субъектов РФ. К настоящему времени закреплена обязательность исполнения решений региональных АТК, а также введена ответственность должностных лиц за нарушение этого требования. Аппараты АТК в субъектах РФ координируют работу по профилактике терроризма на территории всего субъекта, внутри которого на уровне городских округов и сельских районов функционируют муниципальные АТК. В настоящее время конкретизированы полномочия органов МСУ по участию в профилактике терроризма и минимизации его последствий. Таким образом, система предупреждения терроризма в России охватывает все уровни власти и все административно-территориальные единицы внутри страны.

Содержательная часть исследовательского вопроса изучалась посредством анализа республиканских и муниципальных комплексных планов и программ по противодействию идеологии терроризма, документов региональных и муниципальных АТК, обзора прессы, а также с помощью исследовательских (экспертных) интервью. В материалах муниципальных и республиканских АТК отражается все разнообразие направлений практической деятельности по профилактике терроризма: от информационно-пропагандистской работы с широкой ответственностью до адресных мероприятий с конкретными категориями лиц, подверженных воздействию идеологии терроризма и экстремизма.

Анализ содержания перечней конкретных пунктов мероприятий, прописанных в комплексных планах, показывает, что среди них есть как весьма оригинальные и полезные профилактические антитеррористические мероприятия, так и откровенно декларативные и имитационные акции [2, с. 6], сопряженные с малоэффективной тратой бюджетных средств. Многие запланированные в региональных комплексных планах мероприятия по противодействию идеологии терроризма и экстремизма адресуются обычным законопослушным гражданам, да-

леким от идеологии и практики терроризма. Одновременно с этим наблюдается определенный дефицит научно обоснованных предложений относительно категорий лиц, наиболее подверженных воздействию идеологии религиозно-политического экстремизма [1, с. 33]. Как пояснили опрошенные на Северном Кавказе эксперты, это прежде всего: лица, уже осужденные (отбывающие наказание) за преступления террористической направленности; бывшие (амнистированные) участники террористического подполья; члены семей лиц, выехавших на Ближний Восток для участия в деятельности МТО; лица, прошедшие обучение в зарубежных исламских учебных заведениях; ближайшие родственники (вдовы, дети) нейтрализованных, действующих или осужденных членов незаконных вооруженных формирований (НВФ) и их пособников; мигранты из стран с повышенной террористической активностью. Как отмечают специалисты из Кабардино-Балкарии, «каждое профилируемое лицо — это своего рода самостоятельный проект, требующий непрерывного сопровождения от склонения лица к отказу от противоправной деятельности до его полной адаптации к мирной жизни» [4, с. 26]. При этом основными направлениями данной работы являются социальная адаптация указанных категорий лиц; недопущение возобновления преступной деятельности; вовлечение искренне раскаявшихся бывших участников террористического подполья и их пособников в профилактическую работу по противодействию идеологии терроризма.

Особое внимание в деле профилактики терроризма уделяется организации адресной работы с лицами из числа ранее судимых, отбывших и отбывающих наказание за совершение террористических преступлений, поскольку эта категория лиц представляет наибольшую опасность с точки зрения возможности возобновления преступной деятельности. Так, представители АТК в Ингушетии в ходе исследовательского интервью рассказали о сотрудничестве с учреждениями ФСИН России, где отбывают наказание выходцы из республики, осужденные за преступления экстремистской и террористической направленности. Согласно договору о сотрудничестве представители учреждений ФСИН России уведомляют аппарат АТК в Ингушетии о выходцах региона, отбывающих наказание по соответствующим статьям УК РФ за год до истечения сроков их заключения. В течение оставшегося времени представители АТК приезжают в эти учреждения ФСИН России; с каждым из осужденных, прописанных в Ингушетии, проводится индивидуально-профилактическая беседа, в ходе которой обсуждаются вопросы их адаптации к мирной жизни после освобождения, а также разъясняется ответственность за участие в экстремистской и террористической деятельности.

Определенный интерес вызвали практики взаимодействия аппаратов региональных и муниципальных АТК с местным мусульманским духовенством в целях защиты населения (прежде всего молодежи) от идеологического воздействия террористов. Выявлено, что муфтияты (духовные управления мусульман) северокавказских республик проводят огромную работу в области противодействия идеологии терроризма; разъясняют молодежи основы религии, ее несовместимость с идеологией и практикой терроризма. Наиболее системно эта работа поставлена в Дагестане, Кабардино-Балкарии и Чечне. Активное сотрудничество представителей мусульманских общин с органами власти по вопросам профилактики экстремизма и терроризма наблюдается и в Северной Осетии — Алании [8, с. 20]. Имамы сельских и городских мечетей, аффилированные с официаль-

ным духовенством республик, активно участвуют в тематических мероприятиях, проводимых органами исполнительной власти республик и АТК в муниципальных образованиях. Вместе с тем в контексте широкого распространения на Северном Кавказе новых («нетрадиционных») форм ислама государству важно найти правильные формы взаимодействия с исламскими сообществами, не допуская маргинализации тех или иных конфессиональных групп. Это сотрудничество государства с исламскими религиозными объединениями на Северном Кавказе должно быть взаимовыгодным и не только не конфронтационным, а прямо направленным на укрепление мира [9, с. 72].

Выполненный в ходе исследования аналитический обзор материалов СМИ северокавказских республик существенно облегчил понимание того, как на протяжении последних лет в этих регионах России менялся содержательный характер дискурса по проблематике терроризма и противодействия терроризму. Наиболее сложным периодом в борьбе с терроризмом на Северном Кавказе, прежде всего в Дагестане и Ингушетии, были 2010–2012 годы. Обзор номеров региональных общественно-политических еженедельников за 2010–2012 гг. сразу же погружает в атмосферу боевых действий, нападений на сотрудников полиции, убийств религиозных деятелей, похищений людей, взрывов и самоподрывов смертников, контртеррористических операций и почти каждодневных криминальных сводок об убитых и раненых. В эти же годы в республиках Северного Кавказа ведется активный дискурс и прорабатываются различные механизмы профилактики терроризма¹. После 2012 г. существенно уменьшается количество публикаций по тематике террора/антитеррора. В содержательном плане с 2013 г. становится все меньше публикаций о терактах и нападениях боевиков и напротив все больше публикаций о мероприятиях антитеррора. Начиная с весны 2013 г. оперативная обстановка в восточных республиках Северного Кавказа существенно меняется в сторону нормализации в плане обеспечения антитеррористической безопасности, и эта тенденция сохраняется по настоящее время. Центральной проблемой тематических публикаций региональных СМИ в 2014–2017 гг. становится тема участия северокавказских «джихадистов» в боевых действиях на стороне международных исламистских террористических организаций на территории Сирии и Ирака. На Северном Кавказе в эти годы продолжается комплексное противодействие терроризму, включающее в себя как силовой компонент, так и противодействие идеологии терроризма и экстремизма. В региональных СМИ в эти годы все чаще освещаются проблемы соблюдения прав человека в процессе борьбы с терроризмом, а также возвращения в Россию из стран Ближнего Востока вдов и детей убитых на Ближнем Востоке боевиков — выходцев из северокавказских республик. В 2018–2020 гг. тематические публикации региональных СМИ в основном посвящены судебным процессам и приговорам в отношении лиц, обвиняемых в совершении различных (чаще всего ненасильственных) преступлений террористической направленности (финансирование, пропаганда, публичное оправдание и т. д.).

В завершении исследовательского проекта были собраны и проанализированы экспертные оценки об эффективности государственной политики по противодей-

¹ The North Caucasus: The Challenges of Integration (II), Islam, the Insurgency and Counter-Insurgency. Crisis Group Europe Report N°221. 2012. 19 October. 37 p.

ствию идеологии терроризма на Северном Кавказе. По оценкам большинства опрошенных экспертов, за последние годы в республиках Северного Кавказа удалось существенно повысить эффективность межведомственного взаимодействия субъектов профилактики терроризма, улучшить контроль исполнения принимаемых НАК и региональными АТК решений и рекомендаций, организовать работу АТК в муниципальных образованиях, обеспечить для их работников курсы повышения квалификации, организовать адресную профилактическую работу в отношении лиц, наиболее подверженных воздействию идеологии терроризма. В стране в настоящее время развернута широкомасштабная информационно-пропагандистская деятельность по профилактике терроризма: проводятся множество тематических конференций и круглых столов; издаются сборники материалов, книги, методические рекомендации и брошюры; в СМИ продвигается масса тематических статей и видеосюжетов; изготавливается много наружной рекламы; снимаются документальные фильмы и короткие видеоролики на анти-террористическую тематику. Тем не менее в различных регионах России, в том числе и на Северном Кавказе, все еще выявляются факты публичного оправдания и призыва к экстремизму и терроризму (в основном посредством сети Интернет); финансирования различных международных террористических организаций, а также вербовки их участниками себе новых сторонников как среди российской молодежи, так и среди мигрантов (преимущественно из стран Центральной Азии и Южного Кавказа). Данные экспертных интервью позволяют утверждать, что принимаемые на местах меры считаются в целом эффективными, поскольку способствуют минимизации террористических проявлений в республиках Северного Кавказа. Большинство экспертов положительно оценивают практикуемые сегодня формы и методы информационно-пропагандистской работы на местах, однако проблема терроризма и экстремизма, по прогнозам опрошенных экспертов, останется для северокавказских республик и в целом для России актуальной еще на долгие годы, поскольку данная проблема имеет глобальный характер, постоянно генерируя все новые вызовы и угрозы для безопасности человека, общества и государства.

Выводы

Результаты исследования позволяют сформулировать некоторые принципы функционирования региональной системы профилактики терроризма, которая применима в условиях северокавказской республики с преимущественно мусульманским населением. Она (региональная система профилактики терроризма), по нашим представлениям, должна базироваться на: а) постоянно обновляемом федеральном антитеррористическом законодательстве, которое учитывает появление новых вызовов и угроз террористического характера; б) приоритетности идеологического противодействия терроризму и адресных профилактических мер, направленных на отдельные категории лиц, наиболее подверженных воздействию идеологии терроризма; в) гибких и правильных (соответствующих современному динамично меняющемуся северокавказскому исламскому полю) формах взаимодействия государства с исламскими религиозными объединениями на Северном Кавказе, которые должны быть направлены на укрепление межконфессионального мира и безопасности в регионе; г) активном участии в мероприятиях по противодействию идеологии терроризма и экстремизма представителей как официального мусульманского духовенства северокавказских респуб-

лик, так и всех других авторитетных религиозных (исламских) деятелей на местах вне зависимости от их приверженности к тому или иному толку или течению в исламе; д) высокой степени межведомственного и межуровневого взаимодействия всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также более активном участии в профилактике терроризма представителей научного сообщества, общественных (молодежных, спортивных и пр.) и религиозных организаций.

Изученные нами практики предупреждения терроризма в республиках Северного Кавказа позволяют в целом положительно оценивать весь комплекс работ, осуществляемых сегодня субъектами профилактики терроризма. К настоящему времени произошло существенное снижение террористической активности, сформировалась общенациональная система противодействия терроризму, приняты адекватные имеющимся угрозам и вызовам антитеррористические нормативно-правовые акты и документы концептуального содержания. Успехи последних лет в деле профилактики терроризма, очевидно, связаны с повышением эффективности межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти под эгидой НАК России; улучшением слаженности работы всех субъектов антитеррора на уровне регионов РФ, где в аппаратах АТК в республиках, анализируется соответствующая работа в муниципалитетах, оперативно выявляются и устраняются ошибки, изучаются лучшие практики. Это и результат более активного участия в профилактике терроризма представителей научного сообщества, общественных и религиозных организаций. Реализуемые в рамках Комплексного плана адресные профилактические мероприятия, направленные на отдельные категории людей, наиболее подверженных воздействию идеологии терроризма, очевидно, способствуют предупреждению возобновления ими преступной деятельности и в определенной степени препятствуют вовлечению в ряды террористических организаций новых сторонников. Разумеется, угрозы терроризма, хоть и существенно снизились, никуда не исчезли. По-прежнему наблюдаются попытки вербовки россиян и мигрантов в террористическую деятельность, активно ведется террористическая пропаганда в социальных сетях и мессенджерах. Поэтому очень важно в зависимости от появления новых или утраты актуальности старых угроз адекватно корректировать и профилактическую антитеррористическую работу.

Литература

1. Абдулагатов З. М. Семья и школа в решении проблем профилактики религиозного экстремизма и терроризма (на примере Республики Дагестан): монография. Махачкала: Изд-во ИИАЭ ДФИЦ РАН, 2021. 228 с. Текст: непосредственный.
2. Добаев И. П. Основные направления усиления противодействия терроризму в молодежной среде России в идеологической сфере // Россия и мусульманский мир. 2018. № 3(309). С. 5–14. Текст: непосредственный.
3. Добаев И. П. Северный Кавказ: процесс «растекания джихада» // Россия и мусульманский мир. 2009. № 9. С. 50–61. Текст: непосредственный.
4. Кашироков З. К., Уначев А. Х. Об опыте работы антитеррористической комиссии в Кабардино-Балкарской республике по организации адресной профилактической работы с категорией лиц, наиболее подверженных идеологии терроризма // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2018. № 2(19). С. 25–29. Текст: непосредственный.

5. Пашенко И. В. Экспорт джихадизма на Северный Кавказ: к истории вопроса // Новое прошлое. 2017. № 4. С. 190–202. Текст: непосредственный.

6. Саграмосо Д., Ярлыкапов А. А. Джихадистское насилие на Северном Кавказе. Политические, социальные и экономические факторы // Кавказский сборник. Москва: Аспект Пресс, 2021. С. 305–326. Текст: непосредственный.

7. Ханбабаев К. М. Религиозно-политический экстремизм в России: состояние и проблемы. Махачкала: Лотос, 2010. 720 с. Текст: непосредственный.

8. Цаллагов А. А. Опыт противодействия распространению идеологии терроризма в Республике Северная Осетия — Алания // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2019. № 2(22). С. 19–25. Текст: непосредственный.

9. Ярлыкапов А. А., Адиев А. З. Ислам на Северном Кавказе: реисламизация, мозаика, проблема «традиционности» // Исламоведение. 2021. Т. 12, № 4(50). С. 59–74. Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 10.01.2023; одобрена после рецензирования 24.01.2023; принята к публикации 26.01.2023.

PREVENTION OF TERRORISM:
THE EXPERIENCE OF THE NORTH CAUCASUS REPUBLICS

Aslanbek Z. Adiyev

Cand. Sci. (Polit.), Senior Researcher,
Dagestan Federal Research Centre RAS
45 M. Gadzhiyeva St., Makhachkala 367000, Russia
khalid_84@mail.ru

Abstract. The article presents the main results of studying the practice in the field of prevention of extremism and terrorism in the republics of the North Caucasus. Compared to what it was 5–10 years ago, currently we can observe a return to normal socio-political conditions. The study is based on the analysis of a wide range of empirical data obtained during work with regulatory and conceptual documents, as well as on the press review and research (expert) interviews. We have come to the conclusion that the current successes of the state in preventing terrorism in the North Caucasus result from the continuous perfection of anti-terrorist legislation, improving the quality of interdepartmental cooperation on all issues related to the fight against terrorism, focus on targeted work on the prevention of terrorism, as well as involving wide public circles in this activity. Based on the results of the study, we have formulated the basic principles of the functioning of the regional system for terrorism prevention, which is applicable to the conditions of the North Caucasus republic with a predominantly Muslim population.

Keywords: state, national security, North Caucasus, terrorism, prevention of terrorism, countering the ideology of extremism, National Anti-Terrorist Committee, Counter-Terrorism Commission.

For citation

Adiyev A. Z. Terrorism Prevention: The Experience of the North Caucasus Republics. *Oriental Vector: History, Society, State*. 2023; 1: 38–45 (In Russ).

The article was submitted 10.01.2023; approved after reviewing 24.01.2023; accepted for publication 26.01.2023.