

**ОРГАНИЗАЦИОННО-**  
**ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ**  
**БОРЬБЫ**  
**С ТЕРРОРИЗМОМ**



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ  
ПРОБЛЕМ БЕЗОПАСНОСТИ

НАУЧНЫЙ СОВЕТ  
ПРИ СОВЕТЕ БЕЗОПАСНОСТИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# **ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ**



МОСКВА НАУКА 2006

УДК 323  
ББК 66.4  
О-64

Составитель  
доктор философских наук В.Л. ШУЛЬЦ

**Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом** / [сост. В.Л. Шульц] ; Центр исслед. проблем безопасности РАН ; Науч. совет при Совете Безопасности РФ. – М. : Наука, 2006. – 238 с. – ISBN 5-02-035384-1 (в пер.).

Расширение масштабов террористических угроз и экстремистских проявлений требует укрепления антитеррористического потенциала государства, выработки и внедрения адекватных мер противодействия, направленных на недопущение необратимых последствий. Организационно-правовым вопросам борьбы с терроризмом посвящен предлагаемый читателям сборник статей.

Для широкого круга читателей.

По сети «Академкнига»

ISBN 5-02-035384-1

© Шульц В.Л., составитель, 2006  
© Центр исследования проблем безопасности РАН, Научный совет при Совете Безопасности РФ, 2006  
© Редакционно-издательское оформление. Издательство «Наука», 2006

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемый читателю сборник статей посвящен организационно-правовым вопросам борьбы с терроризмом. Расширение масштабов террористических угроз и экстремистских проявлений требует укрепления антитеррористического потенциала государства, выработки и внедрения адекватных мер противодействия, направленных на недопущение необратимых последствий.

С учетом возросшей опасности приоритетными становятся задачи по усилению роли государства как гаранта безопасности, заблаговременному осуществлению мероприятий, направленных на предупреждение терроризма и экстремизма, совершенствование правовой базы и механизма ее реализации, усилению координации и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем современный терроризм превратился не только в реальную угрозу национальной безопасности отдельных государств, но и приобрел ярко выраженный международный характер, угрожая стабильности сложившихся международных отношений, эволюционному развитию всего мирового сообщества. Эта угроза приобретает все более глобальный характер, поэтому вопросы стратегии и тактики борьбы с ней имеют важное значение. Эффективное противодействие терроризму невозможно без сотрудничества государств, являющихся его жертвами, в том числе и потенциальными, совершенствования национального правового регулирования противодействия терроризму.

Эти, а также ряд других вопросов, и рассматриваются в этом сборнике.

*Академик В.Н. Кудрявцев*

**В.А. Соболев**

заместитель Секретаря Совета  
Безопасности Российской Федерации

## **ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ**

Современный этап развития международных отношений открывает для Российской Федерации новые возможности для обеспечения своей безопасности и вместе с тем создает дополнительные угрозы, диктующие необходимость повышения уровня ее конкурентоспособности в мире.

В условиях изменения международной и внутренней обстановки крайне важно иметь адекватную законодательную базу, четко регламентирующую в правовом отношении деятельность по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Работа по формированию, а точнее, развитию, современного российского права, касающегося вопросов безопасности, сложна по содержанию и значительна по объему. В настоящее время основополагающим законодательным актом, регламентирующим вопросы обеспечения безопасности страны, является Закон Российской Федерации «О безопасности», принятый в 1992 г. Верховным Советом РСФСР. Вместе с тем с момента его вступления в действие была принята новая Конституция Российской Федерации, ряд конституционных и федеральных законов, затрагивающих различные сферы безопасности, во многом изменилась обстановка в стране и мире, накоплен определенный опыт практической работы. Сегодня, несмотря на вносимые в указанный закон изменения и дополнения, он нуждается в серьезной доработке.

Пришло время подготовки и принятия Федерального закона «О национальной безопасности Российской Федерации». Представляется, что в законе с учетом новых условий должны быть определены и уточнены основные понятия в сфере обеспечения

национальной безопасности, такие, как национальный интерес, жизненно важный национальный интерес, угроза, субъект и объект угрозы, субъект и объект обеспечения национальной безопасности. Необходимо также конкретизировать состав и структуру государственной системы обеспечения национальной безопасности, предусмотрев ответственность и права полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, глав субъектов Федерации, муниципальных образований, руководителей органов местного самоуправления.

Важно сформировать и законодательно закрепить основы управления системой обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в мирное время, в кризисной ситуации, в период ведения вооруженного конфликта.

Концептуальным вопросом внутренней и внешней политики является определение национальных интересов страны, исходя из необходимости ее устойчивого развития.

Для придания цельности и системности законодательной базе Закон «О национальной безопасности» необходимо поставить во главу угла законотворческой деятельности, направленной на решение вопросов безопасности, и рассматривать его в качестве системообразующего.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № Пр-1187 аппаратом Совета Безопасности Российской Федерации разрабатывается проект одного из основополагающих документов в борьбе с терроризмом – государственной стратегии противодействия терроризму.

Также разрабатываются предложения по уточнению «Концепции национальной безопасности» и Закона Российской Федерации «О безопасности», прорабатываются проекты Федерального закона «О противодействии терроризму» и концепции «Национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма» и других нормативно-правовых актов федерального уровня.

Принципиально важно завершить разработку основ законодательной государственной политики в области борьбы с терроризмом, обеспечивающей единство стратегии и действий всех ветвей государственной власти. Представляется также целесообразным наработать специальный пакет законодательных актов, ориентированных на защиту личности.

Важнейшим направлением укрепления российской государственности по-прежнему является обеспечение единства правового пространства в Российской Федерации.

Серьезное негативное влияние на обеспечение конституционной законности в стране продолжает оказывать асимметрия правового статуса субъектов Российской Федерации. Отдельные руководители субъектов Федерации используют региональный и национальные факторы для получения исключительных прав в сфере распределения полномочий с федеральными органами государственной власти.

Совершенствованию федеративных отношений и повышению ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за принимаемые решения способствует так называемый «институт федерального вмешательства», однако процедура его реализации нуждается в дальнейшем правовом регулировании, поскольку является длительной и многоступенчатой.

Принимая во внимание актуальность и остроту проблемы терроризма в глобальном масштабе и в Российской Федерации, исполнительной и законодательной власти Российской Федерации необходимо:

активизировать реализацию политических инициатив, направленных на создание эффективной государственной системы противодействия терроризму, формирование национального антитеррористического фронта, максимально широкое международное сотрудничество в минимизации последствий новых вызовов и угроз;

рассмотреть вопрос о совершенствовании антитеррористической, антикриминальной законодательной базы в Российской Федерации, в том числе в части обеспечения международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, транснациональной преступностью и наркобизнесом;

разработать пакет нормативных правовых актов: о едином понятийном аппарате по антитерроризму; о федеральном перечне угроз; о перечне проектных угроз и моделей нарушителей для критически важных объектов и объектов жизнедеятельности Российской Федерации; о концепции антитеррористической защиты критически важных объектов;

развивать государственные институты, призванные выполнять функцию несущей конструкции для формирования нацио-

нальной системы противодействия террористической угрозе (субъекты борьбы с терроризмом и субъекты, участвующие в этой работе в рамках своей компетенции, четкая организация вертикали антитеррористических комиссий – от федеральной до региональных; органы социальной реабилитации и морально-психологической поддержки населения; медицина катастроф и др.);

совместно с политическими партиями, общественными организациями и лидерами традиционных религиозных конфессий мобилизовать институты гражданского общества и российской общественности на расширение профилактики и предупреждение терроризма, в том числе гармонизацию межнациональных и межконфессиональных отношений и формирование у населения мотивации личной сопричастности к антитеррористической борьбе;

углубить международное сотрудничество в этой области по линии спецслужб и правоохранительных органов, в первую очередь в части пресечения каналов финансирования террористической и экстремистской деятельности;

систематически изучать и продумывать заимствование международного опыта борьбы с терроризмом, включая проработку вопроса об использовании опыта США по введению режима цветных или номерных уровней (степеней) террористической угрозы в стране.

Средствам массовой информации, принимая во внимание их большую роль в формировании общественно-политического климата в стране, занять ответственную гражданскую позицию в деле создания национального антитеррористического фронта, воспитания населения в духе бдительности, осознания необходимости осуществления контртеррористических мер, сопричастности каждого гражданина к борьбе с терроризмом и экстремизмом.

Анализ современного уровня законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации свидетельствует о том, что проблемы и несоответствия в этом вопросе могут быть разрешены лишь благодаря целенаправленным совместным усилиям всех ветвей власти.

К настоящему времени уже проделана значительная работа по формированию законодательной базы противодействия терроризму и иным проявлениям экстремизма. Основу ее составля-

ют положения Конституции Российской Федерации, запрещающие пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду, а также создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. 13 и 29).

Аналогичные положения содержатся в ст. 16 Федерального закона «Об общественных объединениях» и ст. 9 Федерального закона «О политических партиях». Основания и порядок привлечения к ответственности за экстремистскую деятельность политических партий, общественных (религиозных) объединений, средств массовой информации, иных организаций, а также должностных лиц и граждан определены в соответствующих законах, регулирующих их деятельность, а также в КоАП РФ, УК РФ, ГПК РФ.

Подготовлены федеральные законы «О борьбе с терроризмом», «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма», «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом», «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма», «О ратификации Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом», ряд иных законодательных актов, а также отдельные нормы Уголовного кодекса Российской Федерации.

В последнее время принят ряд федеральных законов, направленных на обеспечение безопасности личности, общества и государства и имеющих важное значение для организации и осуществления деятельности в сфере противодействия терроризму.

К их числу относятся федеральные законы о ратификации Договора о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и Протокола об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств, которые позволяют осуществлять согласованные действия госу-

дарств СНГ в борьбе с терроризмом, в том числе путем проведения совместных антитеррористических мероприятий.

Долговременным политическим интересам Российской Федерации, прежде всего в сфере национальной безопасности, отвечает Федеральный закон «О ратификации Соглашения между государствами-членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре», который обеспечил правовую основу регионального международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Внесены изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, предусматривающие усиление уголовной ответственности за терроризм. Особенно важное значение имеет Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», который устанавливает, что лицу, подозреваемому в совершении преступлений террористического характера (ст. 205 «Терроризм», ст. 206 «Захват заложника», ст. 208 «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем» и другие статьи УК России), срок предъявления обвинения увеличен с 10 до 30 суток.

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте», принятый 21 марта 2005 г., позволил создать правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и подразделений служб авиационной безопасности в аэропортах Российской Федерации.

Другим направлением законодательного обеспечения противодействия терроризму стало принятие нормативных правовых актов по предотвращению финансирования терроризма. В частности, Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”» совершенствует правовой механизм этих действий и приводит его в соответствие с международными стандартами в данной сфере.

Вместе с тем рост масштабов угроз жизненно важным интересам граждан, общества и государства со стороны терроризма, изменение стратегии и тактики террористов обуславливают необходимость корректировки законодательного обеспечения про-

тиводействия террористическим угрозам, пересмотра целого ряда норм отечественного законодательства с целью приведения их в соответствие с современными реалиями.

Остро стоит вопрос о необходимости четкого определения компетенции субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом. Несмотря на то что полномочия каждого из них определены специальными законами и указываются в ст. 7 Федерального закона «О борьбе с терроризмом», на практике разграничить их не всегда представляется возможным. Это в первую очередь относится к МВД России и ФСБ России, сфера деятельности которых определяется в зависимости от видов терроризма, вытекающих из характера мотивации (терроризм, обусловленный корыстными мотивами, и терроризм политический). При этом не принимается во внимание, что, во-первых, данные мотивы могут быть установлены только в ходе следствия, во-вторых, они могут присутствовать и одновременно, когда террорист преследует как политические, так и корыстные цели.

Требуется переработки существующее законодательное определение терроризма, являющееся базовым не только для специального закона, но и для других законодательных и иных нормативных правовых актов.

Остается неурегулированным вопрос об участии подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации в пресечении террористических акций и проведении контртеррористических операций.

Следует также устранить пробелы, касающиеся условий и процедуры принятия решения о проведении контртеррористической операции, а также сроков ее проведения.

Необходимо принять меры, направленные на усиление социальной защиты лиц, принимающих непосредственное участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом, а также лиц, пострадавших в ходе проведения таких мероприятий, что позволит укрепить кадровый потенциал спецслужб и правоохранительных органов.

Требуется дальнейшего совершенствования правовая регламентация вопросов информирования общественности о состоянии борьбы с терроризмом, а также о совершенных террористических акциях.

В настоящее время работа по обновлению законодательной базы противодействия терроризму ведется в Государственной

Думе, которая 17 декабря 2004 г. приняла в первом чтении проект Федерального закона «О противодействии терроризму».

Однако в проекте данного федерального закона имеются внутренние противоречия, его положения, в частности, о полномочиях Президента Российской Федерации, системе органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, о контртеррористической операции и некоторые иные, не согласуются с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» и другими базовыми федеральными законами, регулирующими соответствующие сферы общественных отношений, а также международными правовыми актами. Устранение возникающих коллизий не предусматривается ни в проекте данного федерального закона, ни в проекте поправок к нему.

В связи с этим Президент Российской Федерации в своем заключении от 17 января 2005 г. на проект данного федерального закона наряду с конкретными замечаниями по этому проекту также изложил свою позицию по вопросу об особенностях законодательного регулирования противодействия терроризму.

В этом заключении Президента Российской Федерации, в частности, отмечается, что в целях устранения коллизий и пробелов в нормативном регулировании противодействия терроризму принятие проекта данного федерального закона возможно только с одновременным внесением в законодательные акты Российской Федерации согласованных изменений, усиливающих меры административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности за различные проявления экстремизма и терроризма, а также определяющих или уточняющих компетенцию органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, внутренних дел и иных органов государственной власти Российской Федерации в предупреждении экстремизма и терроризма и борьбе с ними.

Однако в подготовленной в мае 2005 г. Комитетом Государственной Думы по безопасности ко второму чтению редакции проекта Федерального закона «О противодействии терроризму» замечания Президента Российской Федерации не учтены. Проект федерального закона о внесении изменений в законодательные акты также не подготовлен.

Одновременно с учетом существующих пробелов правового обеспечения антитеррористической деятельности представляется необходимым рассмотреть вопрос о целесообразности:

- законодательного определения понятий «терроризм» (как социально-политического явления) и «террористический акт» (как конкретного общественно опасного деяния), совершение которого влечет применение мер уголовной ответственности; нормативно определить комплекс мер не только по борьбе с террористическими актами, но и по противодействию экстремизму и терроризму. При этом следует исходить из того, что терроризм это не только взрывы, поджоги и иные насильственные действия, направленные на устрашение населения, но также и идеология, существо которой сводится к оправданию использования насилия в политических, социальных и иных целях;

- дополнительного введения уголовной ответственности за создание террористической организации и участие (членство) в ней, вовлечение в совершение любых преступлений террористического характера, публичные призывы к совершению террористических преступлений и оправдание терроризма (такого рода требование содержится в Конвенции Совета Европы «О предупреждении терроризма»); нарушение законодательства об отделении религиозных объединений от государства, о свободе совести и о религиозных объединениях, выражающееся, в частности, в пропаганде религиозного превосходства и в принуждении к обучению религии; вовлечение в экстремистское сообщество в целях усиления ответственности за экстремизм и терроризм;

- совершенствования правового регулирования ответственности организаций (юридических лиц) за их причастность к экстремистской и террористической деятельности. В этих целях, в частности, следует дать законодательные определения понятий «террористическая организация» и «финансирование терроризма и экстремистской деятельности»;

- в целях повышения эффективности международного сотрудничества в деле противодействия экстремизму и терроризму подписания Конвенции Совета Европы «О предупреждении терроризма», а также поддержки предложения Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества (РАТС ШОС) по разработке в рамках этой организации Конвенции о предотвращении терроризма и экстремизма;

- внесения изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», разрешающих правоохранительным органам и спецслужбам доступ ко всему объему информации о банковских счетах юридических и физических лиц, как резидентов, так и нерезидентов, во внесудебном порядке и без возбуждения уголовного дела при наличии оснований для подозрений в использовании проходящих по счетам денежных средств для финансирования террористической деятельности (подобная практика существует в США и ряде развитых европейских стран);

- в целях создания эффективного механизма блокирования каналов финансирования терроризма, создания барьера на пути проникновения преступного капитала, в том числе международного, в банковскую систему государства, дополнения действующего законодательства нормами, предусматривающими повышение уровня ответственности кредитных организаций и лично их руководителей за финансирование террористической деятельности и организованной преступности (с наделением спецслужб и правоохранительных органов правом вносить представления в Банк России о необходимости отзыва лицензий на право осуществления банковской деятельности у коммерческих банков, подозреваемых в финансировании НВФ и организаций террористической направленности, и дополнением соответствующими положениями ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», определяющую основания для отзыва лицензии у кредитной организации);

- внесения изменений в ст. 359 Уголовного кодекса Российской Федерации в целях уточнения понятия «наемник», «вооруженный конфликт» и приведения их в соответствие с Международной конвенцией о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников;

- внесения изменений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в части предоставления права оперативным подразделениям разведки внутренних войск заниматься оперативно-розыскной деятельностью. Это позволит подразделениям внутренних войск, непосредственно выполняющим задачи по ликвидации террористов, получать самостоятельно необходимую информацию о деятельности преступников, что повысит эффективность предупреждения, раскрытия и расследования преступлений террористического характера;



- внесения дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность руководителей предприятий и организаций, независимо от формы собственности, за неисполнение и ненадлежащее исполнение требований компетентных органов по устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов;

- принятия специального законодательного акта, регламентирующего механизмы восстановления утраченных прав и свобод человека и гражданина, причиненного ущерба, неполученных доходов, а также обеспечения конфискации имущества, денег, иных материальных ценностей в возмещение понесенных убытков.

Необходима также реализация комплекса дополнительных мер по выявлению, предупреждению и пресечению террористических актов на транспорте. В связи с этим требует скорейшего рассмотрения проект Федерального закона «О транспортной безопасности», принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации 9 ноября 2005 г., определяющий правовые и организационные основы противодействия незаконным актам, угрожающим безопасности транспорта.

Для более эффективной организации работы по обеспечению безопасности на транспорте необходимо в перечень стратегически важных объектов включить не только транспорт, но и отдельные его элементы (морские порты, аэропорты, тоннели, железнодорожные узлы, вокзалы).

Требуют специальной правовой регламентации вопросы, касающиеся «технологического терроризма». В настоящее время это понятие содержится лишь в Договоре о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом.

Представляется необходимым разработать на федеральном уровне пакет обязательных требований по обеспечению антитеррористической защищенности объектов промышленности, жизнеобеспечения, мест массового пребывания граждан.

Следует учесть, что в результате приватизации большинство опасных производственных объектов оказалось в частных руках. В настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты, обязательные для исполнения должностными лицами всех предприятий вне зависимости от форм собственности, касающиеся правил защиты опасных с точки зрения доступности для террористических актов объектов.

Необходимо также решить вопрос об установлении административной ответственности должностных лиц за нарушения требований законодательства о безопасности объектов особой важности.

Сохраняются определенные проблемы в процессе практической реализации положений Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Для их устранения представляется целесообразным:

- предусмотреть возможность усиления уголовной ответственности за осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма, совершенных по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;

- внести изменения в ст. 13 (борьба с распространением экстремистских материалов), предусмотрев возможность признания информационных материалов экстремистскими федеральным судом по месту распространения таких материалов (в случае, если они являются анонимными);

- включить в закон норму о создании в масштабах России официального, имеющего юридический статус центра по проведению лингвистических и иных экспертных исследований печатных, видео- и аудиоматериалов на предмет наличия в них составов преступлений, предусмотренных ст. 280, 282, 282.1, 282.2 УК России;

- в субъектах Российской Федерации предлагается учредить экспертные советы, которые могли бы на законных основаниях рассматривать представляемые правоохранительными органами материалы на предмет содержания в них экстремистских призывов и оперативно принимать решения о необходимости признания таких материалов экстремистскими в установленном порядке.

Принципиальное значение для качественного совершенствования борьбы с терроризмом имеет создание общегосударственной системы координации антитеррористической деятельности. Важным документом в этом направлении стал Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом», определивший комплекс мер по совершенствованию государственной политики в области обеспечения безопасности

Российской Федерации и повышения эффективности борьбы с терроризмом. Однако исполнение его основных требований, касающихся создания единой государственной системы антитеррористических мер, идет крайне медленно.

Кроме того, на общегосударственном уровне необходимо выработать концепцию формирования идеологии неприятия насилия, в том числе с использованием возможностей образовательной, информационно-пропагандистской, религиозной и культурной сфер, а все принимаемые государственные программы в социально-экономической сфере должны предусматривать меры, направленные на устранение факторов, создающих почву для экстремизма и национальной вражды, – отсутствие рабочих мест, недопустимое снижение уровня жизни, резкое имущественное расслоение населения, учет национального фактора при осуществлении государственной кадровой политики.

**В.Н. Найдено**

кандидат юридических наук,  
доцент

## **О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ**

Террор как способ достижения политических целей насильственными средствами существует с момента зарождения человеческой цивилизации и прослеживается на всем протяжении ее истории. Особенно динамично масштабы терроризма росли в XX в., когда он вышел на межгосударственный и международный уровень.

Характер современного терроризма невозможно понять вне контекста сложных и неоднозначных современных процессов глобализации, меняющихся схем политико-психологических взаимоотношений личности, общества и государства. Террористы активно берут на вооружение не только современные технологические достижения, но и самые изощренные способы манипулирования поведением людей, подавления их психики, совершенствуют формы проведения террористических акций.

Характерно, что в Российской Федерации в 2005 г. на 42,9% сократилось число преступлений террористического характера, в том числе террористических акций на 24,6%. Однако при этом тяжесть совершаемых преступлений не снижается. Продолжают совершаться акции, вызывающие широкий общественный резонанс, способные привести к обострению международных отношений России с соседними государствами.

В последние годы терроризму стали присущи новые черты: происходит формирование глобальных террористических сетей и руководящих центров, осуществляющих подготовку террористических акций и координацию действий отдельных исполнителей (акции в Москве в театральном центре «Дубровка» в 2002 г., в Ингушетии и Северной Осетии в 2004 г.);

отмечается проникновение террористов и их пособников в государственные и общественные структуры (по данным МВД России, только в 2005 г. было выявлено более 150 сотрудников органов внутренних дел, являвшихся пособниками террористических структур, действующих на территории Чеченской Республики);

создаются инфраструктуры террористических группировок, в том числе инфраструктуры финансирования проводимых акций (самые приблизительные расчеты показывают, что общий объем финансирования террористической деятельности в Российской Федерации составляет минимум 25–30 млн долл. в год, а реальные объемы финансирования террористической деятельности могут быть в несколько раз больше);

имеется тенденция к проведению масштабных акций, приобретающих характер диверсионно-террористической войны, с целью создания атмосферы всеобщего страха, возбуждения антиправительственных настроений в обществе для успешной борьбы за влияние и власть (нападение на Дагестан в 1999 г., нападение на Нальчик в 2005 г.);

происходит срастание террористических группировок с организованной преступностью (в первую очередь с группировками, специализирующимися на торговле наркотиками и оружием).

Сложность и многогранность феномена современного терроризма требуют разработки всеобъемлющего подхода к нейтрализации этой угрозы, сочетающего правовые, силовые, политико-дипломатические, экономические, воспитательные и иные меры. В рамках данного подхода должна предусматриваться эффективная стыковка антитеррористических мер, применяемых на национальном и международном уровнях.

Речь идет о формировании в Российской Федерации гибкой и строго централизованной системы, которая могла бы обеспечивать одновременно как профилактику терроризма, так и адекватное реагирование на террористические угрозы.

Еще в 2004 г. была разработана концепция национальной структуры с полномочиями головного ведомства по вопросам организации и осуществления антитеррористической деятельности.

На наш взгляд, основными функциями этой структуры могли бы быть:

выработка и реализация единой государственной политики в области противодействия терроризму;

координация антитеррористической деятельности федеральных органов исполнительной власти и их региональных подразделений;

мониторинг развития оперативной обстановки по линии борьбы с терроризмом, выработка предложений по приоритетным направлениям обеспечения антитеррористической безопасности;

организация и контроль защищенности потенциальных объектов террористических устремлений;

планирование и контроль за реализацией мероприятий по пресечению источников и каналов финансирования террористической деятельности, а также в отношении основных объектов розыска и межрегиональных террористических (экстремистских) структур;

информационно-аналитическое обеспечение антитеррористической деятельности;

выработка и реализация совместно с федеральной и региональными антитеррористическими комиссиями профилактических мер, направленных на недопущение распространения терроризма на территории Российской Федерации;

создание, поддержание в постоянной готовности и применение системы оперативного реагирования на возникающие угрозы террористического характера и органов управления контртеррористическими операциями (КТО);

осуществление международного сотрудничества в области борьбы с терроризмом.

15 февраля 2006 г. Президентом Российской Федерации подписан Указ № 116 «О мерах по противодействию терроризму», которым утверждено Положение о Национальном антитеррористическом комитете (НАК).

Руководящим звеном системы противодействия терроризму в стране в настоящее время продолжает оставаться Федеральная антитеррористическая комиссия (Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ и Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральной антитеррористической комиссии» от 10 декабря 2002 г. № 880). В переходный период роль Комиссии будет иметь особое значение, поскольку всестороннее противодействие терроризму не должно ослабевать в процессе проведения организационных мероприятий по формированию НАК.

Перед Комиссией как координационным органом, обеспечивающим взаимодействие субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, стоит решение следующих задач:

разработка основ государственной политики в области борьбы с терроризмом и рекомендаций по повышению эффективности работы по выявлению и устранению условий, способствующих возникновению терроризма и осуществлению террористической деятельности;

анализ информации о состоянии терроризма и тенденциях его развития;

участие в международном сотрудничестве, в том числе в подготовке международных договоров Российской Федерации в области борьбы с терроризмом;

выработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области борьбы с терроризмом.

По мнению ряда специалистов, эффективность деятельности Федеральной антитеррористической комиссии в рамках закрепленных за ней прав и обязанностей не вполне соответствует современным требованиям. Это касается в первую очередь оперативности реагирования на террористические угрозы и возможности планирования и реализации адекватных мер по урегулированию кризисных ситуаций, вызванных террористическими акциями. В рамках антитеррористической деятельности Комиссия должна координировать действия 40 органов исполнительной власти и организаций (Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности» от 22 июня 1999 г. № 660). В Комиссии нет постоянно действующего органа, который бы координировал действия силовых министерств и ведомств (ФСБ России, МВД России, ФСО России, СВР России, Минобороны России), что снижает оперативность принятия решений и выработки мер по реализации антитеррористических мероприятий при возникновении террористических угроз.

Решение о создании НАК свидетельствует о том, что политика государства в области борьбы с терроризмом переходит на качественно новый уровень. Очень важным является решение о

создании в рамках НАК Федерального оперативного штаба, которому будут подчиняться оперативные штабы субъектов Федерации.

Основными функциями оперативных штабов, по нашему мнению, могли бы быть:

анализ оперативной обстановки и на его основе прогнозирование возникновения и развития террористических угроз на территории Федерации в целом и в отдельных регионах;

выработка и осуществление комплекса мер по предупреждению, пресечению и локализации последствий террористических акций (с применением террористами обычных средств, а также средств массового поражения – ядерного, химического, бактериологического);

подготовка выделенных сил и средств для проведения КТО путем организации и проведения регулярных командно-штабных и тактических учений, тренировок;

планирование и осуществление КТО, координация действий ее участников и т.д.

Указ Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму» повысил роль и ответственность ФСБ России, которая решает следующие основные задачи в этой области:

предупреждение, выявление и пресечение преступлений террористического характера;

проведение в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством предварительного расследования по уголовным делам о таких преступлениях;

выявление и пресечение попыток проникновения террористов на территорию Российской Федерации, а также незаконного перемещения через границу оружия, взрывчатых, отравляющих, радиоактивных веществ и иных предметов, которые могут быть использованы в качестве средств совершения преступлений террористического характера;

участие в обеспечении безопасности национального морского судоходства в пределах территориальных вод, исключительной экономической зоны Российской Федерации;

участие в обеспечении безопасности воздушных перевозок авиакомпаниями Российской Федерации и государств-участников СНГ.

Успешное решение этих задач невозможно без координации действий ФСБ России с действиями других субъектов антитеррористической деятельности. Следует отметить, что взаимодействие осуществляется как на международном, так и на федеральном уровне.

На международном уровне взаимодействие ФСБ России с другими субъектами, в рамках своей компетенции осуществляющих борьбу с терроризмом, организуется на основе двухсторонних и многосторонних международных соглашений Российской Федерации.

На федеральном уровне взаимодействие ФСБ России с другими субъектами, наделенными компетенцией по борьбе с терроризмом, осуществляется на основе совместных приказов и соглашений.

Примером скоординированных действий силовых министерств и ведомств является их участие в КТО, проводимой в Северо-Кавказском регионе. Она началась с силового этапа осенью 1999 г. и заключалась в проведении войсковых операций против крупных незаконных вооруженных формирований (НВФ), действовавших на территории Северо-Кавказского региона (в Дагестане и в Чечне).

В результате часть их была ликвидирована, а остатки вынуждены скрываться в труднодоступных районах Чеченской Республики. На этом этапе общее руководство КТО осуществляло Минобороны России.

Особенностью следующего этапа – специального – было то, что боевики, уклоняясь от открытых боевых столкновений, перешли к террористической деятельности. В этой ситуации главными задачами КТО стали нарушение системы управления банд-группами, ликвидация материальной и финансовой помощи боевикам, снижение влияния боевиков на внутригосударственную жизнь и т.д.

С сентября 2003 г. проводится новый этап, где приоритетными задачами являются поддержание правопорядка и обеспечение безопасности населения. Общее руководство КТО перешло к МВД России.

При организации взаимодействия субъектов борьбы с терроризмом на федеральном уровне наиболее активно осуществляется координация действий ФСБ России, МВД России, Минобороны России, СВР России.

Координация действий ФСБ России и МВД России осуществляется по следующим направлениям:

обмен оперативной информацией по всему комплексу проблем борьбы с терроризмом;

согласование использования оперативных сил и средств при проведении совместных оперативных мероприятий;

разработка организационно-тактических вопросов, распределение задач при организации управления и проведении КТО;

совместное участие в расследовании уголовных дел о преступлениях, которые по объективной стороне имеют признаки террористической акции и субъекты которых могут быть членами или пособниками террористических организаций.

Координация действий с Минобороны России осуществляется, как правило, при проведении КТО. Кроме того, подразделения ФСБ России взаимодействуют со структурами Минобороны России, которые ведут разработку международных террористических и иных экстремистских структур, международных неправительственных организаций, причастных к террористической деятельности на территории России.

Координация с СВР России осуществляется путем обмена информацией о связях террористических структур, действующих в России, с международными террористическими организациями, а также с неправительственными организациями, причастными к террористической деятельности на территории России.

В целом уровень координации деятельности субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, в последние годы вырос. Однако в сфере деятельности органов власти по противодействию терроризму еще остаются нерешенные проблемы.

Сегодня ключ к эффективному решению проблем противодействия террористическим угрозам лежит в следующих приоритетных областях взаимодействия субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом.

*Совершенствование международной и федеральной антитеррористической правовой базы.* До сих пор мировым сообществом не выработано общепринятого определения терроризма. Пока нет общего понимания сути терроризма, невозможно одинаково идентифицировать в разных странах террористические организации. В странах, борющихся с терроризмом, существуют свои собственные списки террористических организаций, во многом отличающиеся друг от друга. Так, в России в 2003 г. Верхов-

ным судом был утвержден список из 15 международных террористических организаций. В Великобритании в список внесены 25 международных террористических организаций, в США – 77. Это связано с различием подходов к пониманию существа террористической деятельности и выбором критериев ее оценки. В результате террористические организации, запрещенные в одной стране или группе стран, могут легально существовать в других странах.

Говоря о совершенствовании национального законодательства в сфере борьбы с терроризмом, нельзя не отметить недостатки отечественного законодательного процесса. Так, в июне 2004 г. ФСБ России подготовила и направила в Госдуму проект Закона «О противодействии терроризму». Но в первом чтении он был принят лишь 17 декабря 2004 г. (в 2004 г. были совершены масштабные и тяжелые по последствиям террористические акции). И вот спустя 14 месяцев к законопроекту обратились вновь. Законодателям предстоит рассмотреть около 200 замечаний и предложений, поступивших на законопроект.

Хорошим примером в сфере противодействия терроризму может служить деятельность администрации США, которая после 11 сентября 2001 г. в короткие сроки пересмотрела действующие подходы к обеспечению безопасности государства от террористических угроз. Уже в октябре 2001 г. был принят новый закон США о борьбе с терроризмом – так называемый «Акт патриота США».

*Совершенствование механизмов оказания правовой помощи.* Это прежде всего касается выдачи лиц, обвиняемых в организации и совершении террористических акций на территории Российской Федерации. Препятствие для решения проблемы – политика «двойных стандартов» и ее применение некоторыми государствами при оценке мер России по противодействию терроризму. Здесь и обвинения в нарушении прав человека, и предоставление политического убежища, а в ряде случаев – укрытие террористов и незаконных вооруженных формирований на своих территориях.

*Противодействие распространению идеологии экстремизма.* Надо отметить, что идеология экстремизма на территории России продолжает распространяться. Для решения данной проблемы необходимо осуществить ряд неотложных мероприятий:

исследовать условия и причины возникновения политического, национального и религиозного экстремизма в России и выработать комплекс мер политического, социально-экономического, идеологического характера для противодействия его распространению;

повысить эффективность деятельности органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления в решении острых социальных проблем регионов, которые в ряде случаев являются катализатором негативных процессов;

определить пути и осуществить меры по преодолению правового нигилизма, особенно в молодежной среде.

*Активизация борьбы с финансированием терроризма, в том числе по пресечению каналов его подпитки за счет незаконного оборота наркотиков, «отмывания» средств, полученных преступным путем.* Необходимо изучать и обобщать передовой зарубежный опыт, внедрять его в практику деятельности правоохранительных органов, совершенствовать старые и разрабатывать новые методики по выявлению и пресечению каналов финансирования террористической деятельности.

*Противодействие доступу террористов к средствам массового поражения и их доставки.* Решая эту проблему, необходимо провести комплексные мероприятия по пресечению попыток террористов получить доступ к средствам массового поражения, средствам их доставки, к сырью, материалам, технологиям их производства.

*Усиление контроля над оборотом обычных видов вооружения, особенно за образцами высокоточного оружия.* В этой области представляется целесообразным комиссионно, с участием представителей компетентных ведомств, обследовать объекты, на которых производятся и хранятся обычные виды вооружений. Целью обследований должна быть оценка состояния безопасности соответствующих объектов, в том числе оценка надежности их оперативного прикрытия, и выработка необходимых мер по обеспечению безопасности объектов и сохранности оружия.

В целях решения сформулированных выше проблем представляется целесообразным силами научных структур органов власти, уполномоченных в сфере борьбы с терроризмом, выполнить следующие научные работы:

в 2006–2007 гг. совместно с МВД России, Минобороны России в целях совершенствования координации действий субъектов,

осуществляющих борьбу с терроризмом, разработать типовые планы по организации и проведению КТО;

в 2006–2007 гг. совместно с институтами РАН провести изучение идеологии и практики экстремизма;

в 2006 г. совместно с МВД России и Росфинмониторингом на основе изучения и обобщения передового отечественного и зарубежного опыта подготовить методики по выявлению и пресечению каналов и источников финансирования террористической деятельности;

в 2006–2007 гг. совместно с Минобороны России, Минатомом России разработать рекомендации по совершенствованию защиты объектов ядерного комплекса от террористических проявлений.

Кроме того, в 2006 г. следует подготовить предложения по возложению на аппарат НАК обязанностей по координации научно-исследовательской деятельности министерств и ведомств, включенных в состав Комитета, в области противодействия терроризму.

Предложенные меры будут способствовать более эффективному выявлению и нейтрализации террористических угроз национальной безопасности, придадут антитеррористической деятельности оперативность и динамизм, позволят обеспечить необходимый уровень координации действий субъектов борьбы с терроризмом.

**Ю.Е. Федоров**

профессор, директор Центра исследований проблем войны и мира МГИМО (У) МИД России

## **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ ТЕРРОРИЗМУ**

### **ВВЕДЕНИЕ**

Подъем террористической активности в последние годы и ее все более опасные последствия предельно остро ставят вопрос как об интенсификации усилий по борьбе с этой глобальной угрозой, так и о разработке стратегии и тактики такой борьбы. Особая, все более значимая роль международных (а точнее – транснациональных) террористических сетей исламского толка предопределяет, что эффективное противодействие терроризму и, в конечном итоге, его подавление невозможны без сотрудничества государств, являющихся его жертвами, в том числе жертвами потенциальными. Но без ясного представления о природе и особенностях террористической угрозы невозможно выработать стратегические установки и тактические приемы противодействия ей. В свете этого необходимо найти ответы на несколько вопросов:

- Что конкретно имеется в виду под терроризмом, а точнее – каковы критерии, позволяющие отделить терроризм в его разных видах от иных форм политического насилия?
- В чем особенности современного терроризма, прежде всего его наиболее опасной – международной – компоненты? Каковы движущие силы и истоки современного терроризма, его социальная природа?
- Является ли сегодняшний международный терроризм предвестником и одним из первых проявлений нового глобального конфликта, своего рода «четвертой мировой войны»? Если такое видение справедливо, то каковы противоборствующие стороны в этом конфликте и в чем состоят их цели?

• Каково соотношение политических и силовых средств борьбы с терроризмом? Достаточно ли сегодня для эффективного противодействия международному терроризму традиционных средств и методов подавления подрывных движений и группировок или требуется найти новые, более эффективные приемы борьбы с ним?

Эти вопросы находятся сегодня в центре политических и научных дискуссий. Так, нет единой точки зрения относительно причин подъема терроризма в последние годы. В рамках одних концепций терроризм трактуется как чрезмерно острая, экстремальная, но в принципе понятная реакция на бедность, социальную несправедливость и национальную дискриминацию. В нем видят борьбу «бедных» против «богатых», «неимущих против имущих», обостряющуюся в результате быстро набирающей темпы глобализации и информационной революции<sup>1</sup>. Учитывая широкое распространение бедности в современном мире, такая точка зрения высвечивает глобальный характер нарастающей террористической волны. Вместе с тем она может служить, пусть косвенным, но все же моральным оправданием терроризма. Собственно именно так трактуют терроризм сами террористы, особенно левого толка. Другие концепции рассматривают терроризм как одно из проявлений конфликта постиндустриальных и традиционных обществ, возникающего в результате неспособности последних адаптироваться к ускоряющимся процессам глобальных изменений. Третьи видят в нем одну из форм «столкновения цивилизаций». Четвертые считают терроризм следствием больной психики. Есть и другие спорные проблемы, относящиеся к современному терроризму и его специфике, требующие непредвзятого научного анализа.

<sup>1</sup> В частности, председатель британского Королевского института оборонных исследований Майкл Александер писал вскоре после событий 11 сентября 2001 г. о надвигающейся войне с терроризмом: «Эта война, помимо всего прочего, будет борьбой между имущими и неимущими, между теми сообществами и молодыми поколениями, которые чувствуют себя политически и экономически обделенными, с одной стороны, и теми, кто, выигрывая от существующего статус-кво, защищает свои традиции, принципы и удобства, с другой. ...Напряженность, порождающая террористов в странах третьего мира, причем не только на Ближнем Востоке, подстегивается информационной революцией, которая побуждает обездоленных все активнее восставать против своего неравного положения» (*Alexander M. The War We Now Face // RUSI News-brief. October 2001. Vol. 21. N 10. P. 109*).

Научный анализ терроризма и формирование на этой основе эффективных мер его предупреждения и пресечения требуют функционально четких, принятых международными политическими, правоохранительными и научными сообществами определений и критериев, позволяющих выявить сущностные особенности этого феномена и выделить его на фоне внешне похожих общественных явлений. Это важно, например, для составления и утверждения согласованных списков террористических организаций, подлежащих международному преследованию.

Единое понимание терроризма сегодня отсутствует. В уголовном законодательстве различных стран, в документах международных организаций, а также в академических разработках содержится множество различных определений этого явления. В большинстве своем они содержат перечисления соответствующих насильственных действий: убийств, взрывов, захвата заложников и т.д. Этого достаточно для уголовного преследования и наказания террористов. Важно лишь последовательно провести в законодательстве и, главное, реализовать в правоприменительной практике положение о том, что совершение таких действий по политическим мотивам не меняет их преступной сути и не может служить их юридическим или моральным оправданием. Но единого, принятого в научных работах и утвержденного в международно-правовых документах, определения, раскрывающего его социально-политическую природу, нет. В известной мере это связано со сложностью и многогранностью самого терроризма. В частности, этим термином обозначается широкий спектр действий: от насильственных актов, совершаемых одиночками, страдающими больной психикой, до хорошо организованной массовой партизанской войны.

Необходимо прежде всего провести четкую грань между двумя сходными, но не тождественными понятиями – «террор» и «терроризм». Представляется обоснованной разделяемая многими экспертами точка зрения, согласно которой под «террором» понимаются массовые репрессии, осуществляемые государственными институтами с целью подавления реальной или предполагаемой оппозиции, а также для уничтожения определенных соци-



альных, этнических или религиозных групп<sup>2</sup>. В свою очередь под терроризмом можно было бы понимать систематическое насилие со стороны групп и движений, противостоящих государственной власти в силу политических и/или идеологических установок. Впрочем, возможна и своего рода «зеркальная» схема, предполагающая, что терроризм есть насилие со стороны государства, а террор – насилие со стороны оппозиционных движений. Но в любом случае различие между террором и терроризмом вытекает из дихотомии «власть – оппозиция».

Понимание терроризма как систематического насилия, направленного против государственной власти или против общественной системы, отражает исторические реалии. Вместе с тем нередко имеет место морально-политический релятивизм. Он выражается в попытках разделить терроризм как преступное, подлежащее безусловному осуждению, пресечению, уголовному преследованию и наказанию, насилие и «национально-освободительную», «партизанскую», «революционную» борьбу, как насилие справедливое и оправданное.

Такое разделение во многом понятно. Нередко симпатии общественного мнения и политического сообщества той или иной страны или группы стран оказываются на стороне организаций и движений, ведущих вооруженную борьбу против иностранной оккупации, репрессивного тоталитарного режима или разложившейся, глубоко коррумпированной правящей клики авторитарного типа. Вместе с тем критерии, на основе которых пытаются различить терроризм и «справедливую» вооруженную борьбу, весьма условны, субъективны, зависят от политических и идео-

<sup>2</sup> В этой связи полезно привести мнение видных российских специалистов В.В. Витюка и И.В. Данилевича. Они пишут: «Понятия “террор” и “терроризм” в течение длительного времени выступали как абсолютно тождественные до тех пор, пока исторически не выявилось различие между открытым насилием со стороны государства и вооруженным насилием оппозиционных групп... Это вызвало раздвоение представлений о терроризме, что в свою очередь потребовало конкретизации терминологии. Ко второй половине XX века уже практически полностью определилось словоупотребление, согласно которому понятие «терроризм», как правило, применяется к деятельности экстремистских оппозиционных групп, а понятие “террора” – к открытому насилию со стороны государства» (Витюк В.В., Данилевич И.В. Терроризм как политический феномен и как теоретическая проблема // Терроризм в современном мире: истоки, сущность, направления и угрозы / Отв. ред. В.В. Витюк и Э.А. Паин. М.: Ин-т социологии РАН, 2003. С. 12).

логических установок, не имеют общепринятой международно-правовой трактовки. По сути дела, любые попытки разграничить терроризм и «освободительную борьбу» сводятся к издревле присущему человеческой психике делению мира на «мы» и «они».

Международно-правового решения этой проблемы нет. В одних международных документах подчеркивается, например, что насилие «под лозунгом самоопределения» представляет собой терроризм<sup>3</sup>. В других документах, в том числе в некоторых документах ООН, вооруженная борьба за национальное освобождение признается законной. Такая неопределенная ситуация серьезно затрудняет выработку и осуществление эффективных мер по борьбе с терроризмом<sup>4</sup>.

Определение терроризма, раскрывающее его социальное содержание, требует ясного обозначения субъектов террористической деятельности. Некоторые из имеющихся определений терроризма явно или неявно предполагают, что такими субъектами являются негосударственные действующие лица: движения, организации, плохо структурированные группы и отдельные личности. Соответствующее положение содержится, в частности, в американском законодательстве<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Так, в Московской декларации Российской Федерации и Республики Индия «О международном терроризме» от 6 ноября 2001 г. говорится: «В полиэтнических и демократических странах, таких как Российская Федерация и Республика Индия, насильственные действия, совершаемые под лозунгом самоопределения, в действительности представляют собой акты терроризма, имеющего зачастую разветвленную международную структуру» (Борьба с международным терроризмом. Сб. документов. М.: Проспект, 2005. С. 552).

<sup>4</sup> Видный израильский политик Беньямин Нетаньяху пишет в этой связи: «Стоит нам только начать делать разницу между теми или другими актами террора, одни оправдывать, а другие осуждать, как мы утратим ту моральную цельность, без которой нам не победить... Та же моральная цельность помогла союзникам искоренить нацизм в XX веке. Они не задавались вопросом, что породило... нацизм, потому что знали, что есть вещи, которые являются злом по своей сути и не заслуживают ни «понимания», ни сочувствия. Они не задавались вопросом, был ли Гитлер прав насчет несправедливости, якобы допущенной в отношении Германии в Версале» (Нетаньяху Б. Война с терроризмом. Как демократии могут нанести поражение сети международного терроризма. М., 2002. С. 22–23).

<sup>5</sup> В ст. 2656 f(d) раздела 22 Свода законов США содержится следующее определение терроризма: «термин терроризм означает политически мотивированное насилие, совершенное негосударственными группами (subnational groups) или нелегальными действующими лицами (clandestine agents) с заранее обдуманной намерениями и обычно с целью оказания воздействия на общественность» (Цит. по: Patterns of Global Terrorism 2003. US Department of State. April 2004. P. xii).

Это – весьма важный момент. Однако такая трактовка субъекта террористической деятельности требует дополнения. Применительно к терроризму речь идет о насилии, осуществляемом не просто негосударственными действующими лицами, но группами, движениями или индивидами, не имеющими легального права на применение вооруженной силы. В этом состоит, как представляется, принципиальный отличительный признак терроризма. Он, в частности, позволяет устранить один из источников субъективизма в определении и согласовании единых, признанных в международно-правовом порядке списков террористических группировок и тем самым облегчить борьбу с ними. Но при этом важно учитывать государственную поддержку тех или иных террористических организаций. Последняя включает в себя обучение террористов, предоставление им финансовых средств, оружия, укрытий, различных объектов инфраструктуры и т.д. Во многих случаях государственная поддержка является критически важным условием эффективного функционирования террористической организации в течение относительно длительного времени.

Во многих определениях указывается, что терроризм, как политически или идеологически мотивированное насилие, направлен против мирного населения и/или некомбатантов. Соответствующие формулы содержатся, в частности, в уже упоминавшемся американском законе, законодательстве ряда других государств, а также воспроизводятся в большинстве документов ООН<sup>6</sup>. Этот вопрос имеет принципиальное значение. Если под терроризмом понимается применение насилия только против мирного населения, то тем самым насилие против

<sup>6</sup> В опубликованном в декабре 2004 г. докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам говорится, например, что определение терроризма должно включать его описание как «любого деяния, в дополнение к деяниям, уже указанным в существующих конвенциях по различным аспектам терроризма, Женевских конвенциях и резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности, которое имеет целью вызвать смерть мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения, когда цель такого деяния, в силу его характера или контекста, заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения» (Более безопасный мир: наша общая ответственность. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Документ ООН A/59/565. Пункт 164. 2 декабря 2004. С. 61).

вооруженных сил и правоохранительных органов терроризмом не считается. На практике это, например, означает, что когда исламские боевики убивают мирных жителей в России, Израиле или Ираке, они являются террористами. Но если те же самые группировки убивают российских, израильских и американских солдат или взрывают полицейские участки, то они уже не террористы, но партизаны, «борцы за национальное освобождение» или за освобождение оккупированных территорий.

Эти примеры иллюстрируют практическую невозможность выделить «в чистом виде» террористическое насилие, обращенное только против вооруженных сил и правоохранительных ведомств. Кроме того, определение терроризма как насилия, осуществляемого только против мирных жителей, легитимизирует любые виды вооруженной борьбы против правительственных сил, в том числе захват власти, насильственные формы сепаратизма и ирредентизма, различные партизанские войны, революции и тому подобное. Прямое или косвенное признание права на ведение вооруженной борьбы против правительства создает многочисленные юридические коллизии и политические трудности в организации международного антитеррористического сотрудничества, открывает лазейки для признания террористических организаций в качестве легитимных субъектов международного права.

При этом, как показывает практика, любые вооруженные действия негосударственных группировок как против властей своего государства, так и против правительств других государств неизбежно сопровождаются многочисленными жертвами среди мирных жителей. Эти жертвы закономерны. Одной из основных целей любого политического движения, обращающегося к силовым методам борьбы, является обеспечение поддержки со стороны гражданского населения. Последнее нередко достигается жесткими насильственными методами, прежде всего репрессиями против той части мирных жителей, которая остается лояльной правительству.

В свете этого более последовательным выглядит российский подход. Определения терроризма, содержащиеся в российском законодательстве, повторяя в основном охарактеризованную выше логическую схему анализа терроризма как политически мотивированного насилия, не упоминают о мир-

ных жителей или некомбатантах как объектах террористических акций<sup>7</sup>.

Подобное расширительное толкование терроризма требует некоторых исключений. Они связаны с ситуациями, когда партизанская война в сельской местности или городская герилья являются составной частью «большой» межгосударственной войны, а партизаны представляют собой, по сути дела, часть вооруженных сил законного, международно признанного правительства воюющего государства, которое может находиться как на территории страны, где происходят боевые действия, так и в изгнании. При таком подходе за рамками терроризма остаются, например, европейское движение Сопротивления против нацизма, партизанская война на оккупированных гитлеровской армией территориях бывшего Советского Союза и некоторые другие исторические феномены.

Многие из имеющихся определений не ограничиваются перечислением конкретных проявлений террористической активности, но указывают, что терроризм представляет собой политически мотивированное насилие. В качестве политической цели террористических действий, как правило, приводятся устрашение населения и/или оказание воздействия на правительство или международную организацию с тем, чтобы они произвели некоторое действие или, наоборот, воздержались от совершения определенного действия<sup>8</sup>. В академических исследованиях в качестве отличительного признака терроризма часто и вполне справедливо упоминается не только политическая, но и идеологическая, в том числе религиозная, мотивация насилия. Это, безусловно, весьма важное положение, но оно, как представляется, требует конкретизации. Формула, описывающая цели террористической акции

<sup>7</sup> В ст. 205 Уголовного кодекса РФ говорится: «Терроризм, то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного материального ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие решений органами власти».

<sup>8</sup> В резолюции 1566 (2004), принятой Советом Безопасности 8 октября 2004 г., цель терроризма определяется следующим образом: «вызвать состояние ужаса у широкой общественности или группы людей, или отдельных лиц, запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие, или воздержаться от его совершения», все это представляет собой «преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма».

или серии таких акций как устрашение населения, а также принуждение власти совершить некое действие или воздержаться от совершения того или иного действия, не охватывает всего многообразия целей, которые могут преследовать террористы.

Так, убийство террористами российского императора Александра II было, скорее всего, рассчитано на то, чтобы продемонстрировать слабость власти, спровоцировать народные волнения и т.д., но не на то, чтобы удержать правительство от каких-то конкретных действий или вынудить сделать нечто. Удар, нанесенный исламскими террористами по США 11 октября 2001 г., мог преследовать самые разнообразные цели, например, «наказать» Америку за поддержку Израиля, продемонстрировать уязвимость самой мощной державы Запада и тем самым доказать могущество самих террористов, вызвать столкновения между Западом и исламским миром. Исламские террористические группировки подчас рассматривают убийство «неверных» или вероотступников как религиозный долг, но не как инструмент воздействия на принятие решений в той или иной европейской стране.

С учетом этого можно сформулировать достаточно широкий спектр политических целей, которые могут преследовать террористические организации:

- запугивание населения и принуждение его к выполнению приказов террористических организаций;
- принуждение власти к совершению или отказу от совершения тех или иных конкретных действий;
- «десакрализация» и дискредитация власти, в том числе силовых ведомств, в глазах населения, местных и зарубежных элит<sup>9</sup>;

<sup>9</sup> Один из ведущих идеологов российского революционного движения Петр Ткачев весьма ясно сформулировал эту цель террористических действий. Он писал: «...Расправа с носителями самодержавной власти и их клеветами ... ослабляет эту власть, нагоняет на нее панику, расстраивает ее функции, заставляет ее – в буквальном смысле этого слова – терять голову. В то же время, не умаляет ее авторитет и разрушает ту иллюзию неприкосновенности самодержавия, в которую так искренне верит большинство верноподданных. Иными словами, революционный терроризм, дезорганизуя, ослабляя и запугивая правительственную власть (или, что все равно, носителей этой власти), тем самым содействует высвобождению верноподданных из под гнета оболванивающего и оскотинивающего их страха, т.е. содействует их нравственному возрождению, пробуждению в них, забытых страхом, человеческих чувств; возвращению образа и подобию человеческого» (Ткачев П.Н. Терроризм как единственное средство нравственного и общественного возрождения России – <http://www.hist.msu.ru/ER/EText/tkachev.htm>).

- дестабилизация положения в стране, провоцирование волнений и мятежей, имея в виду в конечном итоге захват власти вооруженным путем;

- провоцирование ответных действий власти против социальных, этнических или религиозных групп, которые тем или иным образом ассоциированы с террористическими группировками для того, чтобы расширить собственную политическую и кадровую базу<sup>10</sup>;

- провоцирование цепи событий, конечная цель которых может быть понятна только самим организаторам террористических актов;

- реализация идеологических, в том числе религиозных, установок, трактующих вооруженную борьбу с носителями иных взглядов и убеждений в качестве своего рода «сверхцели», сакральной обязанности.

Нередко в качестве цели террористических акций упоминается месть властям собственного или иного государства за реальные или вымышленные преступления или несправедливость, в том числе историческую, совершенные по отношению к тем или иным этническим, религиозным или социальным группам. Более того, идеологические установки террористических движений, как правило, включают в себя концепцию «коллективной ответственности». Предполагается, что ответственность за обиду, вину или несправедливость, допущенную по отношению к некоей этнической, религиозной или социальной группе, несет каждый представитель враждебного народа, враждебной религии или социального слоя, и, следовательно,

<sup>10</sup> Идея использования террористических актов для провоцирования ответных репрессий с тем, чтобы последние довели народ до отчаяния и бунта, принадлежит одному из основоположников российского революционного движения Сергею Нечаеву. В «Катехизисе революционера» он, например, выделил в элите категорию «людей, которым даруют только временно жизнь, дабы они рядом зверских поступков довели народ до неотвратимого бунта». Там же говорилось: «товарищество (революционеров. – Ю.Ф.) всеми силами и средствами будет способствовать развитию и разобщению тех бед и тех зол, которые должны вывести, наконец, народ из терпения и побудить его к поголовному восстанию». Нужно подчеркнуть, что при написании «Катехизиса революционера» Нечаев воспользовался рядом идей М. Бакунина, Н. Огарева, П. Ткачева, которые входят в число виднейших теоретиков российского и европейского революционного движения ([http://nbp.nad.ru/new/lib/nech\\_kat/01.html](http://nbp.nad.ru/new/lib/nech_kat/01.html)).

этот представитель может и должен стать объектом отмщения<sup>11</sup>.

Нельзя исключить, что в отдельных случаях отмщение действительно может являться мотивом террористической активности. Однако гораздо чаще месть, в том числе осуществляемая на основе концепции «коллективной ответственности», является прикрытием подлинных целей террористической группы, раскрытие которых может дискредитировать ее в глазах сторонников или общественного мнения. Кроме того, идея отмщения является мощным фактором мобилизации и рекрутирования террористами новых сторонников.

При этом, как правило, объектом террористического удара являются не столько конкретные лица, сколько политические институты. Террористические акты, по сути дела, деперсонифицированы<sup>12</sup>. Выбор объекта террористического удара определяется не столько личностными особенностями жертвы, ее политическими позициями и т.д., сколько институциональным положением в политической системе. Это – одно из проявлений символической нагрузки террористической акции, ее коммуникативной функции, в том числе пропагандистской нацеленности<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Теоретик и практик коммунистического терроризма, бразилец Хуан Карлос Маригелла писал, например: «Похищение граждан США, как постоянно живущих в Бразилии, так и временно туда приехавших, представляет собой форму протеста против проникновения и господства империализма США в нашей стране» (Маригелла К. Бразильская герилья. Краткий учебник городского партизана – [http://nbp.nad.ru/new/lib/mar\\_bd/indexhtml#pred](http://nbp.nad.ru/new/lib/mar_bd/indexhtml#pred)).

<sup>12</sup> Американский исследователь Д. Фрумкин пишет по этому поводу: «Когда террорист убивает, его цель – не столько убийство само по себе, сколько еще что-то, например, компрометация полиции, раскол между ней (а, следовательно, и правительством) и обществом, чтобы использовать это в революционных целях» (Цит. по: *Doran M. Scott «Somebody Else's Civil War» // Foreign Affairs. 2002. N 1. P. 23*).

<sup>13</sup> Маригелла очень четко обозначил деперсонифицированный характер террористического акта, жертвами которого могут быть выбраны лица, не играющие политической роли. Он писал: «Похищение лиц, являющихся известными художниками, спортсменами или выдающимися личностями в какой-либо другой области, но не представляющих никакого политического интереса, может представлять полезную форму пропаганды для революционных и патриотических принципов городского партизана при условии, чтобы это происходило при особых обстоятельствах и похищение было проведено так, дабы общественность симпатизировала этому и приняла его» (Маригелла К. Бразильская герилья. Краткий учебник городского партизана – [http://nbp.nad.ru/new/lib/mar\\_bd/indexhtml#pred](http://nbp.nad.ru/new/lib/mar_bd/indexhtml#pred)).

Действительно, террористы в подавляющем большинстве случаев охотно берут на себя ответственность за совершенный террористический акт, особенно, если он оказался с их точки зрения успешным. Это – один из отличительных признаков терроризма, его специфика, связанная с тем, что целью террористического акта является не только и часто не столько устранение конкретного лица или разрушение конкретного объекта, сколько деморализующее воздействие данного акта на общественное мнение и на власть. В практическом плане данная отличительная черта терроризма позволяет лучше оценивать мотивацию террористов и, следовательно, прогнозировать их поведение.

Таким образом, можно выделить три основных признака терроризма, дальнейшее исследование и разработка которых могут оказаться полезными с точки зрения усовершенствования международного сотрудничества в борьбе с ним:

- субъектом террористической деятельности является организация, группа или индивид, совершающие целенаправленные, систематические акты вооруженного насилия как против мирного населения (не комбатантов), так и против правительственных сил;

- указанные субъекты не имеют законного права на применение насилия;

- террористические действия обусловлены политической и идеологической, в том числе религиозной, мотивацией, имеют сильный «демонстрационный» компонент, признанный часто деморализовать и дестабилизировать противника, а также спровоцировать его на действия, по тем или иным причинам выгодные террористам.

## ТЕРРОРИЗМ КАК СТРАТЕГИЧЕСКАЯ УГРОЗА

Необходимость совместных скоординированных в международном масштабе антитеррористических действий определяется прежде всего тем, что терроризм представляет собой угрозу стратегического уровня. В последние годы и официальные документы, и общественное мнение в США, Европе и России характеризуют терроризм как важнейшую мировую угрозу. Так, согласно опросу, проведенному французским исследовательским центром TNS/Sofres в 2003–2004 гг., с этим высказыванием были согласны от 70 до 95% опрошенных в девяти европейских госу-

дарствах и России, причем эта оценка практически не зависела от озабоченности респондента уровнем террористической угрозы собственной стране и собственному благополучию. Важно также, что от 55 до 85% респондентов в Европе и России высказывались в пользу того, что борьба с терроризмом должна быть одним из важнейших приоритетов соответствующего правительства, несмотря на то, что, по мнению 50–80% опрошенных, такая борьба отрицательно сказывается на правах человека<sup>14</sup>. Однако есть иная точка зрения. Говорится, например, что численность террористических организаций на несколько порядков меньше, чем численность противостоящих им вооруженных сил и органов правопорядка. Можно встретить утверждения, что количество жертв террористических актов несопоставимо с количеством жертв уголовных преступлений, дорожно-транспортных происшествий, природных катастроф и этнических столкновений. Из этого в ряде случаев делается вывод, что опасность терроризма сильно преувеличена<sup>15</sup>.

Вопрос о численности террористических организаций далеко не прост. Существуют различные степени участия в террористической деятельности: «профессиональные» боевики, находящиеся в большей части на нелегальном положении; лица, не принимающие непосредственного участия в боевых операциях, но обеспечивающие материальную и «тыловую» поддержку; лица, симпатизирующие террористам, но не участвующие регулярно в их деятельности, и т.д. В итоге террористическая группировка по своей структуре напоминает своего рода пирамиду, причем члены группировки могут перемещаться из одного ее «слоя» в дру-

<sup>14</sup> [http://www.esag.info/pdf/ComparativeStudy2003-2004\\_EN.pdf](http://www.esag.info/pdf/ComparativeStudy2003-2004_EN.pdf)

<sup>15</sup> Так, российские исследователи В.В. Витюк и И.В. Данилевич пишут: «Безусловно, своими отдельными акциями сегодняшний терроризм способен приносить значительные людские потери и наносить серьезный материальный ущерб. Но и сегодня на фоне природных катаклизмов, в том числе и возникающих в результате человеческой деятельности, техногенных катастроф, голода и национальных распрей, его лишь с большой натяжкой можно назвать опасностью номер один для человечества. ... Если далее допустить худшее (т.е. ядерный терроризм. – Ю.Ф.), то такого рода акт может быть только разовым, если учесть реальные силы террористов. Человечество смогло пережить Хиросиму и Чернобыль. А смогут ли сами террористы пережить последствия такой акции – это большой вопрос» (Витюк В.В., Данилевич И.В. Терроризм как политический феномен и как теоретическая проблема // Терроризм в современном мире: истоки, сущность, направления и угрозы. С. 39).

гой, в том числе заменяя выбивших боевиков и их активных помощников.

Несмотря на неясности, связанные с методами подсчета, имеющиеся данные показывают, что пиковое количество активных членов, например наиболее крупных террористических организаций левого толка, практиковавших так называемую «городскую герилью», во второй половине XX в. редко превышало несколько тысяч человек<sup>16</sup>. Это существенно меньше численности противостоящих им правительственных сил. Заметно большей является численность наиболее крупных левых и сепаратистских организаций в Азии и Латинской Америке, практиковавших или практикующих партизанскую войну не только в городах, но и в сельской местности. Она в ряде случаев достигала 10–30 тыс. человек<sup>17</sup>.

Однако, несмотря на то что в количественном отношении террористические движения XX в. принципиально уступали правительственным силам, они смогли наносить весьма болезненные удары, в том числе совершать убийства и похищения видных государственных деятелей. При этом необходимо учитывать, что террористы практически всегда являются нападающей стороной, которая сама выбирает объекты для удара, причем количество таких объектов весьма велико. Следовательно, силы правопорядка, как правило, распылены в попытках защитить большое количество потенциальных целей, тогда как террористы могут последовательно концентрировать свои ресурсы для уничтожения их одна за другой. В итоге террористические организации, состоящие, например, из нескольких десятков активных боевиков, могут действовать достаточно эффективно, хотя правительственные силы намного превосходят их по численности. Иными словами, относительно небольшая численность террористических группировок не снижает представляемую ими опасность.

Аналитики обращают внимание также на другое важное преимущество террористических движений по сравнению с их про-

<sup>16</sup> Так, в период наибольшей активности левые террористические группировки в Германии включали в себя: 24 боевика на нелегальном положении; около 100 сообщников, оказывающих вспомогательную помощь при проведении акций; около 200–300 активных сторонников, готовых примкнуть к террористам; около 2000–3000 человек, симпатизирующих деятельности ультралевых группировок (<http://alter-narod.ru/Levaki.htm>).

<sup>17</sup> Patterns of Global Terrorism 2003. US Department of State. April 2004. Appendix B and Appendix C. P. 113–160.

тивниками. Террористы мотивированы идеологическими установками, имеющими для них высокую ценность, во имя реализации которых они готовы даже пожертвовать собственной жизнью. В частности, для значительной части террористов их собственное существование получает смысл именно в процессе террористической деятельности, включая самоубийство<sup>18</sup>. Это обуславливает большую, по сравнению с силами правопорядка, решительность и бескомпромиссность действий террористов, их жестокий, наступательный характер. Кроме того, действия террористов-самоубийц, как правило, влекут за собой намного больше жертв, чем действия «обычных террористов», не склонных жертвовать собой во имя поставленной цели.

Вопрос о количестве жертв террористических актов весьма важен. Однако точно оценить его весьма трудно, поскольку национальные статистические данные во многих случаях, ставших жертвой массовых террористических кампаний или партизанских войн, либо крайне труднодоступны, либо вообще отсутствуют, а экспертные оценки варьируются в весьма широких пределах, нередко бывают политически обусловленными и соответственно искаженными. Относительно достоверными являются подсчеты американского Государственного департамента, которые касаются жертв международного терроризма, под которым имеются в виду террористические акты, затрагивающие граждан или территории более чем одной страны. Согласно этим данным, в 1998–2003 гг. произошло более 1800 международных террористических актов, в результате которых были убиты и ранены около 20 тыс. человек<sup>19</sup>. Однако эти показатели не учитывают

<sup>18</sup> Эта особенность современного, прежде всего религиозно-мотивированного, терроризма была отмечена Збигневом Бжезинским. Он писал: «В этой войне – а терроризм в действительности есть беспощадная война слабых против сильных ... слабые располагают одним важным психологическим преимуществом: им почти нечего терять, но приобрести, по их убеждению, они могут все. Они черпают силы в религиозном рвении или фанатичном утопизме ... Некоторые готовы принести себя в жертву, потому что их жизни, в их представлении, обретают смысл именно тогда, когда они вырываются за рамки своего жалкого существования, совершая самоубийственные акты ради уничтожения объекта своей ненависти. ... Слабые фанатики не могут изменить собственное положение, но в их власти делать жизнь стоящих выше себя все более незавидной» (*Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. М., 2005. С. 65–66.*)

<sup>19</sup> Patterns of Global Terrorism 2003. US Department of State. April 2004. P. 177–178.

потери от террористических актов, которые не затрагивали граждан других государств. А они могут исчисляться сотнями или даже тысячами убитых. Так, в России за последние десять лет (по состоянию на конец сентября 2004 г.) от рук террористов погибли более 2 тыс. человек<sup>20</sup>. По оценкам экспертов, массированная террористическая кампания, начатая исламистскими экстремистами в Алжире в 1992 г., унесла от 60 тыс. до 150 тыс. жизней, что составило в среднем от 5 тыс. до 10 тыс. погибших в год<sup>21</sup>.

И, тем не менее, при любом методе подсчета потери от терроризма намного меньше количества жертв, например, автомобильных аварий, природных или техногенных катастроф<sup>22</sup>. Вопрос, однако, в другом: в какой мере можно оценивать опасность терроризма, опираясь только на упомянутые количественные характеристики? Суть в том, что простое сопоставление количества потерь не учитывает критический социальный, политический и психологический резонанс, который имеют террористические акты в отличие от дорожно-транспортных происшествий и уголовных преступлений.

Анализ исторического опыта весьма полезен для понимания социально-политической природы терроризма и ее эволюции, но не дает прямого ответа на вопрос о представляемой им опасности. В одних случаях терроризм имел глубокие и тяжелые политические последствия, в других – волны терроризма проходили, не оставляя заметных следов.

Так, революционный терроризм, пользовавшийся симпатиями определенной части «просвещенного класса», был одним из ключевых факторов подрыва жизнеспособности Российской империи, создал важные предпосылки для большевистского пере-

<sup>20</sup> Россия обогнала Израиль и догоняет США // Коммерсантъ. 13 сентября 2004.

<sup>21</sup> Сапронова М.А. Внутриамериканский терроризм и проблема взаимоотношения ислама и государства // Терроризм в современном мире: истоки, сущность, направления и угрозы. С. 239.

<sup>22</sup> Так, с 1974 по 1987 г. в мире произошло около 120 крупных аварий, потери от которых составили примерно 28 тыс. погибших и 112 тыс. раненых. Иными словами, в среднем в результате крупной аварии погибает более 2000 человек и оказывается ранеными около 8000 человек. Это в 10–100 раз больше, чем количество пострадавших от крупных террористических актов, за исключением событий 11 сентября 2001 г. (Терроризм в мегаполисе: оценка угроз и защищенности / Под общей редакцией В.З. Дворкина. Научные записки ПИР-Центра. 2002. № 3. С. 40).

ворота со всеми его трагическими последствиями. При этом количество активных участников боевых террористических организаций в императорской России, за исключением периода 1905–1908 гг., исчислялось иногда десятками, иногда сотнями, что в любом случае было несравнимо меньше, чем численность противостоящих им сил правопорядка.

Волны левого и правого терроризма в Турции в 1960–1980-х годах вызвали там несколько военных переворотов. Левый и правый терроризм в Колумбии, тесно связанный с наркобизнесом, на протяжении нескольких последних десятилетий является крупнейшим источником политической нестабильности в стране. Палестинский терроризм на протяжении нескольких десятилетий относится к числу важнейших причин военно-политической напряженности на Ближнем Востоке. Действия исламских террористов в Кашмире могут, как показывает опыт, провоцировать индо-пакистанские столкновения, способные теоретически перерасти в крупномасштабную войну. В условиях «холодной войны» поддержка коммунистических террористических группировок со стороны СССР и антикоммунистических – со стороны США была одним из важных факторов советско-американской конфронтации.

Вместе с тем анархистский терроризм, широко распространившийся в конце XIX – середине XX в. в Испании, Португалии, Франции, Италии и США, не имел серьезных политических последствий. Волна левого терроризма, поразившая Германию и Италию в 1970–1980-х годах, не привела к дестабилизации политической обстановки. Террористическая активность левого и сепаратистского толка в Перу, Колумбии, Северной Ирландии, Стране Басков, Шри Ланке и ряде других мест является дестабилизирующим фактором, иногда весьма мощным, но локального порядка. Ее последствия, как правило, не выходят за рамки весьма ограниченных в географическом отношении регионов. Осуществлявшийся при массированной кубинской поддержке левый терроризм в Латинской Америке в 1960–1970-х годах, в том числе городская герилья в Уругвае, Аргентине и Бразилии и ряде других стран, не имел успеха и был относительно быстро подавлен местными силами правопорядка при поддержке Соединенных Штатов. Единственным исключением из этого была победа сандинистов в Никарагуа. Впрочем, политика последних моментально спровоцировала в стране мощное антисандинистское дви-

жение «контрас», которое также прибегало к широкому использованию террористических методов и, в конечном итоге, свергло левое руководство.

Террористическая активность может явиться своего рода триггером, «запускающим» цепь событий, результаты которых зачастую предсказать невозможно и которые в ряде случаев не входили в расчеты самих инициаторов террористического акта. Классическим примером такого рода является убийство летом 1914 г. наследника австрийского престола эрцгерцога Франца-Фердинанда, ставшее начальным звеном в последовательности событий, приведших к Первой мировой войне. Можно, разумеется, спорить о том, имела бы место данная война, если бы не произошло это убийство, когда бы она началась, как бы она развивалась и т.д. Споры эти, по сути дела, беспредметны и сугубо спекулятивны. Факт остается фактом – террористический акт, совершенный сербским националистом Гаврилой Принципом, вызвал к жизни сложную цепь процессов, конечным результатом которых стала мировая война со всеми ее грандиозными и трагическими последствиями.

Наиболее ярким примером «триггерной» функции терроризма в последние годы стали события 11 сентября 2001 г. Они вызвали глубокие сдвиги в политическом менталитете американского общества, имели самые серьезные международно-политические последствия, в частности, привели к глубокой коррекции внешней и военной политики США и соответственно войнам в Афганистане и Ираке, спровоцировали рост трансатлантических разногласий и т.д. Долгосрочные последствия этого сдвига в американской внешней и военной политике пока просматриваются недостаточно ясно.

Другой комплекс угроз, представляемых современным терроризмом, связан с возможным использованием им оружия массового уничтожения, особенно ядерного и биологического. Многие специалисты и политические деятели рассматривают такой террористический акт как наиболее опасную угрозу безопасности. Действительно, есть основания предполагать, что воздействие применения оружия массового уничтожения в террористических целях на мировую политику будет сопоставимо с влиянием, которое оказало изобретение ядерного оружия и его применение против Хиросимы и Нагасаки.

Опасность, связанная с возможностью террористических актов с применением оружия массового уничтожения, усугубляется

отсутствием надежных механизмов их предотвращения. Сдерживание, в том числе ядерное, не может остановить террористов. Кроме того, существующие режимы нераспространения ядерного оружия предназначены в первую очередь для предотвращения обретения такого оружия государствами, а не террористическими группами.

В 1970–1980-х годах большинство экспертов весьма скептически относилось к перспективе использования террористами оружия массового уничтожения. Помимо технических трудностей создания соответствующих устройств в «подпольных» условиях, считалось, возможно, не без оснований, что его применение будет контрпродуктивным с точки зрения интересов наиболее распространенных в то время террористических движений левого или сепаратистского толка. Действительно, использование средств массового поражения или даже попытка этого полностью дискредитировала бы такого рода организации не только в глазах общества в целом, но и в глазах тех слоев, которые реально или потенциально симпатизировали им.

Однако выход в последние годы на первый план религиозно-мотивированных движений исламского толка меняет положение дел. Эти группировки, как подтверждает характер совершенных ими террористических актов, ориентированы на причинение противнику максимального ущерба, рассматривая это как богоугодное дело, и, следовательно, могут использовать оружие массового уничтожения, если, разумеется, они окажутся в состоянии его создать или приобрести<sup>23</sup>.

Обычно опасность терроризма с применением оружия массового уничтожения связывают с количеством возможных жертв,

<sup>23</sup> Американский аналитик Рекс Хадсон еще до событий 11 сентября 2001 г. отмечал, например: «Развитие терроризма в последние три десятилетия противоречит распространенному мнению, что террористы не расположены к использованию оружия массового уничтожения. Становится все более очевидным, что это предположение не относится к религиозным террористическим группам или группам, проповедующим конец света. В самом деле, еще в начале 1970-х годов Дженкинс ... предположил, что первыми группами, которые используют оружие массового уничтожения, будут религиозные секты мессианского или апокалиптического толка» (*Hudson R.A. The Sociology and Psychology of Terrorism: Who Becomes a Terrorist and Why? // Report prepared under an Interagency Agreement by the Federal Research Division, Library of Congress. Federal Research Division. Library of Congress. Washington, D.C., September 1999 – <http://www.fas.org/irp/threat/frd.html>*).



которые могут исчисляться десятками тысяч. Но при всей трагичности массовых потерь человеческих жизней подобный террористический акт, даже единичный, будет иметь немало других крайне тяжелых экономических, политических, социальных и психологических последствий, по своему масштабу намного превосходящих последствия событий 11 сентября 2001 г. Он может привести к временной или постоянной потере управляемости страной в результате разрушения ряда ключевых узлов системы политического и военного управления. Предсказать все последствия этого крайне трудно, если вообще возможно. Не исключено, однако, что дезорганизация общества может принять необратимый характер, учитывая особенно, что такой террористический акт, скорее всего, может быть совершен в тот момент, когда руководство государства его не ожидает и не использует имеющиеся во многих странах резервные системы и каналы управления.

Практически неизбежным результатом террористического акта с применением оружия массового уничтожения будет массовая паника. Весьма вероятны крупномасштабные беспорядки, могущие охватить основные городские центры страны, ставшей жертвой такого удара, тогда как способность правоохранительных органов справиться с ними будет заметно ослаблена. Наиболее вероятными жертвами беспорядков станут представители национальных и религиозных групп, которые, с точки зрения массового сознания, окажутся ответственными за совершенный террористический акт. В нынешней международной обстановке, как можно предположить, такие беспорядки в первую очередь затронут мусульманское население, причем не только в стране, ставшей жертвой террористического удара, но и, скорее всего, в ряде других стран. Так, например, в случае совершения рассматриваемого террористического акта в одной из европейских стран массовые антимусульманские выступления могут охватить значительную часть всего европейского континента.

В международном плане террористический акт с применением оружия массового уничтожения может спровоцировать крупномасштабные военные операции против одной или нескольких исламских стран, которых обоснованно или необоснованно заподозрят в покровительстве террористическим организациям, ответственным за ядерный взрыв или биологическую атаку в западном или российском мегаполисе. Это практически неизбежно вызовет ответную реакцию исламских кругов, включая руково-

дителей ряда исламских государств. В итоге столкновение исламского и христианского миров может принять открытый и тотальный характер, распространившись в том числе на городские зоны европейских, российских и американских мегаполисов, где сосредоточено основное исламское население Европы, России и США.

Крайне опасным будет террористический акт с применением биологического оружия<sup>24</sup>. Помимо указанных выше последствий, возникает опасность возникновения и распространения за пределы страны, ставшей жертвой биотеррористов, смертельных пандемий. При этом нельзя исключать, что власти соответствующих государств просто не будут иметь в своем распоряжении лекарственных средств, способных остановить расползание смертельной болезни.

Серьезную тревогу вызывает в последние годы перспектива так называемого «технологического» терроризма, под которым имеются в виду действия, вызывающие аварии и техногенные катастрофы<sup>25</sup>. К их числу обычно относят разрушение плотин и

<sup>24</sup> Некоторые специалисты скептически оценивают практическую возможность использования биологических патогенов в террористических целях. При этом обычно ссылаются на серьезные трудности в создании эффективного и практически применимого биологического оружия. Последние связаны с необходимостью создания боевых биологических средств, которые должны обладать рядом заданных свойств: быть устойчивы к различным климатическим условиям, переноситься на определенные расстояния и т.д. Важную роль играет необходимость разработки эффективных средств защиты собственных войск и населения от соответствующих болезнетворных штаммов. Между тем требования к биологическим патогенам, которые можно использовать для террористических целей, гораздо меньше. При этом возможности создания такого рода биологических средств поражения заметно шире, чем создания примитивных ядерных взрывных устройств, в том числе вследствие наличия многочисленных биологических лабораторий и отсутствия каких-либо механизмов международного контроля за их деятельностью.

<sup>25</sup> Видные российские эксперты отмечают: «Заклученные в хозяйственных объектах и технологиях потенциальные разрушительные силы создают объективную основу для целенаправленного использования их в качестве средства поражения с целью нанесения ущерба регионам, в которых они расположены. ... Промышленно развитые мегаполисы с высокой плотностью населения наиболее уязвимы при воздействии поражающих факторов техногенной природы, вызванных разрушением соответствующих производств террористическими группами. В этом случае неядерные средства воздействия играют роль «спускового крючка», высвобождающего факторы с неконтролируемым и крупномасштабным поражающим действием» (Терроризм в мегаполисе: оценка угроз и защищенности. С. 41).

ядерных объектов, в том числе реакторов, с тем, чтобы вызвать катастрофическое затопление или радиоактивное заражение местности, разрушение химических заводов и складов для заражения атмосферы и воды и т.п. Отдельного рассмотрения требуют последствия целенаправленного вывода из строя систем энергообеспечения или информационно-компьютерных сетей, способного парализовать на достаточно длительное время практически все жизнеобеспечение крупного мегаполиса. В целом же по своим разрушительным последствиям и, следовательно, негативным социально-политическим и экономическим эффектам «технологический терроризм» в своих наиболее масштабных проявлениях приближается к терроризму с применением оружия массового уничтожения.

Другая группа опасных последствий терроризма связана с неспособностью властей соответствующих государств и международных организаций предпринять эффективные меры по его пресечению. С одной стороны, это подталкивает самих террористов к эскалации преступной деятельности, подтверждает их представления о собственной мощи, стимулирует экстремизм оппозиционного толка. С другой – слабость власти и международных институтов подрывает их авторитет, расшатывает устои политической системы и одновременно расширяет политическую базу тех группировок, которые требуют усиления авторитарных тенденций, отказа от гражданских прав и свобод, установления жесткого полицейского режима как необходимых условий эффективной борьбы с терроризмом. В частности, слабость власти стимулирует активность тех ее элементов, которые склонны к жестким силовым мерам, затрагивающим не только собственно террористические группировки, но и те социальные слои, которые в той или иной мере симпатизируют или могут симпатизировать террористам. Все это может обострить социальные и политические противоречия. В российских экспертных кругах есть точка зрения, согласно которой глобализирующийся терроризм может в конечном итоге привести к возрождению тоталитарных диктатур<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Так, российский специалист С.А. Эфиров пишет: «Вполне реалистичной представляется следующая альтернатива: либо современный глобализирующийся терроризм и его следствия – социальная дезорганизация, хаос, военные и иные деструктивные конфликты вновь приведут к универсализации насилия и милитаризма, к возрождению тоталитарных диктатур, к потен-

Вызывает тревогу неразрывная связь современного терроризма с наиболее опасными формами организованной преступности, в первую очередь с незаконной торговлей наркотиками и оружием, похищением людей. В частности, одним из основных источников финансирования террористических организаций является наркобизнес. Так, колумбийские коммунистические группировки, созданные в свое время при прямой и косвенной поддержке кубинцев, контролируют, наряду с тамошней наркомафией, производство кокаина в Колумбии. Марксистская Рабочая партия Курдистана примерно наполовину финансируется поступлениями от торговли наркотиками. В частности, эта группировка контролирует около 80% торговли наркотиками в Париже и его окрестностях<sup>27</sup>. Таким образом, террористическая активность способствует сохранению и нарастанию организованной преступности, особенно транснациональной.

В условиях глобализирующейся мировой экономики все более опасными могут быть прямые и, главное, косвенные экономические последствия крупных террористических актов. Так, по оценкам весьма компетентных экспертов, авторов доклада Генеральному секретарю ООН о новых угрозах и вызовах, общий ущерб от террористических актов 11 сентября 2001 г. составил около 80 млрд долл.<sup>28</sup> Эта цифра может увеличиться на порядок

---

циальной угрозе самой жизни, либо в контексте расширяющихся процессов социального согласия удастся предотвратить катастрофический ход событий, совершенствуя средства и механизмы борьбы с терроризмом, его профилактики и предупреждения (Эфиров С.А. Терроризм и перспективы социального согласия: новый формат проблемы // Терроризм в современном мире: истоки, сущность, направления и угрозы. С. 239).

<sup>27</sup> Терроризм в современном мире: истоки, сущность, направления и угрозы. С. 102.

<sup>28</sup> В докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам говорится: «Глобальная экономическая интеграция означает, что крупное террористическое нападение, совершенное в любой точке в одной из развитых стран, будет иметь катастрофические последствия для благосостояния миллионов людей в развивающихся странах. По оценкам Всемирного банка, только нападения, совершенные 11 сентября 2001 г., увеличили число нищих во всем мире на 10 млн, а общий ущерб для мировой экономики, возможно, превысил 80 млрд долл. США. Эти цифры будут гораздо больше в случае какого-либо инцидента, связанного с ядерным терроризмом» (Более безопасный мир: наша общая ответственность. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. 2 декабря 2004. Документ ООН A/59/565. Пункт 18. С. 23).

или даже на два в случае террористического акта с применением ядерного или биологического оружия, что способно спровоцировать крупный глобальный экономический кризис.

При оценке угрозы терроризма важно также иметь в виду, что он является *modus operandi*, средством, используемым для достижения тех или иных целей. Перефразируя известную формулу Клаузевица, можно охарактеризовать терроризм как продолжение политики иными (в данном случае террористическими) средствами. Другими словами, терроризм является, помимо всего прочего, своего рода индикатором социально-политического конфликта. Интенсивность и массовость терроризма, степень его ожесточенности и жестокости, а также другие параметры, определяющие во многом заключенную в нем угрозу, зависят в значительной степени от мощи, социально-политической природы и идеологической мотивации тех сил, которые прибегают к терроризму.

### ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ТЕРРОРИЗМА

Современный терроризм представляет собой продукт эволюции нескольких исторически сложившихся в последние полтора-два десятилетия основных направлений: этно-мотивированного, левого антисистемного, правого и исламистского<sup>29</sup>. Ключевым результатом этой эволюции является выход на первый план религиозно-мотивированных исламских террористических движений радикального толка на фоне существенного ослабления терроризма левого направления (табл. 1).

Во второй половине прошлого века в международном террористическом сообществе доминировало левое террористическое движение. Даже действовавшие на Ближнем Востоке палестинские террористические группировки в большинстве своем руко-

<sup>29</sup> В литературе существует несколько десятков классификаций терроризма, выстроенных на различных основаниях. Наиболее распространенными являются классификации, отражающие политико-идеологические установки террористических групп. Но помимо этого в качестве оснований для классификации нередко используются групповые характеристики террористических организаций, психологическая мотивация их членов и т.д. Все эти классификации имеют собственную научную ценность. Но каждая из них ориентирована на решение специфического комплекса исследовательских задач, что необходимо учитывать при их применении в аналитических целях.

Таблица 1. Структура мирового террористического сообщества в начале XXI в.

(в %)\*

Характер террористических группировок	Государственный департамент США**	Международный институт стратегических исследований**
Исламистские	54	45
Левые	24	13
Этно-мотивированные	16	40
Правые	6	2

\* The Military Balance 2004–2005. IISS. Oxford University Press, 2004. P. 362–377; Patterns of Global Terrorism 2003. US Department of State. April 2004. Appendix B and Appendix C. P. 113–160.

\*\* В списке Государственного департамента США насчитывается 78 организаций, официально признанных американским правительством в качестве террористических. В список Международного института стратегических исследований (Лондон) включены 225 «негосударственных вооруженных групп» (non-state armed groups). Эта формулировка позволила избежать политических трудностей, связанных с характеристикой тех или иных группировок как террористических. Главное расхождение в данных Государственного департамента США и лондонского Международного института стратегических исследований связано с оценкой доли этно-сепаратистских группировок. Это вызвано тем, что лондонские исследователи включили в свой список большое количество трайбалистских и иных группировок, выстроенных на этнической основе, которые не включены официально американскими властями в число террористических.

водствовались в то время не исламскими, но антисемитскими и левыми доктринальными установками. В настоящее время ситуация принципиально изменилась. Примерно половина действующих сегодня террористических группировок являются исламистскими. Они ставят своей целью создание на соответствующих территориях или в глобальном масштабе государств, основанных на исламских традициях и правовых нормах, рассматривают свою деятельность как «священную войну» – джихад. Ряд экспертов полагают исламский терроризм наиболее опасной разновидностью современного терроризма, в том числе имея в виду возможное использование этими группировками оружия массового уничтожения<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Так, американские эксперты подчеркивали: «Различия ключевых фигур религиозных экстремистских групп, таких как “Хезболла”, “Аль-Каида” и “Аум Синрике” от обычных террористов раскрывают некоторые общие

Исламский терроризм не является чем-то принципиально новым, присущим только началу XXI в. На протяжении второй половины XX в. радикальные движения и настроения набирали силу практически во всех странах исламского ареала. Мощными факторами их подъема стали «исламская революция» 1978–1979 годов в Иране и война в Афганистане. В начале 1980-х годов наряду с левонационалистическими палестинскими организациями появляются Палестинский исламский джихад и поддерживаемая теократическим руководством Ирана «Хезболла». В 1988 г. была создана «Аль-Каида», ставшая наиболее мощной исламистской террористической организацией, объединившей вокруг себя целую сеть более мелких группировок. После краха Советского Союза и коммунистических режимов в Европе палестинский терроризм приобрел во многом исламский характер. Исчез один из главных источников материальной и военной помощи, и провозглашавшие себя левыми и даже марксистско-ленинскими организации стали искать новых спонсоров в арабском мире. Это требовало смены идеологических ориентиров. А организации, изначально придерживавшиеся радикальных исламистских взглядов, прежде всего «Хамас», Палестинский исламский джихад и «Хезболла», стали играть в этом движении все большую роль. Активность исламских террористических группировок резко усилилась после окончания «холодной войны» и, особенно, войны в Афганистане. В начале 1990-х годов возникли первые очаги исламской террористической войны в Египте, Алжире, Боснии и Таджикистане. В 1998 г. лидер «Аль-Каиды» Усама бен Ладен смог объединить несколько крупных исламских террористических организаций, действующих в Египте, Пакистане, Бангладеш и Афганистане, в Между-

тенденции, определяющие персональную склонность террористов к использованию оружия массового уничтожения в ближайшие годы. ... Наиболее опасными, скорее всего, будут религиозные террористы. ... В отличие от среднестатистического политического или социального террориста, у которого есть четко определенная конкретная цель, которую можно выразить исходя из реакции масс-медиа или правительства, религиозные террористы оправдывают свои наиболее гнусные деяния тем, что последние совершаются «во имя Аллаха»» (*Hudson R.A. The Sociology and Psychology of Terrorism: Who Becomes a Terrorist and Why? // Report prepared under an Interagency Agreement by the Federal Research Division, Library of Congress. Federal Research Division. Library of Congress. Washington, D.C. September 1999 – <http://www.fas.org/irp/threat/frd.htm>*).

народный исламский фронт борьбы с евреями и крестоносцами<sup>31</sup>.

К концу прошлого десятилетия окончательно сложилась своего рода «дуга исламского терроризма» – цепь государств и территорий, ставших зонами его действия. В нее вошли Алжир, Египет, Босния и Герцеговина, Косово, Чечня, Израиль, Ливан, Йемен, Саудовская Аравия, Турция, Кашмир, Таджикистан и ряд других территорий в Центральной Азии, прежде всего Ферганская и Ошская долины, Синьцзян, Филиппины и Индонезия. В этот период исламисты пришли к власти в Судане, Малайзии и Афганистане, причем последний, наряду с территориями, находящимися под контролем Палестинской администрации, стал зоной, где были сосредоточены важные элементы международной исламской террористической инфраструктуры. Сильное политическое влияние исламистские движения приобрели в Пакистане, в том числе в политическом истеблишменте и офицерском корпусе пакистанской армии и специальных служб. К началу нынешнего десятилетия конфликты в Таджикистане и Боснии были урегулированы, однако исламистские движения сохраняют там, особенно в Таджикистане, серьезное влияние. Несмотря на поражение режима талибов, политическая и военная ситуация в Афганистане крайне сложна, и исламистские движения, в том числе «Аль-Каида», далеко не уничтожены. Крупный и крайне опасный очаг исламского терроризма сформировался в Чечне к началу второй чеченской войны.

На протяжении всех 1990-х годов исламистские террористические группировки совершали крупномасштабные акции главным образом против США и нескольких союзных им режимов в мусульманском мире, в том числе взрывы американских посольств в Кении и Танзании в 1998 г. События 11 сентября 2001 г. стали трагическим подтверждением наблюдений и выводов специалистов, отмечавших в прошлом десятилетии рост активности и опасности исламского экстремизма. Во многом это связано с

<sup>31</sup> В Международный исламский фронт борьбы с евреями и крестоносцами вошли «Аль-Каида», «Аль-Гамаа аль-Исламия» (Египет), «Аль-Джихад» (Египет), Пакистанское общество ученых (Пакистан), Повстанческое движение Кашмира (Пакистан), «Джихад» (Бангладеш), военная ветвь афганской организации Совет и реформа (Супертерроризм: новый вызов нового века / Под общей редакцией А.В. Федорова. М.: ПИР-центр, 2002. С. 180). Под крестоносцами исламские радикалы имеют в виду христиан.

тем, что, в отличие от других современных террористических организаций, исламские террористические группы:

- объединяются в глобальные сети;
- активно проникают в сепаратистские и иные экстремистские группировки, действующие в странах исламского ареала, и зачастую подчиняют их себе;
- пользуются прямой и косвенной финансовой и организационной поддержкой со стороны ряда исламских государств, которые являются одними из важных источников финансирования исламистских группировок, в том числе террористических;
- опираются на многочисленные широко разветвленные и связанные друг с другом благотворительные и другие социальные организации и фонды, а также религиозные учреждения (мечети, религиозные школы), являющиеся в ряде случаев системами сбора финансовых средств, рекрутирования новых членов террористических групп и их идеологической подготовки;
- мотивированы агрессивной, относительно целостной идеологией, имеющей универсальный характер и включающей в себя идею «священной войны» (джихада) против неверных и вероотступников, к которым относятся правящие режимы многих мусульманских государств;
- выбирают в качестве зоны действия не только собственно мусульманские страны, но все те государства, в которых существуют исламские диаспоры<sup>32</sup>;
- ориентируются на акции, причиняющие массовые потери мирного населения, а также на широкое использование террористов-самоубийц (шахидизм) и осуществление в ряде случаев крупных террористических акций, не имеющих конкретной политической цели;
- действуют по многократно отработанной и проверенной схеме, предложенной одним из основателей радикального ислама Сайидом Кутбом: а) распространение своей идеологии путем активной проповеднической деятельности, б) создание организационных структур и вербовка членов, в) политическая деятельность с целью захвата власти<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> В частности, один из ведущих исламских публицистов, живущих в Великобритании, считающийся «умеренным», Фуад Нахди писал: «Мы должны сконцентрироваться на грядущей интифаде на улицах Бирмингема и Детройта» (The Sandy Telegraph. 25 July 2004. P. 21).

<sup>33</sup> Багдасаров С. Исламский радикализм – что делать? // Независимая газета. 14 сентября 2004. С. 11.

Численность исламистских террористических организаций весьма значительна. Наиболее опасная из них – «Аль-Каида» – насчитывала до войны в Афганистане около 20 тыс. активных боевиков, прошедших подготовку в афганских тренировочных центрах. В ходе операции в Афганистане были ликвидированы или взяты в плен около половины из 30 высших руководителей «Аль-Каиды», однако уничтожено не более 2 тыс. рядовых боевиков. Это означает, что около 18 тыс. подготовленных исламских террористов, принадлежащих к этой организации, действуют примерно в 60 странах мира<sup>34</sup>.

Значительная часть руководящих центров исламских экстремистских и террористических организаций, многие благотворительные, социальные и религиозные организации, выполняющие фактически задачи сбора финансовых средств, рекрутирования новых членов и другие функции обеспечения террористической деятельности, сконцентрированы в Европе. Обычно они не ведут открытой враждебной деятельности против страны пребывания, что избавляет их от полицейских преследований. Но в Европе создается разветвленная политико-идеологическая система и инфраструктура, которая в перспективе может быть развернута в эффективную террористическую сеть, опирающуюся на растущее мусульманское население европейских государств.

В свою очередь в европейских странах растет недовольство ширящимся проникновением мусульманского населения. Так, согласно проведенному в конце 2004 г. опросу общественного мнения, 52% опрошенных в 18 европейских государствах заявили, что в их странах имеется сильное неодобрение относительно проживания в Европе мусульман. Наиболее сильные антимусульманские настроения наблюдаются в странах Северной Европы, где их отметили около 70% опрошенных<sup>35</sup>. Такое состояние общественного мнения перекликается с позицией ряда политических деятелей и экспертов, которые требуют от правительств европейских государств принять эффективные меры против проникновения мусульман в Европу, видят в этом своего рода исторический реванш исламской цивилизации или «третье завоевание

<sup>34</sup> Transnational terrorism after the Iraqi war. Net effect // Strategic comments. International Institute of Strategic Studies. June 2003. Vol. 9. Issue 4. P. 1.

<sup>35</sup> A Test to Multiculturalism // The Wall Street Journal Europe. 10–12 December 2004. P. A3.

мусульманами Европы»<sup>36</sup>. В итоге продолжение исламской миграции в европейские страны, которая резко усилится после принятия в Европейский Союз Турции, может привести в конце концов к острому религиозно-этническому конфликту, вспышкам терроризма как исламского, так и антиисламского толка.

Эволюция терроризма привела к изменению его основной целевой установки: из средства «принудительной дипломатии» он превращается в средство ведения войны с целью построения некоего «нового мира». Очевидная неспособность данных сил перестроить мировую систему в соответствии со своими идеалами и нормами порождает стремление эту систему разрушить до основания и на ее развалинах построить «новый мир»<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Так, французский исследователь А. Дель Валь писал: «Европейские нации должны рассматривать возникновение геополитического исламистского пространства как серьезную угрозу, одновременно близкую и имеющую разнообразные формы. Угроза очень близка, так как исламская умма, обычное местонахождение которой – к югу и востоку от Европы, имеет тенденцию все больше распространяться посредством устойчивых гнойников, число которых растет в некоторых крупных столичных городах и регионах, в самом сердце Европы. На западе эти гнойники подпитываются неподконтрольной внеобщинной исламской иммиграцией (над чем «трудятся» меньшинства исламистских активистов), а на востоке – воссозданием европейских мусульманских государств (албанские анклавы Македонии и Косово, Босния, Санджак и Албания), связанных с исламскими государствами» (*Valle A.D. Islamisme et États-Unis: Une alliance contre l'Europe*, Lausanne, 1999. P. 182).

<sup>37</sup> В одном из исследований РЭНД Корпорейшен, опубликованном в 1999 г., было выделено три основных «парадигмы терроризма»: терроризм как средство принудительной дипломатии, терроризм как средство ведения войны и терроризм как предвестник «нового мира» (См.: *Arquilla J., Ronfeldt D., Zanini M. Networks, Netware and Information-Age Terrorism // The Changing Role of Information in Warfare*. RAND Corporation, 1999). Развивая эту концепцию, группа видных российских специалистов по проблемам терроризма отмечала: «...На первый план выступают парадигмы “терроризм как война” и “терроризм как средство достижения “нового мира”». ... Причины отхода от парадигмы принудительной дипломатии, по мнению подавляющего большинства аналитиков, следующие: неспособность на равных бороться с хорошо оснащенными армиями, особенно принадлежащими высокоразвитым государствам, и как следствие необходимость поиска новых средств ведения войны ... В этом случае терроризм тесно смыкается с понятиями асимметричной войны и партизанских способов ее ведения. ... Невозможность “модификации” современной политической системы по модели террористов и стремление к полному разрушению мира для создания нового, более справедливого, по их мнению, миропорядка» (Супертерроризм: новый вызов нового века. С. 32).

Несмотря на ведущую роль исламистских групп в мировом террористическом сообществе, обозначившуюся в последние 10–15 лет, другие направления терроризма не сходят окончательно со сцены мировой политики.

Кризис коммунистических партий и коммунистической идеологии после распада СССР не привел к исчезновению в развитой части мира антисистемных настроений левого толка. Их проявлением стал, в частности, всплеск «антиглобалистского движения», включающего в себя, помимо всего прочего, многообразные и многочисленные троцкистские, маоистские, геваристские, анархистские и иные экстремистские группировки, являющиеся основным кадровым резервом левого терроризма. При этом для идеологов и лидеров исламского терроризма характерны определенные интеллектуальные и концептуальные заимствования взглядов и установок теоретиков «новых левых»<sup>38</sup>.

Нарастающая угроза исламистского терроризма на фоне постоянного увеличения мусульманского населения в Европе может привести, а в ряде случаев – уже приводит, к всплеску правого терроризма антиисламского толка в странах Европы и США. В России, в частности, вызывает тревогу появление так на-

<sup>38</sup> Канадский исследователь Уоллер Р. Нетвелл отмечает, например, что идеи Фанона были взяты «на вооружение идеологами Ближнего Востока. Многие лидеры шиитской революции в Иране, которые свергли шаха и привели к власти Аятоллу Хомейни в 1979 году, исповедовали именно это ответвление марксизма. ... Иранская революция была порождением исламского фундаментализма и европейского социализма новой волны. Последователи Хайдеггера и Фанона ... оправдывали революцию как лечебное очистительное насилие, которое вернет незападным народам то достоинство, которое было ими утрачено в результате колониального подавления и навязанного американского материализма, гедонизма и аморальности. ... Эта же смесь исламского фундаментализма и левого марксизма нашла выражение в идеологии “Аль-Каиды”, яснее всего изложенной Усамой бен Ладеном в манифесте “Декларация войны против Америки” (1996). В арабских интеллектуальных кругах имя бен Ладена тесно связано с идолом новых левых – Че Геварой. ... Точно так же, как Хайдеггер хотел возвращения немецкого народа к коллективизму крови и почвы, а Пол Пот – возвращения народа Камбоджи к нулевой отметке, так и Усама мечтает о возвращении арабского мира к чистоте Ислама 17-го века. И в полном согласии с Фаноном, обосновавшим невозможность достижения революционных целей мирными средствами путем реформ, Усама провозгласил террор благом и лекарством. Готовность убивать стала свидетельством идейной чистоты» (*Нетвелл У.Р. Постмодернистский джихад* – <http://www.lebed.com/2001/art2750.htm>).

зываемых «скинхедов», пока плохо организованного компендиума молодежных группировок фашистского толка, преследующих эмигрантов из новых независимых государств Центральной Азии и Южного Кавказа.

Этно-сепаратистские группировки во многих случаях не ограничивают свои цели отделением соответствующей территории от того или иного государства, но и формулируют представления о социально-политической природе общества, которое они собираются создать после достижения независимости. При этом они нередко обращаются либо к левым идеям, либо, что характерно для нынешнего периода, этно-мотивированные террористические движения перерастают в исламские. В результате сегодня весьма активны террористические группировки, мотивированные смешанными – этническими и религиозными – факторами. К ним относятся мусульманские террористические группы, действующие в индийской части Кашмира и ставящие своей целью присоединение его к Пакистану; сепаратистское движение в китайском Синьцзяне, активно использующее мусульманские лозунги; а также чеченские террористические группы, ставшие в последние годы интегральным элементом исламистского «террористического интернационала»<sup>39</sup>. Вливаясь в исламское экстремистское движение, такие группировки становятся фактором влияния, выходящим за рамки территории, являющейся «естественной» зоной их деятельности.

Вопрос о перспективах этно-мотивированного терроризма остается открытым. С одной стороны, ни одна из названных крупных террористических организаций этого направления не имеет реальных шансов на успешную реализацию своих целей, но с другой – власти соответствующих государств на протяжении многих лет не могут их подавить силой или политическим путем устранить поддержку этих организаций со стороны части населения соответствующих территорий.

<sup>39</sup> Так, один из идеологов и лидеров чеченского вооруженного сепаратизма Хож-Ахмед Нухаев писал: «Нет никакого противоречия между Исламом и верно понимаемым национализмом. ... Воистину, Ислам – это всеохватывающая система, не только регулирующая все аспекты жизни, как отдельных мусульман, так и всей нации, но и предписывающая им строго определенную организацию жизни общества» (*Нухаев Хож-Ахмед. Чеченцы скорее изменят мир, чем изменят своим традициям. М.: Изд-во Мехк-Кхел, 2002. С. 71*).

В известной мере политической антитезой левому терроризму является правый терроризм. Его цель – защита террористическими методами либо существующей системы или режима, либо привилегированного положения той или иной социальной группы или слоя. Такого рода терроризм нередко пользуется прямой или косвенной поддержкой правящей группировки. В качестве примера можно привести возникшее в России в начале XX в. Общество Михаила Архангела и другие аналогичные организации антисемитского толка, получившие общее название «черная сотня».

#### ЧЕТВЕРТАЯ МИРОВАЯ ВОЙНА

Религиозная мотивация террористической деятельности не является чем-то новым. Важно, однако, выявить причины исламского терроризма в конце XX в. и оценить его перспективы. Вопрос этот является предметом серьезных дискуссий. Ряд экспертов объясняют рост исламского терроризма главным образом ситуативными факторами. Действительно, подъему исламского терроризма в конце XX в. способствовали несколько конкретных обстоятельств.

«Исламская революция» в конце 1970-х годов в Иране и возникновение там теократического государства продемонстрировали для многомиллионных мусульманских масс возможность создания и относительно длительного существования государства, основанного на фундаменталистских исламских принципах и руководимого клерикалами.

Оказался подорванным материальный, инфраструктурный и, что может быть еще важнее, идеологический потенциал левого терроризма. Крах СССР и коммунистических государств в Европе лишил левые террористические движения в исламском мире одного из главных союзников. Соответственно радикальные движения и группировки левого и националистического толка обратились к исламистским доктринам.

Вплоть до конца афганской войны террористические исламские группировки пользовались поддержкой США, ряда других западных стран, Саудовской Аравии и Пакистана. Последние видели в исламистах не только силу, способную выиграть войну в Афганистане, но и фактор противодействия советскому влиянию и левым националистическим движениям в мусульманском мире

в целом. Эта война привела к формированию многочисленного «международного сообщества моджахедов». К моменту ее окончания в Афганистане насчитывалось около 10 тыс. выходцев из других мусульманских государств<sup>40</sup>. После окончания войны группы боевиков, в том числе лидер «Аль-Каиды» Усама бен Ладен, распространились по Ближнему и Среднему Востоку и, частично, по Европе и стали важной составной частью исламистского террористического движения, своего рода ферментами, вызывающими быстрый рост террористических ячеек. В их среде возникла иллюзия того, что победа в Афганистане продемонстрировала изначальное превосходство мусульман над неверными. После победы движения Талибан в Афганистане там возникла и существовала вплоть до 2001 г. самая крупная в мире база исламских террористических движений.

Первая «война в Заливе» и появление американских войск на «священной земле» Саудовской Аравии стимулировали и без того сильные антиамериканские установки в идеологии и политике радикальных исламистских группировок. Война 2003 г. против саддамовского режима в Ираке привела к превращению его в театр террористической войны исламского радикализма против государств международной коалиции.

Создание Палестинской администрации в результате достигнутых в Осло в 1993 г. палестино-израильских соглашений способствовало формированию на подконтрольных этой администрации территориях, прежде всего в секторе Газа, своего рода террористических анклавов. В них была создана своего рода инфраструктура исламистского терроризма, в том числе пункты подготовки террористов-самоубийц.

Арабо-израильский конфликт, война в Чечне, война против саддамовского режима в Ираке и пакистано-индийский конфликт являются мощными факторами мобилизации исламского терроризма, предоставляют его сторонникам серьезные пропагандистские аргументы, обеспечивают крупную финансовую поддержку со стороны элит ряда мусульманских стран. Как и их *alter ego* левого толка, вожди нынешних исламских террористических организаций провоцируют репрессии, неизбежно и, в общем, закономерно следующие за каждым террористическим актом. Озлоб-

ля население, такие репрессии приводят к террористам новых приверженцев<sup>41</sup>. Иными словами, складывается своего рода замкнутый круг: неурегулированные конфликты стимулируют исламский терроризм, а последний является важным фактором их продолжения. Если эта концепция справедлива, то урегулирование указанных конфликтов относительно быстро приведет к ослаблению исламского терроризма, вытеснению его на обочину мировой политики. Именно поэтому урегулирование палестино-израильского, кашмирского, иракского и чеченского и иных конфликтов, в которых сталкиваются исламские и неисламские силы, не устраивает верхушку соответствующих исламских террористических организаций.

Однако эти взгляды не объясняют широкое распространение исламских террористических движений в регионах, не затронутых упомянутыми конфликтами, например в Юго-Восточной Азии. Учитывая это, многие авторы добавляют к ситуативным факторам структурные, прежде всего социально-экономические, трудности, характерные для мусульманского мира. В большинстве своем страны мусульманского ареала находятся в сложном экономическом положении, оказались не в состоянии преодолеть бедность и растущее отставание от государств Запада. В среднем, по данным Всемирного банка, доход на душу населения в мусульманском мире равен 3700 долл. в год, тогда как в развитых странах он достигает примерно 27 450 долл. в год<sup>42</sup>. Положение серьезно осложняется демографической структурой мусульманских стран. Примерно 50% жителей арабских стран, 54% иранцев и 52% пакистанцев моложе 20 лет. Около 2/3 населения Саудовской Аравии моложе 25 лет. Эта ситуация сложилась в 1970-е годы и сохранится в обозримом будущем. Так, к 2025 г. численность мо-

<sup>41</sup> Жиль Кепель справедливо писал: «Переход к насилию как способу мобилизации сторонников отнюдь не нов для радикальных организаций, и в этом отношении исламисты не являются первооткрывателями. Дважды десятилетиями ранее, когда коммунистическая идеология начала утрачивать свою привлекательность ... возникли итальянские «Красные бригады», немецкая «Фракция Красной Армии» и организация Карлоса. ... Вдохновители массового террора надеялись таким образом пробудить революционную сознательность масс, привлечь их на свою сторону с помощью известного механизма «провокация – революция» (Кепель Ж. Джихад. Экспансия и закат исламизма. М., 2004. С. 9).

<sup>42</sup> Haqqani H. Why Muslims always blame the West // International Herald Tribune. Saturday-Sunday, 16–17 October 2004. P. 6.

<sup>40</sup> Багдасаров С. Исламский радикализм – что делать? // Независимая газета. 14 сентября 2004. С. 11.



лодых людей в странах так называемого «Большого Ближнего Востока» в возрасте до 14 лет удвоится<sup>43</sup>.

Демографическое давление на экономику обостряет социально-политический кризис, осложняет проблему занятости, которая и без того является весьма тяжелой. Темпы роста численности рабочей силы в мусульманском мире останутся в ближайшие десятилетия в 4 раза более высокими, чем в США, и в 8 раз более высокими, чем в Европе<sup>44</sup>. Между тем уровень безработицы в конце прошлого – начале нынешнего века в исламских странах был и без того намного выше, чем в развитых странах: он колебался от 12–15 до 35%.

Естественным и во многом неизбежным итогом этого являются массовая нищета и социальная дискриминация, накопление в городах маргинальных слоев, являющихся в свою очередь питательной средой террористических движений. Там растет озлобленность и другие негативные эмоции, способствующие распространению экстремистских настроений. Рост грамотности и внедрение современных средств массовых коммуникаций способствуют тому, что дискриминированные массы, особенно молодые группы, намного острее, чем предшествующие поколения, осознают свое ущемленное положение и соответственно склонны к выражению протеста всеми доступными им средствами.

Социально-экономические трудности порождают в исламском мире разочарование в пришедших извне концепциях: национализме, либерализме и левых взглядах, как стратегических доктринах развития, позволяющих преодолеть отставание от западных обществ. Это, естественно, стимулирует обращение к традиционным идеям и ценностям, антизападные и антимодернистские настроения. Возникает искушение объяснить провалы социально-экономического развития попытками реализовать в исламском мире чуждые и даже враждебные ему идеи, идущие из христианского мира.

При таком понимании причин, порождающих исламский терроризм, последний представляется явлением долгосрочного порядка. Нищета и социальная несправедливость в мусульманских странах не могут быть преодолены в течение относительно ко-

<sup>43</sup> Richards A. Socio-Economic Roots of Radicalism? Towards Explaining the Appeal of Islamic Radicals. Strategic Studies Institute, July 2003. P. 8.

<sup>44</sup> Ibid. P. 13.

роткого промежутка времени, даже при условии серьезного увеличения экономической помощи и иных ресурсов, выделяемых на цели развития.

Безработица и нищета, бесспорно, способствуют росту экстремизма и террористических движений в исламских странах. Однако сами по себе они не могут объяснить его подъем в конце XX – начале XXI в. На планете имеется немало регионов, не входящих в исламский ареал, в которых социально-экономическое положение масс не лучше, а может быть и хуже, чем в большинстве мусульманских государств. Тем не менее в этих регионах нет терроризма, а вспышки насилия там, где они происходят, имеют традиционный характер. Так, большинство государств Африки южнее Сахары относятся к наиболее бедным странам мира, многие из них попадают в категорию «несостоятельных» государств. Однако там практически нет терроризма, а вооруженные конфликты являются, по сути дела, этническими и племенными столкновениями, типичными для этих народов на протяжении всей истории их существования. В России имеется несколько зон, в которых уровень жизни такой же, или даже ниже, чем на Северном Кавказе. Однако террористическая активность сопряжена именно с Северным Кавказом, для которого характерна не столько бедность, сколько большие массы трудоизбыточного населения и нехватка земли, в сочетании с широким распространением экстремистских исламских настроений и движений<sup>45</sup>.

Кроме того, активисты, идеологи и лидеры исламских экстремистских и террористических движений в массе своей ни по

<sup>45</sup> Член-корреспондент РАН Валерий Тишков справедливо отмечает: «Сегодня распространено мнение, что корни насилия, включая терроризм, надо искать в низком уровне жизни населения и в депрессивности экономики того или иного региона. ... Это один из мифов обществоведческой экспертизы, который имеет серьезные политические последствия. ... Следует развести два понятия. Одно дело – недостаточный уровень развития и слабая занятость населения, что действительно есть и всегда было на Северном Кавказе с его скромными природными ресурсами и трудоизбыточным населением. Другое дело – бедность, которой на Северном Кавказе несколько не больше, чем в большинстве других регионов страны, и уж, конечно, меньше, чем в центральных российских областях и в южносибирских автономиях (Тува, Алтай, Хакасия). ... Необходимо смотреть такие показатели, как размеры и качество жилья, владение автомобилями, число студентов вузов и прочее. И тогда получится, что Северный Кавказ – вовсе не зона бедности» (Тишков В. Кризис понимания России // Эксперт, 4–10 апреля 2005. № 13. С. 87–88).

социальному происхождению, ни по имущественному положению, ни по образовательному уровню никак не относятся к дискриминированным социальным слоям. Последние, как показывает опыт палестинского или чеченского терроризма, являются «резервуаром» рекрутирования рядовых членов террористических группировок, в том числе террористов-самоубийц, но из них крайне редко выходят руководители и идеологи терроризма. Наконец, нищета и социальная несправедливость не объясняют распространение экстремистских взглядов и настроений среди части элитных кругов мусульманских стран.

Таким образом, есть основания предполагать, что нынешний подъем исламского терроризма является результатом не только тяжелого социально-экономического положения, но и некоторых других долговременных факторов. Многие эксперты полагают, что рост экстремистских настроений в исламском мире связан с реакцией традиционных слоев на незавершенную модернизацию и глобализацию, приводящей, в конечном итоге, к противостоянию традиционной и «постмодернистской» или «постиндустриальной» цивилизаций<sup>46</sup>.

Исламские государства попали в своеобразную социальную ловушку. Они оказались втянуты в процессы модернизации и глобализации, но, по сути дела, не готовы к ним. В итоге в их обществах возникли многочисленные фрустрации, конфликты и очаги напряженности. Включение в глобальные процессы и структуры, сопутствующие этому информационная и научно-техническая революции, ускоряющаяся под воздействием этого модернизация общества неизбежно приводят к эрозии и разрушению традиционных групп, свойственных им норм, идеологий и

<sup>46</sup> На это, в частности, обращали внимание российские специалисты Э. Паин и Л. Дробужева, которые писали: «Исторические примеры показывают, что в замкнутых, застойных обществах, например, у бушменов Южной Африки или у индейцев майя в Мексике, находящихся на крайне низких уровнях экономического и социального развития, ничего похожего на политический экстремизм, а тем более терроризм, не проявляется. Эти явления заметны в обществах, вступивших на путь трансформаций, и концентрируются в маргинальных слоях социума, характеризующихся причудливым сочетанием традиционных и новых черт культуры, неполным изменением статуса и условий жизни, и в современных постмодернизированных обществах с выраженной поляризацией населения по этносоциальному признаку» (Дробужева Л.М., Паин Э.А. О социальных предпосылках терроризма // Терроризм в современном мире: истоки, сущность, направления и угрозы. С. 42–43).

ценностей. Внедрение в экономику и общественную жизнь современных технологий и институтов сопровождается маргинализацией крупных социальных слоев, занятых в традиционных секторах производства и распределения, в том числе крестьянства, ремесленников, торговцев и так далее. Разорение этих групп усугубляет негативные последствия демографического роста, способствует, помимо всего прочего, нарастанию и концентрации в мегаполисах крупных масс безработного или частично занятого населения, перебивающегося случайными заработками. Демографическая структура исламских обществ приводит к тому, что маргинализированные массы состоят главным образом из молодых возрастных групп, охотно впитывающих в себя экстремистские взгляды и настроения.

Модернизация также подрывает позиции определенной части элитных слоев и особенно мусульманского духовенства, которые по тем или иным обстоятельствам не могут или не хотят адаптироваться к происходящим изменениям. Эрозия этих сегментов традиционного общества сопровождается падением их социального статуса, ухудшением экономического положения. Появляется перспектива потери исторически сложившихся привилегий и влияния. Возникает трудная задача совмещения исламских представлений с новыми социально-экономическими условиями, порожденными модернизацией и включением в глобальные процессы и институты.

В этих условиях у части верхушки традиционных обществ, переживающих процессы форсированных модернизаций, возникает двойная потребность. С одной стороны, необходимо найти пути и способы сохранения собственного привилегированного положения. С другой – важно направить накапливающееся раздражение масс вовне. И та, и другая задачи решаются, если нацелить недовольство дискриминированных слоев на те страны и регионы, которые либо являются символом и источником перемен (прежде всего США), либо по иным причинам вызывают недовольство и даже ненависть значительной части местного населения. К ним относятся Израиль и все чаще Россия. Такая стратегия нередко оказывается удачной. Мифологизированное сознание всегда склонно искать причины собственного неблагополучия в действиях внешних «злых сил». Необходимо учитывать и другие особенности традиционного восприятия мира. Так, его носители придают особое значение военной

победе над врагом, но не совершенствованию собственного общества<sup>47</sup>.

В итоге противодействие переменам во имя сохранения традиционных культур и институтов приводит не только к противоборству с либеральным, антропоцентрическим видением мира, но, что особенно важно, к идее политического противостояния, даже «смертельной войны» с Западом. Об этом не раз заявляли некоторые лидеры исламских государств и движений<sup>48</sup>.

Весьма важным и одновременно политически крайне деликатным является вопрос о роли ислама и возникающего на его основе мировосприятия в появлении и распространении экстре-

<sup>47</sup> Бывший советник пакистанского премьер-министра, а ныне – сотрудник Фонда Карнеги за международный мир Хусейн Хаккани пишет: «Мусульмане в целом подвержены пропаганде, зачастую имеющей государственную поддержку. Эта пропаганда обычно акцентирует внимание на унижениях, которым подвергаются мусульмане со стороны других, вместо того, чтобы признать пороки мусульманских лидеров и обществ. Акцент на внешних врагах побуждает мусульман восхищаться силой, а не идеями. Воины, а не ученые или изобретатели являются обычно героями в глазах простых людей. В рамках этого примитивного восприятия “мы против них” и Мушшараф, и бен Ладен являются воинами, сражающимися против внешних врагов. ...Национальная гордость в мусульманском мире связана не с экономической производительностью, технологическими инновациями или интеллектуальными достижениями, но с риторикой относительно “уничтожения врага” и “обеспечения неуязвимости нации”» (*Haqqani H. Why Muslims ahways blame the West // International Herald Tribune. Saturday-Sunday, 16–17 October 2004. P. 6.*)

<sup>48</sup> Так, считающийся умеренным бывший президент Ирана Мохаммад Хатами писал: «Политический лозунг Запада говорит о защите свободы, прав человека, демократии и национальных государств. Наша война с Западом в этой сфере – это вопрос жизни и смерти. И любой компромисс, любая уступка с нашей стороны ... не принесет нам иного результата, кроме как угнетения, бесчестия и потери нашей индивидуальности и славы». В «смертельной войне» с Западом, о которой говорит президент Ирана, ставка делается на дезориентированные и индоктринированные массы «угнетенных народов мира». Мохаммад Хатами и в этом случае предельно откровенен: «...Стремление к идеалам и взрывоопасная сила, скрытая в сердцах угнетенных народов мира, составляют опору нашей революции. Если мы правильно осознаем и используем их, то сможем противостоять нашим врагам, несмотря на их технологическую, экономическую, военную и политическую мощь, но только с тем условием, если, действительно, эти стремящиеся к исламским идеалам силы будут нашей опорой. ... Исламская Республика Иран должна верить в то, что опорой ее власти служат эти угнетенные люди, стремящиеся к идеалам и готовые принести себя в жертву становлению системы ценностей и идеологии ислама» (*Хатами С.М. Страх перед бурей. М., 2001. С. 114–115.*)

мистских антизападных, а точнее – антимодернизационных настроений. Немало исследователей и политических деятелей пытаются избежать анализа этой проблемы, опасаясь вызвать рост антимусульманских настроений и исламофобии. Но ответить на вопрос: почему к регионам, пораженным экстремизмом и терроризмом, относится главным образом зона мусульманского мира, где сегодня сформировались наиболее опасные террористические группировки, провозгласившие своей целью борьбу с западной цивилизацией, необходимо.

Российские исследователи иногда отмечают, что в исламе и исламском типе культуры есть нечто несовместимое с глобализацией и неизбежно сопутствующими ей либеральными ценностями<sup>49</sup>. Возможно, это – несколько упрощенное видение исключительно сложной проблемы. Нельзя, однако, не учитывать тот общеизвестный факт, что ислам является не только религиозной доктриной, но также включает в себя идеологическую, нормативную и ценностную системы, в том числе определяющие политические установки и регулирующие политическое поведение.

Ислам, по крайней мере в его классическом варианте, предполагает, что политика должна вытекать из положений Корана<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Российский исследователь Сергей Филатов пишет: «Создается впечатление, что стоит глобализации задеть какие-то корневые, глубинные стороны жизни мусульманских обществ, как в них закипает реакция отторжения, заложенная в самом генетическом коде их культуры. Чуть ли не единственным исключением вне стран, входивших ранее в СССР, является Турция, хотя и ее судьба, наверное, еще окончательно не определена. Общественное мнение стран Запада отказывается признать ислам основным препятствием экспансии глобализации в страны мусульманской культуры, указывая на социально-экономические причины. Однако аналогичные социально-экономические условия в немусульманских странах не приводят к столь болезненной реакции на глобализацию. Вывод может быть только один: в существе мусульманского сознания и мусульманской религиозности есть нечто, принципиально противоречащее глобализации, утверждаемым ею ценностям и институтам» (*Филатов С. Религиозная жизнь Евразии: реакция на глобализацию // Религия и глобализация на просторах Евразии / Под редакцией А. Малащенко и С. Филатова. М., 2005. С. 17–18.*)

<sup>50</sup> Российский специалист Николай Жданов пишет: «Исламская концепция политики исходит из того, что вся власть принадлежит Аллаху и любой, кому даны полномочия заниматься делами людей или сообщества, не является их правителем, поскольку единственным правителем человечества является Аллах, а законодательная активность, поскольку она делегирована верующим, должна осуществляться так же, как и вера, в соответствии с положениями Корана и практикой пророка» (*Жданов Н.В. Исламская концепция миропорядка. М., 2003. С. 23.*)

При этом для ислама, в том виде в каком он сложился на рубеже первого и второго тысячелетий нашей эры, чужды и неприемлемы идеи, ставшие концептуальной основой европейского модер-на, социального и технического прогресса. Среди них, в частности, весь комплекс представлений о демократии и гражданском обществе как основе современной политической системы<sup>51</sup>.

Однако попытка выстроить политическую стратегию как внутри, так и вне страны на основе взглядов, выработанных в раннем средневековье, заведомо бесперспективна. Реальный миропорядок коренным образом отличается от того, который существовал в период создания Корана и деятельности Мухаммеда. Это создает исключительно сложную проблему адаптации ислама к современным реалиям. Возникающие трудности догматического и концептуального плана усугубляются тем, что ислам, особенно в его классической форме, в полной мере соответствует интеллектуальным запросам и эмоциональным настроениям тех кругов в исламских государствах, которые видят в модернизации угрозу собственным социальным позициям и интересам<sup>52</sup>.

Важно и другое. В исламе, как в любой идеологической системе, принципиальную роль играет проблема отношений с иноверцами. Один из ответов заключается в признании возможности «мирного сосуществования» с представителями иной религии. Другой предполагает «священную войну» во имя утверждения собственной веры как единственно правильного пути к спасению. Эта концептуальная дилемма в полной мере характерна для

<sup>51</sup> Видный исследователь арабского мира Эли Кедури подчеркивал, например: «Идеи представительной власти, выборов, всеобщего избирательного права, а также политических институтов, чья деятельность направляется законами, принятыми парламентской ассамблеей, мысли о том, что такие законы должны охранять, поддерживать независимая судебная власть, а также, что государство должно быть светским, – все они глубоко чужды мусульманской политической традиции» (Цит. по: Закария Ф. Демократия по Джеферсону на Ближнем Востоке исключена // Независимая газета. – Дипкуррьер. 11 октября 2004 г. С. 15).

<sup>52</sup> Бывший вице-президент американского Национального совета по разведке Г. Фуллер писал: «Ислам и исламистские движения сегодня становятся главным источником коллективной идентичности для тех, кто крепит единство в противостоянии наступлению западной культуры. ...Отождествление себя с умой, международным исламским сообществом привлекательно тем, что оно создает новые связи солидарности, которые можно превратить в международную силу» (Fuller G.E. The Future of Political Islam // Foreign Affairs. 2002. N 2. P. 55).

марксизма. Аналогом «священной войны» с неверными была – а кое-где остается и до сих пор – стратегия и тактика мировой революции. Ее антиподом была идея «мирного сосуществования», предполагавшая отказ от силового противоборства с носителями «буржуазной идеологии».

В исламе принципиальную роль играет концепция джихада. И среди исламских теоретиков, и среди специалистов исламоведов имеются различные представления относительно содержания джихада. Одни из них разделяют два понятия – «великого джихада», под которым понимается самоусовершенствование мусульманина, и «малого джихада», под которым понимается ведение вооруженной борьбы с неверными. Другие трактуют джихад только как насильственное распространение ислама, в том числе путем ведения «священной войны». Эта трактовка джихада, по сути дела, является идеологической основой исламского экстремизма и терроризма. При этом и те, и другие ссылаются на соответствующие положения Корана и хадисы пророка Мухаммеда<sup>53</sup>.

Для оценки перспектив исламского терроризма важно, что его концептуальной основой является то крыло ислама, которое многие исследователи называют экстремистским, радикальным, фундаменталистским или ваххабитским, тогда как сами последователи этого направления называют «салафитским». Для него характерны попытка возвращения к исходным положениям ислама, «не испорченным» последующими трактовками и интерпретациями, а также идея непримиримой «священной войны» с неверными, к которым они относят как мусульман, не разделяющих взглядов салафитов, так и иноверцев<sup>54</sup>. По подсчетам

<sup>53</sup> Согласно исламу, божественное откровение заключено в так называемой Сунне Божьего Посланника, состоящей из Корана и хадисов, т.е. действий и высказываний пророка Мухаммеда. Сунна формировалась в течении всего периода деятельности Мухаммеда как создателя ислама, и соответственно в ней содержатся положения, отражающие различные этапы этой деятельности и различные обстоятельства, в которых находился он и его последователи. В частности, выделяется начальный период, во время которого Мухаммед был не готов идти на прямую конфронтацию с иноверцами, наоборот, стремился к заключению тактических союзов с теми или иными их группами.

<sup>54</sup> Российский исламовед Александр Игнатенко пишет: «Салафитские группировки, во-первых, трактуют джихад в первую очередь как вооруженную борьбу, во-вторых, вменяют в обязанность каждому мусульманину (естественно, физически и умственно способному к этому) ведение джихада,

Александра Игнатенко, в начале XXI в. насчитывалось около 500 экстремистских организаций этого толка<sup>55</sup>.

Распространению салафизма способствует то, что «умеренный» ислам оказался в глазах значительной части населения мусульманских стран неспособным предотвратить размывание традиционного общества под воздействием новых экономических моделей и социальных идей. Кроме того, «радикальный ислам», в отличие от «умеренного», предлагает решения, доступные пониманию малообразованных масс. Суть их в том, что деструктивные процессы в исламском мире являются результатом невыполнения верующими, в том числе лидерами многих государств, заветов пророка Мухаммеда под воздействием «вредных» идей, идущих с Запада, и политики развитых государств. Такой подход ясно обозначает врага, ответственного за переживаемые народом трудности, и намечает путь их преодоления – «священную войну» во имя утверждения истинных ценностей. Наконец, ислам, причем не только «салафитского» направления, предполагает, что «шахид» – человек, пожертвовавший своей жизнью в битве с неверными, – немедленно вознаграждается на небесах.

В итоге, салафитские взгляды оказываются востребованными террористическими движениями. Как и экстремистские политические движения вообще, терроризм невозможен без основательного и агрессивного идеологического фундамента. Последний необходим, чтобы оправдать и обосновать самопожертвование, убийства мирного населения, массовые репрессии и т.п. Требуется «сверхцель» более важная, чем жизнь, интересы и ценности конкретного человека, во имя достижения которой допустимо и даже необходимо насилие, переходящее в геноцид. Такая «сверхцель» присутствует в радикальном варианте ислама. Это – джихад, «священная война» во имя утверждения истинного ислама не только собственно в исторической зоне его распространения, но и в большинстве государств, где в настоящее время имеется сколько-нибудь значимая мусульманская диаспора.

в-третьих, объектом джихада определяются кяфиры. Но поскольку кяфирами – неверными – объявляются все, кто не согласен с салафитами, то этот джихад ведется в первую очередь против мусульман, в частности, против тех, кто не согласен с салафитской трактовкой джихада» (Игнатенко А. Ислам и политика. М.: Ин-т религии и политики, 2004. С. 29).

<sup>55</sup> Там же. С. 221.

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ: НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

Наращение исламского терроризма все более остро ставит задачу борьбы с ним. Она включает в себя решение нескольких групп проблем, каждая из которых имеет свою специфику и требует адекватных методов и подходов.

В самом широком плане подавление нынешней волны исламского терроризма предполагает устранение порождающих ее глубоких экономических и социокультурных причин. По сути дела, это сводится к преодолению бедности и завершению модернизации традиционных или переходных обществ и их успешной адаптации к глобализации. Однако это длительный процесс, перспективы которого пока просматриваются недостаточно ясно. Он требует не только крупных материальных ресурсов, но и утверждения в исламском мире новых институциональных и, главное, социально-культурных моделей, что связано со сменой нескольких поколений.

Другое направление предотвращения терроризма – устранение конкретных политических и иных факторов, стимулирующих террористическую активность в данный момент. Речь идет прежде всего о разрешении региональных и локальных конфликтов, в которых исламские страны и движения сталкиваются с неисламскими. Теоретически такой подход также не вызывает сомнений. Однако на практике конфликты, о которых идет речь, делятся десятилетиями, причем успешных примеров их урегулирования крайне мало. Из недавних к ним можно отнести, видимо, только разрешение конфликтов в Боснии и Таджикистане.

Вместе с тем международное сообщество, и особенно страны, ставшие жертвами террористической активности исламского толка, не могут ждать, когда будут решены обозначенные только что задачи. В свете этого на первый план выходит необходимость:

- ликвидации боевых террористических групп исламского направления;
- ликвидации инфраструктуры исламского терроризма, в том числе международных сетей финансирования террористических группировок, рекрутирования новых их членов и обеспечения идеологической поддержки;

- максимально надежного предотвращения наиболее опасных террористических проявлений, связанных с использованием оружия массового поражения;

- прекращения практики поддержки терроризма со стороны нескольких государств и квазигосударственных образований.

При этом международный характер исламской террористической активности, выражающийся в образовании транснациональных террористических сетей и в универсалистской идеологии, утверждающей приоритет религиозной идентичности над национальной, означает, что успешная борьба с терроризмом такого типа невозможна без эффективного международного сотрудничества. Возникает необходимость разработки и совершенствования как правовой базы такого сотрудничества, так и его институционального обеспечения и оперативно-тактических приемов. Требуется также найти ответ на ряд вопросов, ставших объектами серьезных концептуальных и политических дебатов. Среди них, в частности, проблема соотношения силовых и политических средств противодействия исламскому терроризму и поддерживающим его государствам.

В последние годы в России, большинстве европейских стран и частично в США широко распространились представления о приоритете политических методов борьбы с исламским терроризмом над силовыми. Многие, особенно в Европе, считают, что линия на военное подавление терроризма может привести к обратным результатам – консолидировать экстремистские силы и расширить их политическую базу. В частности, в Европе зачастую негативно относятся к силовым акциям Израиля, нацеленным на ликвидацию палестинских террористических организаций, требуют политического урегулирования чеченской проблемы, вывода американских войск из Ирака и т.д. При этом, правда, не учитывается, что уход США из Ирака до достижения там относительно устойчивой и надежной стабилизации положения будет означать победу не «освободительного движения», но наиболее опасных и темных экстремистских сил в исламском мире.

В Соединенных Штатах в свою очередь широкое распространение, в том числе в правительственных кругах, получило представление о том, что искоренение исламского терроризма требует форсированного утверждения демократической системы в государствах мусульманского ареала. С точки зрения чистой

теории такой подход, возможно, справедлив. Но он не учитывает трех обстоятельств.

- В большинстве своем мусульманский мир не готов к подлинной или естественной демократизации, порожденной глубокими потребностями крупных социальных слоев. Доминирующая там идеология в основе своей чужда демократическим идеям и ценностям. В результате демократизация будет во многом результатом воздействия извне и неизбежно примет имитационный характер.

- Форсированная и стимулированная извне демократизация мусульманских обществ может привести к краху так называемых «умеренных» авторитарных режимов. Последние же в большинстве своем являются союзниками развитых демократий, в том числе и потому, что они рассматриваются исламскими радикалами как отступники от идеалов ислама и заветов пророка, представляются «вероотступниками», не менее враждебными делу Аллаха, чем неверные иудеи и христиане.

- Наконец, демократические процедуры могут привести к власти экстремистские исламистские группировки.

Позиция сторонников приоритетности политических методов противодействия терроризму на основе компромисса с ним понятна и не может не вызывать симпатии. Она лежит в общем русле европейского политического мышления, сформировавшегося в XX в. В частности, после тяжелейших по своим социальным, экономическим и политическим последствиям мировых войн в европейских демократиях появилось тяготение к компромиссу и политическим договоренностям как основному способу разрешения конфликта и предотвращение его перерастания в военные действия. Так, важным элементом политики европейских демократий уже накануне Второй мировой войны стала «стратегия умиротворения», признающая компромисс с агрессивными тоталитарными режимами в качестве допустимой меры предотвращения войны. Большое внимание сегодня уделяется «стратегии вовлечения» опасных режимов и движений в международные структуры, институты и усилия. Предполагается, что таким образом можно доказать экстремистским государствам и группировкам, что отказ от агрессивных устремлений и сотрудничество более выгодно, чем конфронтация.

Разумеется, политические методы предотвращения опасных социальных явлений и разрешения конфликтов со всех точек зрения предпочтительней силовых методов. Вопрос, однако, за-

ключается в том, насколько они эффективны в противоборстве с современными террористическими организациями. Имеющийся опыт в целом не дает оснований для оптимистических выводов. Так, израильско-палестинское соглашение от 20 августа 1993 г., подготовленное в ходе секретных переговоров в Осло, считается до сих пор крупным шагом в разрешении палестино-израильского конфликта. Но, как уже отмечалось, именно в результате осуществления положений этого соглашения, а именно – создания Палестинской администрации и передаче под ее контроль сектора Газа и Западного берега Иордана – на этих территориях возник мощный террористический анклав<sup>56</sup>.

Смерть Ясира Арафата и приход к руководству Палестинской администрацией «умеренного крыла» палестинского истеблишмента создали определенные возможности для политического урегулирования палестино-израильского конфликта. Однако «непримиримые» политические силы в Палестине не исчезли. Они ориентированы и будут ориентированы на продолжение террора, рассматривая его как единственно доступный инструмент давления на Израиль и на мировое общественное мнение. В известной мере эти круги мотивированы идеологическими лозунгами о «борьбе за освобождение оккупированных территорий», ликвидации «сионистского государства» и т.п.

Но гораздо более важную роль, чем такого рода заклинания, играют финансовые вливания исламских государств (прежде всего Саудовской Аравии, эмиратов Персидского залива, Сирии, а также Ирана), которые по своим собственным соображениям заинтересованы в сохранении очага напряженности на Ближнем Востоке. Причины, побуждающие их к этому, отнюдь не сводятся только к идеологическим установкам, хотя и они играют свою роль. Непримируемая борьба с Израилем, пусть и бесперспективная с военной точки зрения, позволяет правящим кругам этих государств канализировать вовне недовольство и раздражение масс, в известной мере нейтрализуется влияние радикальных ис-

<sup>56</sup> Часто встречающийся в средствах массовой информации термин Палестинская национальная автономия или Палестинская автономия не имеет какого-либо международно-правового смысла. Соглашение, подготовленное в Осло в 1993 г., предусматривало создание Палестинской национальной администрации или, как указано в оригинале, Palestine National Authority. Ее компетенция – выполнение ряда управленческих функций на территориях с преимущественно арабским населением на Западном берегу и в секторе Газа.

ламистских кругов. Возникает иллюзия некоего общеарабского дела, о котором любят поговорить на Ближнем Востоке, но которого нет и никогда не было.

Но главное в том, что пока не просматривается даже самого общего подхода к решению принципиальных проблем палестино-израильского урегулирования: беженцы, Восточный Иерусалим, границы и поселения. Сохраняется также стремление исламских радикалов как в Палестине, так и вне ее сохранить этот конфликт как один из элементов всемирного джихада во имя установления нового халифата. Иными словами, политическое решение палестино-израильского конфликта пока остается скорее теоретической, чем практической возможностью, а следовательно, нет оснований ожидать прекращения палестинского терроризма.

К во многом аналогичным выводам приводит анализ ситуации в Чечне. В результате заключения в 1996 г. так называемого Хасавюртовского мира и последовавшего за ним вывода российских войск там образовалась своего рода тыловая база террористических группировок и движений. Ограниченность местных ресурсов и средств, поступающих из федерального центра, а также идеологическое и финансовое влияние зарубежных исламистских центров привели к тому, что лидеры чеченских сепаратистских и террористических кланов и группировок взяли курс на военно-идеологическую экспансию с целью создания исламского государства на всей территории Северного Кавказа. Это в свою очередь привело ко второй чеченской войне.

Итогом этой войны, продолжающейся к середине 2005 г. в течение практически пяти лет, стал военно-политический тупик. Ставка на «промосковские» группы и кланы не привела к стабилизации положения. Но ни федеральные силы и поддерживающая их часть чеченского истеблишмента, ни террористические группировки не способны достичь своих целей. Такая ситуация может продолжаться неопределенно долго. Это, естественно, ставит вопрос о перспективах политического решения конфликта путем переговоров. Для российского руководства подобный вариант является неприемлемым. Аргумент, обычно используемый для обоснования отказа от переговоров, состоит в том, что и по моральным, и по политическим соображениям вступать в переговоры с террористами невозможно. В частности, это будет служить доказательством того, что террористические акции являются эффективным инструментом давления на Москву. В ос-

нове своей такая аргументация справедлива. Мировой опыт показывает, что с лидерами террористических организаций нередко вступали в переговоры и заключали соглашения. Однако в большинстве своем такие договоренности фиксировали успехи террористических группировок и легитимизировали их руководящие клики.

Но важно и другое. Единственно приемлемым для чеченского террористического сообщества вариантом урегулирования конфликта является вывод российских войск из Чечни. Если такой вариант будет реализован, то дальнейшее развитие событий выглядит вполне предсказуемым:

- в течение нескольких месяцев реальная власть в Чечне окажется в руках лидеров террористических группировок;
- последние скорее рано, чем поздно перейдут к широкомасштабной военной, политической и идеологической экспансии в регионе;
- эта экспансия будет поддержана радикальными исламскими движениями и группировками в других, помимо Чечни, районах Северного Кавказа, за исключением Северной Осетии.

Растущему влиянию исламистов на Северном Кавказе способствует несколько факторов. Среди них, в частности, высокие уровни безработицы и коррупции в регионе, а также сужающиеся возможности идеологического противодействия радикальным и экстремистским вариантам ислама в регионе в результате отсутствия более или менее привлекательной светской идеологии. Российский «патриотизм», все более ориентирующийся на православную риторику, абсолютно не подходит для Северного Кавказа. Снижается интеллектуально-эмоциональная привлекательность официально или традиционного ислама, в том числе в результате срачивания исламского духовенства с традиционными элитами региона.

Исламистская экспансия поставит Москву перед сложным выбором: либо Северный Кавказ переходит постепенно под фактический контроль исламистских группировок, либо театр военных действий будет расширяться, охватывая один район за другим. Но, учитывая итоги двух войн в Чечне, нет оснований предполагать, что более масштабная война на Северном Кавказе будет для России более успешной. В конечном итоге Россия может оказаться перед перспективой ухода со всего Северного Кавказа, в котором в таком случае возникнет мощный очаг исламского экстремизма и терроризма, сопоставимый с Афганистаном во время правления режима талибов.

Но дело не только в особенностях той или иной конкретной политической и военной ситуации в зонах, где сталкиваются исламские и неисламские силы. Не менее важным является принципиальное различие политических культур, свойственных развитым демократиям и агрессивным движениям и режимам, мотивированным экстремистскими идеологиями тоталитарного типа. Сторонники политических методов противодействия терроризму автоматически переносят принципы взаимоотношений развитых демократий друг с другом на отношения с радикальными исламскими кругами и государствами. Более того, вольно или невольно этим кругам приписываются мотивы поведения на мировой арене, аналогичные мотивам, присущим демократическим обществам.

Такой подход не учитывает ключевых особенностей политических культур, основанных на тоталитарных идеологиях. Для носителей такой идеологии, в том числе нацизма, коммунизма и радикального ислама, конфликт с приверженцами иных взглядов не имеет политического решения, он не может завершиться компромиссом и мирным сосуществованием, предполагает в конечном итоге либо уничтожение противника, либо обращение его в свою веру. В свете этого политическое решение рассматривается как временная передышка, позволяющая перегруппировать силы и подготовиться к новому раунду силового противостояния. Это вытекает из того, что тоталитарная политическая культура абсолютизирует различия между «мы» и «они». В частности, правовое начало в общественных, в том числе политических, взаимоотношениях действует только применительно к отношениям внутри собственной общности, но не к отношениям с другими обществами и культурами. В итоге попытки добиться длительного компромисса в конфликте между демократиями и носителями тоталитарных идеологий обречены на поражение. Не случайно попытки «умиротворить» нацистскую Германию или сталинский режим потерпели провал. Ни мюнхенское соглашение 1938 г., ни ялтинско-потсдамские договоренности 1945 г. не смогли остановить тоталитарную экспансию. Та же судьба уготована договоренностям с исламскими радикалами. Для них единственно возможная форма отношений с иноверцами – джихад, непрекращающаяся война до полной победы и установления мирового исламского государства.

Это не означает, что политические методы не играют сегодня никакой роли в противодействии терроризму. Они могут при-



меняться дополнительно к силовым, например, для изоляции террористических режимов и движений, раскола их изнутри, противопоставления умеренных кругов и режимов традиционалистского толка радикальным и экстремистским. Особое значение приобретает вовлечение в антитеррористическую борьбу тех исламских сил, кругов и режимов, которые, логикой обстоятельств, становятся мишенью действий радикальных исламских террористических движений.

Тот факт, что террористические организации в последние годы быстро трансформируются в международные, точнее, транснациональные, сети и структуры, делает эффективную борьбу с ними невозможной без сотрудничества государств, ставших сегодня или могущих стать в перспективе его жертвами. О таком сотрудничестве говорят и пишут сегодня практически все политики, специалисты и средства массовой информации. Необходимость его подчеркнута во многих ключевых международных документах. Однако его практическая реализация сталкивается с серьезными трудностями.

Уже говорилось о том, что пока не выработано и не утверждено общее определение терроризма и основанные на нем критерии, позволяющие однозначно выделить террористические организации на фоне внешне сходных политических и общественных групп и движений. Это в свою очередь затрудняет составление международных списков террористических организаций. А без этого сложно наладить систематическое международное сотрудничество в борьбе с ними. Пока же в странах, борющихся с терроризмом, существуют свои собственные списки террористических организаций, во многом отличающиеся друг от друга. Так, в Великобритании в соответствующий список внесены 25 международных и зарубежных организаций и 14 террористических групп, действующих в Северной Ирландии. Намного масштабней американский список, в который внесены 77 организаций<sup>57</sup>. Расхождения в списках позволяют террористическим организациям, запрещенным в одной стране или группе стран, свободно действовать в других странах. В частности, привлекает, например, внимание, что в российский список 2003 г. не включены такие террористические группировки как «Хамас», «Хезболла», ЭТА, Курдская рабочая партия и многие другие.

<sup>57</sup> Patterns of Global Terrorism. 2003. US Department of State, April 2004. P. 139–160.

Составление согласованных международных списков террористических организаций должно дополняться согласованием мер, предпринимаемых каждой страной для борьбы с ними. Такие меры могли бы включать в себя не только запрещение деятельности соответствующей организации на территории данной страны, арест счетов, закрытие штаб-квартир и т.д., но и уголовное преследование руководителей организации и ее активных членов. С этой целью стоило бы согласовать и унифицировать наказания за подготовку и планирование террористических акций на территории других стран и за содействие терроризму. Последнее предполагает, в частности, рекрутирование членов террористической организации; организацию их подготовки, в том числе идеологической; сбор и передачу финансовых средств для обеспечения террористической деятельности; пропаганду терроризма и т.д. В связи с этим необходимо совершенствование законодательства и оперативных методов, позволяющих эффективно бороться с внешне не имеющими отношения к террористам благотворительными, религиозными, образовательными, социальными и иными организациями и фондами, служащим прикрытием для вербовочной деятельности и финансирования террористических группировок. Важную роль сыграло бы также принятие международного ордера на арест и утверждение практики поручений на проведение оперативных мероприятий на территории другой страны.

Разработка и утверждение международно-правовой базы противодействия терроризму создали бы прочную основу для сотрудничества в области оперативной деятельности. В настоящее время складываются различные механизмы такого сотрудничества, главным элементом которого является обмен информацией, в том числе разведывательного характера. Наиболее тесным является антитеррористическое сотрудничество между США и рядом европейских стран. Оно, например, включает в себя обмен не только информацией, полученной из разведывательных источников, но и сведениями относительно пассажиров международных авиарейсов; просвечивание грузовых отправок; договоренности об экстрадиции лиц, подозреваемых в терроризме. В рамках Европейского Союза создается система институтов, призванных обеспечить эффективный обмен информацией и координацию контртеррористической деятельности правоохранительных органов государств-членов Союза (табл. 2).

**Таблица 2.** Система антитеррористических институтов Европейского Союза\*

Координатор ЕС по вопросам контртерроризма	Решение об учреждении данного института принято национальными правительствами после 11 сентября 2001 г. Координатор подчинен непосредственно Хавьеру Солане
Рабочая группа по вопросам терроризма	Каждые 6 месяцев оценивает террористическую угрозу и обновляет список наиболее значительных террористических организаций
Специальная группа руководителей полицейских ведомств	Учреждена в 2000 г. для укрепления неформальных связей между руководителями полицейских и правоохранительных ведомств государств-членов ЕС в целях обмена информацией и улучшения сотрудничества
Контртеррористическая группа	Состоит из сотрудников внутренних разведывательных служб государств-членов ЕС
Ситуационный центр ЕС	Состоит из экспертов государств-членов ЕС, анализирующих разведывательную информацию, поступающую от государств-членов ЕС. Достигнута договоренность, что Ситуационный центр должен обеспечивать государства-члены ЕС стратегическим анализом террористической угрозы
* The EU's role in counter-terrorism. Coordination and action. Strategic Comments. International Institute for Strategic Studies. March 2005. Vol. 11. Issue 2. P. 1.	

Весьма важно, в частности, что в марте 2005 г. пять государств-членов ЕС, имеющих наиболее эффективные разведывательные службы (Великобритания, Франция, Германия, Италия и Испания), договорились о создании совместной системы связи и предупреждения о террористической угрозе и общей базы данных на лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности. Это – новый шаг в углублении межгосударственного сотрудничества в борьбе с терроризмом. Напрашивается предложение о постепенном расширении этой системы и базы данных с подключением к ним все большего числа государств, включая на определенном этапе и Россию.

Помимо регулярного и максимально полного обмена информацией о террористических организациях, их членах, планах, инфраструктуре и создания с этой целью совместных баз данных, важное значение имеют:

- совместные усилия по созданию эффективных международно-правовых основ проведения совместных военно-полицейских операций по привлечению к ответственности государств или квазигосударственных образований, укрывающих террористов или оказывающих им иное содействие;
- создание и эффективное функционирование системы национальных и международных механизмов, блокирующих поступление террористическим организациям оружия и финансовых средств; транспортировку грузов, имеющих отношение к террористической деятельности; отслеживающих перемещение лиц, заподозренных в причастности к террористическому сообществу;
- развитие новых форм международного сотрудничества в области нераспространения оружия массового уничтожения, в том числе в сфере контрраспространения.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Международный, а точнее – мировой или транснациональный, терроризм стал в наше время стратегической угрозой глобального масштаба. Его главным, наиболее активным и опасным элементом является терроризм радикального исламского толка. Исламские террористы действуют под влиянием идеологических установок, имеющих для них высокую ценность, во имя реализации которых они готовы даже пожертвовать собственной жизнью. Эти установки представляют собой агрессивную, относительно целостную идеологию, имеющую универсальный характер и включающую в себя идею «священной войны» против неверных и вероотступников, к которым относятся правящие режимы многих мусульманских государств. Для значительной части исламских террористов их собственное существование получает смысл именно в процессе террористической деятельности, включая самоубийство. Присущий современным исламским террористическим организациям фанатизм обуславливает решительность и бескомпромиссность действий, их жестокий, наступательный характер.

Исламские террористические группировки объединяются в глобальные сети; активно проникают в сепаратистские и иные экстремистские группировки, действующие в странах исламского ареала, и зачастую подчиняют их себе. Они пользуются прямой и косвенной финансовой и организационной поддержкой со стороны ряда исламских государств, опираются на многочисленные широко разветвленные и связанные друг с другом благотворительные и иные социальные организации, а также религиозные учреждения. Исламские террористы выбирают в качестве зоны действия не только собственно мусульманские страны, но все те государства, в которых существуют исламские диаспоры. Они ориентируются на акции, причиняющие массовые потери мирного населения, а также на широкое использование террористов-самоубийц.

Радикальные взгляды фундаменталистского толка, являющиеся идеологической основой исламского терроризма, получают все более широкое распространение в мусульманском мире. При этом необходимо учитывать растущий демографический потенциал мусульманского географического ареала, контроль мусульманских государств над крупными нефтяными ресурсами, а также эскалирующую экспансию мусульманского населения в Европу.

Подъем исламского терроризма после окончания «холодной войны» связан с глубинными процессами, характерными для современного исламского ареала. Социально-экономические сложности, втягивание в глобализацию и незавершенная модернизация создают в мусульманском мире благоприятную социальную, политическую, идеологическую и эмоциональную обстановку для возникновения и роста террористических движений. Главным, а, может быть, и единственным, средством «священной войны» с Западом является терроризм. Это во многом порождается колоссальным разрывом военной мощи между развитой частью мира и исламскими странами. Собственно у последних просто нет иного инструмента, способного нанести противнику серьезный ущерб.

Необратимый характер глобализации и соответственно модернизации традиционных обществ, растущее население мусульманских государств, рост мусульманских диаспор в странах, исторически не принадлежащих к исламскому ареалу, дают основания предполагать, что исламский терроризм представляет собой

фактор долгосрочного глобального порядка, влияние которого на мировую политику будет возрастать. По мере роста мусульманского населения европейских государств, США, а также России главным театром террористической войны могут стать крупнейшие мегаполисы развитой части мира, где скапливается мусульманское население, находящееся зачастую в дискриминированном положении. Нельзя исключать возникновения альянса между исламскими экстремистскими движениями и частью левых антисистемных группировок, в том числе антиглобалистского толка.

Опасность, порождаемая современным транснациональным терроризмом, многогранна. Террористическая активность может явиться своего рода триггером, «запускающим» цепь событий, результаты которых зачастую предсказать невозможно и которые в ряде случаев не входили в расчеты самих инициаторов террористического акта. Но самое страшное заключается в том, что исламские террористы могут получить оружие массового уничтожения и применить его. Воздействие этого на мировую политику будет сопоставимо с влиянием, которое оказало изобретение ядерного оружия и его применение против Хиросимы и Нагасаки.

Опасность, связанная с возможностью террористических актов с применением оружия массового уничтожения, усугубляется отсутствием надежных механизмов их предотвращения. Сдерживание, в том числе ядерное, не может остановить террористов. Существующие режимы нераспространения ядерного оружия предназначены в первую очередь для предотвращения обретения такого оружия государствами, а не террористическими группами.

Помимо массовой потери человеческих жизней террористический акт с применением оружия массового уничтожения будет иметь крайне тяжелые экономические, политические, социальные и психологические последствия, по своему масштабу намного превосходящие последствия событий 11 сентября 2001 г., в том числе временную или постоянную потерю управляемости страной, массовую панику, крупномасштабные беспорядки.

Ликвидация нынешней волны исламского терроризма предполагает устранение порождающих ее экономических и социокультурных причин. По сути дела, это сводится к преодолению бедности и завершению модернизации традиционных или переходных обществ и их успешной адаптации к глобализации. Однако

это – длительный процесс, перспективы которого пока просматриваются недостаточно ясно, требующий не только крупных материальных ресурсов, но и утверждения в исламском мире новых институциональных и, главное, социально-культурных моделей, что связано со сменой нескольких поколений. Также трудно ожидать быстрого урегулирования региональных и локальных конфликтов, в которых исламские страны и движения сталкиваются с неисламскими. Такие конфликты длятся десятилетиями, причем успешных примеров их урегулирования крайне мало.

Международное сообщество, и особенно страны, ставшие жертвами террористической активности исламского толка, не может ждать, когда будут решены эти задачи. На первый план сегодня выходит необходимость ликвидации боевых террористических групп и всей инфраструктуры исламского терроризма, в том числе международных сетей финансирования террористических группировок, рекрутирования новых их членов и обеспечения идеологической поддержки. Необходимо сосредоточить усилия на предотвращении наиболее опасных террористических проявлений, связанных с использованием оружия массового поражения.

Успешная борьба с современным терроризмом невозможна без эффективного международного сотрудничества. Возникает необходимость разработки и совершенствования как правовой базы такого сотрудничества, так и его институционального обеспечения и оперативно-тактических приемов. Ориентация на политические средства предотвращения терроризма не учитывает, что террористы и поддерживающие их государства представляют сегодня прямую, непосредственную и растущую угрозу мировому сообществу. Ситуация требует немедленной, жесткой силовой реакции, в том числе превентивных действий. Принципиальное значение имеет пресечение поддержки террористических организаций со стороны ряда государств и квазигосударственных образований. Все эти обстоятельства приводят к тому, что на первое место сегодня выходит вопрос не о целесообразности, но об эффективности силовой политики. В свете этого все более актуальным становится объединение усилий государств, оказавшихся в силу разных причин на переднем фронте антитеррористической войны – США, Израиля, Индии, Китая и России, формирование из них стратегического «антитеррористического многоугольника».

**В.Е. Петрищев**

доктор юридических наук, профессор

## **АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ**

### **СОВРЕМЕННЫЙ ТЕРРОРИЗМ И ПОИСК АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ**

Современный терроризм превратился не только в реальную угрозу национальной безопасности отдельных государств, но и приобрел планетарные масштабы, угрожая стабильности сложившихся международных отношений, поступательному эволюционному развитию всего мирового сообщества. В распоряжении террористов самое современное оружие, средства транспорта и связи, они используют в своей преступной деятельности компьютерные технологии, пытаются овладеть оружием массового уничтожения для совершения акций ядерного, радиологического, биологического, химического терроризма. Фиксируется повсеместное сращивание терроризма с транснациональной преступностью, незаконным оборотом оружия и наркотиков.

Относительно малочисленные сектантские террористические группы прошлого столетия превратились в мощную разветвленную сеть террористических образований с собственными источниками финансирования, разведывательными и контрразведывательными подразделениями, затрудняющими их разработку и нейтрализацию. Исходящая от современного терроризма угроза представляется еще более значительной, если учесть высокий уровень подготовки его субъектов, их необыкновенную изощренность в выборе способов совершения террористических атак, позволяющую, например, превратить самолеты гражданской авиации в мощные фугасные бомбы с высокой точностью наведения.

С учетом изложенного государства, их региональные объединения и все международное сообщество в целом заняты сегодня поиском действенных стратегий, позволяющих снизить уровень террористических угроз.

Следует при этом иметь в виду, что стратегия борьбы с таким деструктивным явлением как терроризм может быть эффектив-

ной лишь в том случае, если она опирается на хорошее знание этого разрушительного феномена, что предполагает необходимость глубокого анализа природы, истоков, движущих сил терроризма, механизмов формирования и функционирования террористических структур, мотивации субъектов террористической деятельности, источников социальной, финансовой, материальной, военной, идеологической, агитационно-пропагандистской поддержки.

Действительно, любой ученый и даже просто грамотный человек скажет, что для целенаправленного воздействия на объект, процесс или явление нужно предварительно изучить его. Это особенно важно при воздействии на такой сложный и опасный феномен как современный терроризм. В противном случае вырабатываемые алгоритмы антитеррористического противодействия обречены на низкую эффективность, а в отдельных ситуациях могут даже и серьезно осложнить обстановку. Между тем даже политики и государственные чиновники весьма высокого уровня, ответственные за решение проблем безопасности в национальном, региональном и международном масштабе, зачастую формируют свой подход к организации антитеррористической деятельности, руководствуясь упрощенными, а порой – и просто неверными представлениями о природе и характере террористических угроз.

Так, например, в своем выступлении в Норфолке 5.04 2004 г. Генеральный секретарь НАТО Я. Схеффер дал такую аморфную характеристику современному терроризму: «Эта разновидность терроризма не вынашивает четких политических требований, не терпит никаких аргументов, не соблюдает каких-либо национальных границ, политических систем, идеологий или религий, – она угрожает нам всем»<sup>1</sup>. Но ведь это – абсолютно недопустимая для руководителя столь высокого политического уровня ошибочная трактовка террористической угрозы, не имеющая ничего общего с ее объективной оценкой.

Действительно, политические цели у террористов есть. Терроризм тем и отличается от схожих по объективной стороне проявлений преступности, что имманентно политизирован. Отрицание идеологической основы деятельности террористов – также признак незнания предмета. Именно идеологическое обоснование необходимости применения насилия для разрешения серьез-

ных, масштабных, включая глобальные, проблем является главным квалифицирующим признаком при выявлении террористических угроз. Организаторы террористической деятельности искусно используют существующие в мире противоречия, формулируют и провозглашают привлекательные лозунги, благодаря которым заражают экстремистской идеологией сотни тысяч сочувствующих и вовлекают в терроризм сотни новых исполнителей террористических акций. Именно террористическая идеология и грамотно организованная агитация обеспечивают широкую социальную базу и, самое главное финансирование терроризма.

Наконец, как же можно игнорировать наличие религиозного фактора в терроризме? Фактора, на котором весьма эффективно спекулируют субъекты терроризма, маскируя свою преступную человеконенавистническую деятельность ссылками на различные религиозные учения. Достаточно напомнить, что самые масштабные и разрушительные по своим последствиям террористические акции последних лет во всем мире освящались их организаторами ссылками на ислам.

Абстрактное же, лишенное конкретики и объективности представление Генсека НАТО о современном терроризме способно лишь затруднить поиск эффективных путей выявления и ликвидации террористических угроз. При таком подходе терроризм предстает перед нами в виде некоего загадочного дракона, пришедшего из иного измерения. Отсюда – и примитивный «рецепт» антитеррористической стратегии: нужно отсечь «дракону» голову. Однако реализация такого упрощенного подхода способна лишь усложнить ситуацию, так как она будет провоцировать расширение социальной базы, поставляющей новых террористов. У террористического «дракона» вместо одной отсеченной головы тут же вырастает десять новых, еще более агрессивных и безжалостных, а у террористов появляется дополнительный стимул для активизации преступной деятельности – месть за погибших соратников.

Еще больше тревоги вызывает намерение некоторых политиков сделать главным субъектом антитеррористической деятельности военных. Первопроходцами здесь стали США, где после трагических событий 11.09 2001 г. была объявлена война международному терроризму. Д. Бушем был издан указ «О задержании, обращении и рассмотрении дел в отношении неграж-

<sup>1</sup> Новости НАТО. 2004. Вып. 2. С. 4.

дан в ходе войны с терроризмом». Американская юрисдикция в отношении террористических преступлений, которая и ранее трактовалась весьма широко, стала поистине глобальной, а лиц, причастных к терроризму, в любой точке земного шара было предложено судить по законам военного времени и иным «подходящим к конкретному случаю законам» в специальных военных трибуналах, так называемых военных комиссиях<sup>2</sup>. Этот указ, отличающийся полным игнорированием прав и свобод, предполагающий беспардонное вмешательство спецслужб в личную жизнь граждан, до сих пор вызывает жесткую критику во всем мире, включая и сами США, «оплот мировой демократии».

Пример США стал заразительным. Не только представители средств массовой информации, но и государственные деятели стали брать на вооружение милитаристскую риторику при обсуждении проблем борьбы с терроризмом («нам объявлена война международным терроризмом», «предстоит затяжная война с террором», «следует выступить единым антитеррористическим фронтом» и т.д.). На этом фоне многие высокопоставленные военные стали претендовать на повышение своей значимости в деле борьбы с терроризмом. Можно вспомнить, например, заявление начальника Генерального штаба Вооруженных сил Минобороны России Ю. Балуевского, который на встрече в Москве с главнокомандующим Объединенных вооруженных сил НАТО в Европе генералом Д. Джонсом 8.09 2004 г. уведомил журналистов: «Мы готовы наносить удары на самой ранней стадии для уничтожения баз террористов в любом регионе»<sup>3</sup>. Эта позиция затем была неоднократно повторена и министром обороны России С. Ивановым. Возникает вопрос, что же это за «ранняя стадия», если террористы уже создали укрепленные военные базы, для ликвидации которых требуются ракетно-бомбовые удары? Я уже не говорю о том, что заявления наших военных дали повод некоторым журналистам поставить вопрос, что же в течение последних лет мешает уничтожить базы террористов не в каких-то удаленных уголках мира, а на российской территории, например в Чечне.

<sup>2</sup> Зарубежное законодательство в борьбе с терроризмом / Отв. редактор И.С. Власов. М.: Городец-издат, 2002. С. 8–12.

<sup>3</sup> Из интервью Ю. Балуевского российскому телевидению 8.09 2004.

Ни в коем случае нельзя сводить борьбу с терроризмом к военному аспекту. Я бы поддержал в этом плане бригадного генерала Герхарда Кемлера из Верховного командования Объединенных вооруженных сил НАТО в Европе, который во время встречи в Монсе в мае 2004 г. сказал: «Долевое участие военных в решении проблем борьбы с международным терроризмом вряд ли превышает 5 процентов от всего объема усилий».

Таким образом, со стороны некоторых высокопоставленных политиков предпринимается попытка преподнести мировому сообществу угрозу терроризма плоско, шаблонно, свести ее к некоему оторванному от реалий социально-политического бытия феномену, злу, порожденному «плохими людьми» – «врагами всего прогрессивного человечества». И дело здесь совсем не в примитивности представлений самих политиков о терроризме, а в том, что такое его упрощенно-обобщенное представление в виде всеобщего зла позволяет обыгрывать реальную угрозу терроризма в интересах достижения собственных геостратегических целей, вовлекая при этом в свою игру и внешнеполитических партнеров. Как это осуществляется на практике, можно проиллюстрировать на следующем примере.

В январе 2003 г. в Москве состоялся российско-американский семинар «Современный терроризм как общая угроза национальной безопасности России и США», в работе которого с американской стороны приняли участие такие видные представители политических и деловых кругов, близкие к американской администрации и спецслужбам, как Д. Шлесинджер, Д.К. Саймс, Р. Элсуорт, Р. Макфарлейн, П. Дж. Сондерс и др. С самого начала встречи просматривалась основная цель московского визита американских гостей – подготовка российского общественного мнения к неизбежности вторжения США в Ирак в интересах устранения исходящей от этого государства планетарной террористической угрозы.

Д. Шлесинджер, бывший министр обороны США и бывший директор ЦРУ, а ныне – председатель Консультативного совета при Центре Никсона, отметил, что события 11.09 2001 г. сблизили США и Россию. Сегодня на первый план выходят проблемы борьбы с терроризмом, в связи с чем Россия и Америка должны объединить свои усилия в противодействии этой угрозе. Терроризм стал гораздо более разрушительным и деструктивным, террористы предпринимая попытки завладеть оружием массового

поражения. В этой связи ни в коем случае нельзя делиться ядерными технологиями со странами, которые отнесены американским президентом к «оси зла» – Северной Кореей, Ираком, Ираном, так как от них может произойти утечка ядерных материалов к террористам. В США, отметил Д. Шлесинджер, ощущается «стремление американцев оказать через правительство давление на Россию в плане исключения оказания ею помощи названным странам». Кроме того, Россия должна быть сама заинтересована в том, чтобы оружие массового поражения не могло через ту же Северную Корею попасть к субъектам террористической деятельности, в том числе и на российской территории. Д. Шлесинджер высказал также вполне прозрачную по своему политическому замыслу идею о том, что в самом Иране «развивается предреволюционная ситуация, и нельзя исключать, что в случае наступления позитивных изменений в этой стране она может возглавить борьбу с исламскими экстремистами»<sup>4</sup>.

Уже на одном этом примере можно убедиться в том, что в призывах совместно бороться с угрозами терроризма может быть не меньше лицемерия, чем, скажем, в провокационных призывах террористов, маскируемых религиозными лозунгами. Особенно убедительно в последние годы подтверждает этот тезис администрация Д. Буша. Под предлогом войны с международным терроризмом США проводят свою агрессивную внешнюю политику, применяя именно террористические методы ее реализации. В итоге террористические угрозы в регионах активности не слабеют, а, напротив, множатся, приобретают все большие масштабы и расширяют свою географию. Беспардонная спекуляция со стороны американской администрации на проблемах терроризма стала настолько вызывающей и откровенной, что даже ближайшие партнеры США стремятся дистанцироваться от нее. Можно вспомнить в этой связи принципиальную позицию Германии и Франции, не поддержавших вторжение американцев в Ирак.

Данное обстоятельство требует и от политического руководства России крайне осторожного и взвешенного отношения к призывам заокеанских партнеров или представителей блока НАТО наращивать сотрудничество в области борьбы с международным терроризмом, особенно в ситуациях, когда его угрозы

представляются нашими партнерами слишком общо, а тем более – ложно. Терроризм как угроза безопасности всегда конкретен, имеет вполне материальные корни и четко ориентированный политический вектор. С учетом изложенного, популистские, непродуманные по своим последствиям шаги и решения в области антитеррористического сотрудничества способны привести не к уменьшению опасности, а к обратному результату, спровоцировав нежелательное для интересов России смещение вектора террористической угрозы.

### ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ВОПРОС БОРЬБЫ С ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМИ УГРОЗАМИ

В ходе поиска эффективной стратегии устранения террористических угроз, независимо от того, какую стратегию мы рассматриваем, – национальную, региональную или международную, – очень важным, а возможно, и центральным, является вопрос о том, с чем мы организуем нашу борьбу — с терроризмом или с террористами.

Если мы ведем речь о террористах, т.е. физических лицах и их организациях, которые уже состоялись как субъекты террористической деятельности и, переступив через общепризнанные принципы и нормы международного права, национального законодательства и общечеловеческие принципы морали, перешли к практической насильственной преступной деятельности, в отношении таких лиц должен использоваться весь спектр законных мер воздействия, включая самые жесткие меры пресечения и наказания.

В этой связи мне представляется целесообразным отменить в России мораторий на применение смертной казни в отношении террористов, вина которых доказана, даже если такое политическое решение вызовет недовольство наших европейских партнеров, абсолютизирующих права человека, включая и права террористов.

Важную роль в борьбе с террористами должны играть специальные службы, наделенные полномочиями ведения агентурно-оперативной и контрразведывательной работы. Именно они обязаны решать исключительно острые и деликатные задачи внедрения в террористические организации, внесения разногласий в их руководящие звенья, установления и нейтрализации особо

<sup>4</sup> Материалы российско-американского семинара «Современный терроризм» как общая угроза национальной безопасности России и США».

одиозных террористов, выявления планов совершения террористических акций и их предотвращения. События в мире последних лет свидетельствуют, что спецслужбы с этими задачами пока не справляются.

Заметим, что в борьбе с субъектами террористической деятельности допустимо использование всего арсенала имеющихся средств и тактических приемов, включая самые жесткие и неджентльменские, так как сами террористы игнорируют любые законы и общепринятые правила.

Приоритетными задачами специальных служб и правоохранительных органов в сфере борьбы с терроризмом должны стать:

выявление и пресечение финансовых потоков, подпитывающих террористов, установление и привлечение к ответу амбициозных политиков, чиновников-коррупционеров и представителей криминального мира, наживающихся на терроризме и создании кризисных ситуаций в отдельных регионах;

контроль за деятельностью лиц, независимо от национальной принадлежности, религиозных убеждений, социального или должностного статуса, которые поддерживают связь или когда-либо находились в прямом или опосредованном контакте любого рода с представителями террористических структур и банд-подполья;

обеспечение оперативной «прозрачности» тех групп и слоев общества, которые расцениваются субъектами террористической деятельности как социальная база поддержки;

организация поступления полной и всесторонней информации об упомянутых категориях лиц, только в этом случае в анти-террористической деятельности от работы «по площадям» можно перейти к прицельной работе по конкретным объектам;

принятие решительных мер по пресечению подрывной деятельности физических лиц и организаций, под различными прикрытиями оказывающих материальную поддержку террористам или осуществляющих религиозно-идеологическую обработку отдельных категорий населения, особенно молодежи, в целях вовлечения в экстремизм и терроризм;

активизация деятельности органов прокуратуры, подразделений собственной безопасности специальных служб и правоохранительных органов, направленной на выявление, разоблачение и наказание предателей и «перевертышей» в собственных рядах;

организация масштабной кампании по разоблачению криминальной сущности идеологии и практики терроризма; усиление агитационно-пропагандистского обеспечения антитеррористических мероприятий властей, специальных служб, правоохранительных органов в целях достижения решительного перелома в сфере идеологического противоборства с террористами и создания благоприятного климата для поступательного демократического развития государства, формирования толерантного гражданского общества.

Но главное заключается в следующем: нельзя делегировать функцию борьбы с терроризмом исключительно силовым структурам, это – общая задача. В эту работу должны быть вовлечены культурно-просветительские и образовательные учреждения, лидеры общественных движений, авторитеты различных религиозных конфессий, возможности средств массовой информации. Это особенно важно в том случае, если мы говорим не только о выявлении и пресечении деятельности террористов, но ставим задачу формирования комплексной антитеррористической стратегии, рассматривая терроризм как масштабную угрозу безопасности и многоаспектный сложный деструктивный феномен, имеющий свои социально-экономические и политические корни, социальную базу поддержки, мощный идейно-пропагандистский аппарат. Здесь опора на исключительно репрессивные меры не решит проблемы. Такой подход, напротив, будет лишь способствовать разрастанию угрозы терроризма, расширению социальной базы рекрутирования новых террористов. События на Ближнем Востоке, в Афганистане, Чечне и других регионах мира подтверждают этот тезис.

На международных встречах специалистов в последние годы неоднократно отмечалось, что корни терроризма зачастую произрастают из ощущения несправедливости, неприятия грубо навязываемой чужой воли и стремления противостоять ей. Все чаще террористическую форму приобретают протестные движения антиглобалистов, причем от них не застрахованы даже самые благополучные в социально-политическом и экономическом плане страны.

Эффективный алгоритм борьбы с терроризмом как явлением должен опираться на взвешенный межкультурный, межнациональный и межрелигиозный диалог, требующий вдумчивого уважительного отношения к чужим традициям и взглядам. Этот



процесс невозможно искусственно форсировать, он требует времени, терпения и большой политической мудрости, которой, к сожалению, сегодня так часто недостает отдельным политикам, стремящимся получить быстрый результат с использованием неких простых и радикальных средств. Мало того, следует подчеркнуть, что разрастание активности и масштабов террористических проявлений порой детерминируется именно стремлением «выстроить весь мир по ранжиру», заставить всех жить по своим законам и ориентироваться на свои собственные представления о демократии и свободе. И здесь отрицательным примером служит администрация США. Можно вспомнить «помощь» американцев в установлении «демократии» в Ираке, когда использовались весьма экзотические способы расширения прав и свобод граждан, такие, например, как заказное убийство сыновей законного главы Ирака С. Хуссейна. В этом же ряду – намерение США «помочь» прийти к власти в Иране «демократическому» правительству (читай – марионеточному, проамериканскому). К последним «достижениям» американской администрации в этой области можно отнести декабрьское заявление Госсекретаря США К. Райса о намерении ускорить «процесс установления демократии» на Кубе.

В.Ф. Антипенко, заместитель руководителя Антитеррористического центра при Службе безопасности Украины, справедливо утверждает, что механизм международно-правового регулирования борьбы с терроризмом мог бы быть более эффективным в случае базирования на конфликтологическом комплексном подходе, в основе которого лежит принцип коллективной ответственности всех участников международных отношений за возникновение терроризма и его разрастание до уровня общечеловеческой угрозы<sup>5</sup>. В.Ф. Антипенко считает, что эскалация терроризма обуславливается неэффективностью международно-правовых документов, принимаемых в сфере борьбы с ним, так как эти документы не предполагают эффективного воздействия на направленность международных социально-политических и экономических процессов, образующих основу для активизации терроризма: «Международно-правовые акты оставляют без должного внимания те политические, социальные и экономиче-

ские аспекты международных отношений, которые порождают и усиливают террористические процессы»<sup>6</sup>. К таким «аспектам международных отношений», безусловно, следует отнести и проводимую нынешней администрацией США внешнюю политику, сопряженную с игнорированием интересов других стран и народов и жестким навязыванием всему миру собственных представлений о современном мироустройстве.

Таким образом, отвечая на «центральный вопрос» борьбы с терроризмом, нужно признать, что, занимаясь нейтрализацией субъектов террористической деятельности, ни в коем случае нельзя забывать о решении не менее важной стратегической задачи – выявлении и ликвидации самих первопричин терроризма. В этом плане представляется справедливым утверждение французского исследователя Мориса Флори: «Государство должно одновременно – и не смешивая их – разбираться с обоими аспектами терроризма: преследовать его криминальное и оценивать его политическое содержание. Причем прогресс в деле борьбы с терроризмом возможен только при полном устранении противопоставления между правовым и политическим подходами»<sup>7</sup>.

Только при комплексном подходе в организации системы анти-террористических мер можно рассчитывать на успех. Простых и быстрых, приемов устранения угрозы терроризма не существует.

## АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ РОССИИ

Включаясь в процесс международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, российское политическое руководство обязано исходить из принципа безусловного приоритета национальных интересов, для чего в первую очередь следует правильно установить те террористические угрозы, которые имеют анти-российскую направленность. А у них совершенно иные источники и природа, нежели то абстрактное космическое зло, которое выдается американской администрацией в качестве всеобщей угрозы. Террористические угрозы безопасности Российской

<sup>5</sup> Оставим за скобками дискуссионный подход В.Ф. Антипенко к терроризму, который он оценивает как «международное преступление».

<sup>6</sup> Из материалов Международной научно-практической конференции «Анти-террор: комплексный подход», состоявшейся в октябре 2005 г. в Москве (в настоящее время готовится к изданию).

<sup>7</sup> Цит. по: Higgins R., Flori M. Terrorism and international law // Международный терроризм и право: Реферативный сб. М.: ИНИОН РАН, 2002. С. 91–92.

Федерации гораздо ближе и конкретнее. Так, например, анализ ситуации в регионе постсоветского пространства позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Терроризм в Российской Федерации и иных государствах – участниках Содружества Независимых Государств, разумеется, имеет свои глубокие исторические корни, однако новый мощный толчок к детерминации террористических проявлений в России, Таджикистане, Узбекистане, Азербайджане, Кыргызстане, Грузии и других государствах Содружества в 1990-х годах был спровоцирован разрушением Советского Союза, когда самое широкое распространение (причем не без поддержки извне) получили такие крайне негативные, деструктивные и разрушительные явления, как национализм, сепаратизм, политический и религиозный экстремизм, правовой нигилизм.

2. Распространению терроризма в странах СНГ способствовали высокий уровень криминализации общественных отношений, затронувший все слои населения, нерешенность многих социальных и экономических проблем, деятельность организаций, проповедующих применение силовых методов для достижения декларируемых ими целей<sup>8</sup>, отсутствие должного законодательного регулирования антитеррористической деятельности и механизмов эффективного противодействия террористическим угрозам.

3. Мощным дестабилизирующим фактором, приводящим к террористическим проявлениям в некоторых государствах и регионах СНГ, является активность в последние 10–15 лет исламских организаций экстремистской направленности, что не только нарушает социальный мир в обществе, но зачастую приводит к масштабным вооруженным конфликтам.

4. На разрастание угрозы терроризма в государствах СНГ оказывают влияние и транснациональные факторы: усиление взаимодействия террористических и экстремистских структур во всем мире, отрицательные аспекты процесса глобализации, провоцирующие протестные акции отдельных слоев населения, а также вмешательство США и их партнеров во внутренние дела

<sup>8</sup> Зачастую пример применения насилия для достижения политических целей продемонстрировала и сама новая власть. Можно вспомнить антиконституционный разгон российского парламента в октябре 1993 г., когда одна из ветвей власти – исполнительная – ликвидировала две других – законодательную и судебную.

некоторых государств Содружества, в результате чего к власти путем осуществления «цветных революций», применения антиконституционных и откровенно экстремистских мер приходят проамерикански, и соответственно антироссийски, настроенные «демократы».

Разумеется, в России имеются свои специфические внутренние факторы, формирующие террористические угрозы. Они также требуют тщательного и объективного анализа для выработки адекватных мер борьбы с терроризмом.

## ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

На базе изложенного выше можно предложить следующие основные принципы формирования стратегии борьбы с терроризмом:

*Системный характер антитеррористических мер.* Как уже было показано, непродуманный, прямолинейный, лобовой удар по терроризму с применением исключительно силовых мер не только бесперспективен, но и опасен. Всесторонняя оценка причин и условий международного терроризма свидетельствует: его главные корни следует искать в социально-политической и экономической сфере. Терроризм возникает только там и тогда, где и когда появляются острые противоречия социально-политического свойства. Если при возникновении такого рода противоречий осуществляется добросовестный, конструктивный и активный поиск путей их устранения, некоего компромисса, удастся избежать возможного применения насилия для ликвидации конфликта. Если же должного позитивного регулятивного воздействия на ситуацию не оказывать, в своем запущенном состоянии она может перейти в антагонистическую фазу, когда одна из противостоящих сторон принимает решение прибегнуть к нелегитимному насилию, включая его террористические формы. И использование военных или иных силовых карательных мер, не устраняющих социально-политических первопричин террористической активности, не может исправить ситуацию. А это значит, что помимо полицейских, военных и специальных мер следует максимально активно использовать и весь спектр иных рычагов воздействия на ситуацию: экономических, политических, социальных, правовых, идейно-пропагандистских, воспитательных, духовных.

*Гибкость реагирования на террористические угрозы.* Добро-совестное изучение природы и выявление первопричин терроризма, а также овладение системным методом разрешения кризисных ситуаций, связанных с проявлениями этого опасного феномена, позволяет достичь желаемого результата наиболее оптимальным путем, опираясь именно на те рычаги, которые способны в кратчайшие сроки и при минимальных затратах привести к снижению террористической активности, а в идеале – устранить и саму ее первопричину. Следует научиться взглянуть на проблему «глазами противника» (в нашем случае – глазами организаторов террористической деятельности), понять причины, мотивацию и цель его агрессии, после чего и выработать «противоядие» – наиболее эффективный для данной конкретной ситуации алгоритм действий.

Принцип гибкости предполагает привлечение к разрешению конфликтов террористической природы аналитиков, специалистов и экспертов из различных отраслей знаний: политологов, конфликтологов, социологов, историков, лингвистов, специалистов в области права, культуры, религии, межнациональных отношений и т.д.

*Адекватность принимаемых антитеррористических мер степени, характеру и масштабам террористической угрозы.* Террористическая угроза не возникает из ничего. Подчиняясь законам диалектики, она формируется в результате взаимодействия разнообразных неблагоприятных факторов различной природы, нарастает, приобретает все большую опасность и, наконец, реализуется в конкретных террористических проявлениях того или иного масштаба. Процесс разрастания террористической угрозы может сопровождаться расширением спектра причин, порождающих экстремистские настроения, и обстоятельств, благоприятствующих их реализации в противоправной форме; повторяемости и ужесточении допоступных экстремистских проявлений, повышении их общественной опасности; расширении социальной базы, вовлекаемой в экстремизм; активизации деятельности внешних или внутренних политических сил, имеющих целью дестабилизировать и взорвать ситуацию в стране или регионе.

Антитеррористические меры должны применяться на всех этапах зарождения, разрастания и реализации угрозы, при этом выбор этих мер следует точно соотносить с характером, природой и динамикой развития террористической угрозы, учитывать масштабы ее потенциальных последствий.

Например, если в каком-то регионе фиксируется обострение межнациональных отношений, причем конфликт имеет тенденцию нарастания, нетрудно, исходя из имеющегося в этой области трагического опыта новейшей истории, спрогнозировать высокую вероятность возникновения массовых беспорядков, сопровождающихся погромами, поджогами, разбоями, убийствами, применением других крайних форм насилия. Такая ситуация требует от руководства государства оперативного, масштабного, многопланового реагирования с привлечением в том числе и всех возможностей информационно-пропагандистского воздействия на население (через лидеров партий и иных общественных организаций, религиозных авторитетов, средства массовой информации). Одновременно следует активизировать деятельность правоохранительных органов, ответственных за поддержание общественного порядка, которые должны при этом использовать весь арсенал гласных и негласных форм воздействия на ситуацию. Представляется, что реакция правоохранительных органов ввиду возможных тяжелых последствий неблагоприятного развития обстановки должна быть достаточно жесткой и решительной.

Адекватность реагирования на террористические угрозы предполагает и обязательный учет специфики ее социального носителя (возрастные, национально-психологические, профессиональные и иные особенности лиц, выступающих в роли организаторов или участников экстремистских проявлений, их мотивация, политические цели, тактические планы и стратегические замыслы, компетентность в вопросах военного искусства, психологическая готовность участвовать в вооруженной борьбе, профессиональная принадлежность и уровень религиозности и т.д.).

Реагирование на террористические угрозы должно быть адекватно и форме назревания опасности. Так, если организаторы террористических (а в более широком значении – экстремистских) проявлений осуществляют свою деятельность скрытно, конспиративно, тщательно маскируясь от окружения, то наиболее эффективным будет противодействие нарастающей угрозе с использованием негласных возможностей специальных служб, органов безопасности и правоохранительных структур, которые должны внедряться в экстремистские организации, вносить разногласия между руководителями, срывать их планы, снижать активность. Если же носители террористических угроз не скрывают своих убеждений и противоправных намерений, пропаганди-

руют их среди населения, то оправданным и более действенным будет использование гласных мер противодействия.

Адекватность реагирования на террористические угрозы определяется и необходимостью учета особенностей социально-политической, экономической, криминальной, оперативной обстановки в данном населенном пункте, области, регионе, стране. Игнорирование такой специфики при выработке антитеррористической деятельности может не только снизить ожидаемый положительный эффект, но и спровоцировать обострение обстановки.

*Приоритет мер предупреждения, профилактики.* В силу того обстоятельства, что состоявшиеся акции терроризма всегда сопряжены с человеческими жертвами, колоссальным политическим, экономическим, социальным, нравственным ущербом, основные усилия следует сосредотачивать на недопущении, предупреждении такого рода проявлений. Ведь даже успешно проведенная специальными или воинскими формированиями контртеррористическая либо военная операция, завершившаяся ликвидацией бандитов, осуществивших террористическую акцию, не может вернуть к жизни погибших или возместить нанесенный ущерб, она лишь свидетельствует об упущенных возможностях по предупреждению атак террористов.

Акцент в антитеррористической деятельности должен быть сделан на превенцию, профилактику терроризма, на выявление и устранение его первопричин, истоков, корней, а не только ликвидацию последствий состоявшихся террористических преступлений.

## ПРОБЛЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ТЕРРОРИЗМА

Приходится констатировать, что сегодня в Российской Федерации не существует ни детально продуманной концепции борьбы с терроризмом, ни комплексной общегосударственной системы мер профилактики террористических проявлений, в результате чего попытки организовать противодействие террористическим угрозам чаще всего обречены носить спорадический, хаотический характер, «бить по хвостам», рефлексируя на состоявшиеся уже террористические акции.

Оценка ситуации в России, отраженная в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, свидетельствует:

основные причины конфликтности, экстремизма и терроризма в стране относятся к социальной, политической, идеологической, этнонациональной, правовой сферам, следовательно, задача профилактики терроризма имеет общегосударственный характер. Пытаться решить ее только силами специальных служб и правоохранительных органов – путь бесперспективный и тупиковый<sup>9</sup>. Об этом свидетельствует и опыт стран, переживших в своей истории периоды взрывов террористической активности (Германия, Италия, Франция и др.).

Так, например, специалисты из ФРГ свидетельствуют, что приоритетной задачей в деле борьбы с экстремистскими и террористическими проявлениями в молодежной среде является предупреждение, профилактика всплеск экстремизма и политически или социально обусловленного насилия, для чего необходимо создавать систему мер превенции возникновения острых социально-политических столкновений, а в ее разработке и реализации должны принимать участие как различные государственные структуры (местные муниципальные власти, полиция, ведомства по делам молодежи, по делам иностранцев, по охране конституции), так и широкие слои общественности (педагоги, родители, священники, представители средств массовой информации). Полиция в этой ситуации является лишь «маленьким колесиком в сложном механизме профилактики терроризма», так как роль инициатора и организатора этой деятельности играют органы исполнительной власти. Именно они имеют максимальные возможности для устранения самой почвы, из которой произрастают радикализм и терроризм (тяжелые материальные и жилищные условия, недостатки в организации досуга молодежи, неблагоприятная, конфликтогенная атмосфера общения местных жителей с иностранными рабочими и т.д.)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> В этой связи неудачной представляется и попытка разработчиков нового проекта закона «О противодействии терроризму» вменить функцию борьбы с терроризмом исключительно спецслужбам и правоохранительным органам, искусственно сузив наполнение этого понятия. Да и само название законопроекта настраивает правоприменителя не на активные, наступательные меры в борьбе с терроризмом, а на выжидательную позицию, предполагающую лишь ответную, «противодействующую» реакцию на террористические атаки.

<sup>10</sup> Хитц У. Что мы можем сделать в борьбе против терроризма // Терроризм – самая большая угроза мировому сообществу: Материалы конференции 11–13.03 1996 г.

Об опасности односторонней карательной реакции на терроризм при возложении этой функции исключительно на силовые государственные структуры предостерегает и профессор из Университета Д. Вашингтона (Вашингтон, США) Д. Поуст. Ученый отмечает, что «репрессивность может в действительности усиливать экстремистскую группу и способствовать росту ее террористической активности». По мнению Д. Поуста, к успеху может привести «многосторонняя позитивная энергичная политика, основанная на понимании групповой, организационной и социальной психологии терроризма». При этом приоритетными должны быть меры общей социальной профилактики, направленные на «снижение привлекательности террористической деятельности для потенциальных ее участников, уменьшение ее поддержки извне»<sup>11</sup>.

Важность общегосударственного подхода к решению задачи профилактики терроризма отмечают и авторы специального доклада, подготовленного в Исследовательском институте изучения конфликтов и терроризма (Research institute for the study of conflict and terrorism) в Италии. В частности, показана положительная роль, которую сыграли профилактические усилия итальянского правительства в период активизации в этой стране террористических проявлений в конце 1960-х и в 1970-х годах. При этом подавляющим большинством итальянских граждан терроризм отвергался и осуждался как неприемлемый насильственный метод ведения политической борьбы. В значительной степени формированию негативного общественного отношения к экстремизму и терроризму способствовали умело организованные кампании в средствах массовой информации. Положительный опыт итальянских властей в профилактике терроризма рекомендовано было использовать государствам-членам Шенгенского соглашения.

К сожалению, идея о необходимости создания общегосударственной и всеохватывающей системы мер профилактики терроризма под эгидой верховной исполнительной власти слишком медленно пробивает себе дорогу в российских эшелонах власти. А ведь для России проблема создания эффективной общегосу-

дарственной системы профилактики терроризма гораздо актуальнее, чем для стран, уже прошедших через пик радикализма и социальных взрывов и существующих сегодня в обстановке относительного благополучия и общественного мира.

Существенным фактором детерминации терроризма являются различные кризисные ситуации, обострение разного рода социальных конфликтов, которые, накапливаясь, способны в определенный момент в благоприятных для этого условиях резко увеличивать вероятность обращения к насилию. И в России сегодня еще достаточно неблагоприятных, конфликтогенных социальных факторов: не преодолены до конца противоречия между обществом и властью; между сверхбогатой «элитой» и бедными слоями населения; между различными национальностями и этносами; высок уровень коррупции российского чиновничества; отсутствует внятная общегосударственная идеология, которая могла бы сплотить основную часть российского общества (это может быть только социально ориентированная идеология, стержнем которой должна стать идея социальной справедливости), и т.д.

В отечественных спецслужбах и правоохранительных органах уже давно пришли к выводу, что борьба с терроризмом далеко выходит за рамки компетенции силовых структур, и попытки решения этой масштабной проблемы только за счет их достаточно ограниченных и узких возможностей к успеху не приведут. Так, на заседании Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации еще 7.08 1996 г. отмечалось, что не обойтись без создания общегосударственной системы противодействия терроризму. При построении такой системы нужно отбросить формирующийся и навязываемый обществу, по нашему убеждению, глубоко неверный подход, согласно которому вся тяжесть организации противодействия терроризму и, следовательно, ответственность должны лежать только на правоохранительных структурах и спецслужбах. Акции криминального и политического терроризма зарождаются и вызревают зачастую там, где мы не можем оказывать непосредственного воздействия. Отсюда система, призванная активизировать борьбу с терроризмом, должна включать в себя не только правоохранительный аспект, но и социальный, экономический, политический и пропагандистский аспекты. В ней должны найти свое место и федеральные органы исполнительной

<sup>11</sup> Поуст Д. Мы против них: групповая динамика политического терроризма // Социальные конфликты: терроризм. М.: Ин-т социологии РАН, 1993. С. 43–44.

власти, и законодатели, и органы местного самоуправления, и общественно-политические объединения, и средства массовой информации, и церковь».

Обозначим лишь некоторые обстоятельства, которые диктуют острую необходимость создания общегосударственной системы мер профилактики терроризма в России.

Во-первых, это усложнение природы терроризма как социально-политического и криминального явления, как угрозы безопасности. Широкий спектр терророгенных факторов. Основой возникновения террористических проявлений служат конфликты в социальной, экономической, политической, межнациональной, межрелигиозной и иных сферах общественных отношений. Разнообразна мотивация терроризма (национализм, сепаратизм, религиозный экстремизм, политический авантюризм). При этом процесс взаимодействия многочисленных негативных факторов объективного и субъективного свойства в качестве продукта порождает на свет новые их мутации, играющие роль новых обстоятельств, также воспроизводящих терроризм. Естественно, что столь сложной, мозаичной картине обстоятельств, способствующих возникновению терроризма и разрастанию его масштабов и общественной опасности, адекватно противодействовать можно лишь посредством создания всеобъемлющей системы мер, воспроизводящей не менее богатый спектр факторов противоположной полярности, для чего необходимы усилия всех государственных структур и общественности.

Во-вторых, в процессе генезиса, «созревания» любых экстремистских, в том числе и террористических, проявлений, на различных стадиях криминогенного процесса последний способен переходить из одной сферы общественных отношений в другую, а в силу того, что каждая сфера общественных отношений относится к компетенции различных государственных (а порой – и негосударственных) структур, выстроить непрерывную линию предупреждения террористического проявления можно, лишь объединив усилия всех участников реализации мер предупреждения. Ведь профилактическое воздействие не может быть «лоскутным», состоящим из самостоятельных, независимых частей, это – непрерывный процесс. Следовательно, должна быть единая система профилактических мер, обладающая способностью использования различных рычагов воздействия на различные

сферы общественных отношений и маневрирующая такими рычагами адекватно развитию ситуации. Этим требованиям отвечает лишь общегосударственная система мер профилактики.

В-третьих, одной из существенных тенденций современного терроризма является взаимопроникновение политически (социально) мотивированного терроризма и проявлений общеуголовной преступности (незаконный оборот оружия и наркотиков, хищение взрывчатых веществ, незаконная миграция и т.д.). Зачастую сама подготовка актов терроризма сопряжена с совершением целого спектра преступлений<sup>12</sup>. Кроме того, когда разрастающаяся преступность достигает определенных масштабов, она начинает непосредственно влиять на состояние социально-политической обстановки, превращаясь из криминального явления в фактор политический. Это обстоятельство диктует необходимость более глубокого исследования сложных процессов взаимного влияния терророгенных процессов различной природы для выработки и применения адекватно многоаспектной системы мер противодействия им, что в свою очередь требует объединения информационного, научного, оперативного потенциалов различных ведомств в рамках реализации централизованных общегосударственных программ.

В-четвертых, предтечей политически мотивированных акций терроризма обычно являются иные формы политического экстремизма как проявление крайних взглядов и действий, направленных на удовлетворение политических интересов отдельных социальных групп населения. Экстремизм может проявлять себя во внутренней и внешней политике, межнациональных и межконфессиональных отношениях, а наиболее опасными его формами следует считать насильственные посягательства на основы конституционного строя и терроризм. Таким образом, с одной стороны, различные формы политического экстремизма играют роль предтечи терроризма. В этой связи в целях профилактики последнего необходимо стремиться к устранению самого экстремизма. С другой стороны, терроризм является частью, одной из наиболее общественно опасных форм политического экстремизма.

<sup>12</sup> Следует отметить в этой связи, что раскрытие целого ряда преступлений и уголовное преследование их исполнителей должны расцениваться как меры профилактики терроризма.

ма, следовательно, имеет с ним общие социально-политические, идеологические и экономические корни. Поэтому процесс профилактики терроризма невозможно рассматривать в отрыве от реализации мер борьбы с политическим экстремизмом. Причины же самого экстремизма по своей природе еще богаче и разнообразнее, чем причины терроризма. С учетом изложенного ясно, что и для борьбы с политическим экстремизмом нужна не менее широкая система мер профилактики, реализовать которую можно только в масштабе общегосударственном.

Добавим, что профилактика экстремизма и профилактика терроризма – это не одно и то же. С одной стороны, не всякий экстремизм чреват перерастанием в террористические проявления, следовательно, некоторые его формы не могут считаться предметом воздействия с позиций профилактики терроризма. С другой стороны, профилактика терроризма возможна там, где профилактика экстремизма уже запоздала.

В-пятых, вероятно, одним из самых терророгенных факторов в условиях российской действительности традиционно является обострение международных отношений. И хотя международные и межэтнические конфликты редко возникают в «чистом виде», так как «определяющее влияние на характер развития этнополитической ситуации оказывает прежде всего состояние экономики, социальной и культурной сфер в стране»<sup>13</sup>, однако в ситуациях, когда в противоречия в любой области общественных отношений привносятся лозунги защиты национальных интересов, вероятность перерастания такого рода противоречий в открытые насильственные действия, в том числе и террористического характера, резко возрастает.

Фундаментом общегосударственной системы мер профилактики терроризма должна быть грамотная, стратегически ориентированная последовательная политика, имеющая цель оптимизации общественных отношений в стране и исключая возникновение острых антагонистических противоречий между народом и властью, отдельными слоями и группами населения, политическими движениями и партиями.

<sup>13</sup> Абдулатипов Р., Михайлов В., Чичановский А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М.: Славянский диалог, 1997. С. 36.

Разумеется, в общегосударственной системе мер профилактики терроризма должны быть представлены и меры органов исполнительной власти по раннему предупреждению международных конфликтов и связанных с ними криминальных проявлений и массовых беспорядков, и усиление режимных мер на первоочередных объектах посягательств террористов (места массового скопления людей, аэропорты, высокорисковые производства, объекты атомной энергетики и жизнеобеспечения, военные объекты и т.д.), и ужесточение контроля за оборотом оружия и взрывчатых веществ в стране, и широкий спектр иных многоплановых и разномасштабных мероприятий.

Общегосударственная система мер профилактики терроризма должна удовлетворять требованию универсальности с точки зрения способности адекватно реагировать на возникновение террористических угроз любой природы, масштаба и динамики. В качестве модели такой системы мер можно предложить ее трехуровневую конструкцию. При этом самый масштабный и мощный уровень системы мер профилактики должен быть нацелен на выявление и устранение основных, базисных причин и условий воспроизводства терроризма в стране, к которым относятся достигшие в процессе обострения конфликта противоречия в сфере экономики, политики, международных отношений, столкновения интересов власти и народа, федерального центра и субъектов федерации и т.д.

Заметим, что эти базисные детерминанты терроризма могут быть внешними и внутренними. При этом они включают в себя в качестве взаимодействующих и взаимоподпитывающих элементов факторы объективного и субъективного свойства. К первой группе можно отнести кризисные явления в сферах государственной политики, неблагоприятное для России развитие международных отношений, проведение антироссийской политики со стороны зарубежных стран, тотальную криминализацию в обществе и экономике, разрастание коррупции. В роли субъективных факторов для базисных терророгенных факторов могут выступать: приход к власти в соседних государствах антироссийски настроенных лидеров; общее падение духовности и общественной морали в обществе; распространение идеологии насилия и экстремизма различной природы; оправдание стремления к обогащению любой ценой и любыми способами; неприятие населением или отдельными его слоями решений, принимаемых верхов-

ной властью; низкая правовая культура населения; неэффективность правоохранительных структур и общественного контроля и др.

Ввиду масштабности перечисленных терророгенных факторов эффективное противодействие им может быть реализовано лишь посредством адекватной по масштабам системы мер профилактики. Организация этого процесса выявления, устранения, локализации или минимизации влияния базисных детерминантов терроризма должна осуществляться через принятие соответствующих политических решений верховной исполнительной властью путем разработки и проведения в жизнь специальных программ, направленных на устранение перекосов во внешней и внутренней политике, экономике, социальных и межнациональных отношениях, а также на борьбу с преступностью, коррупцией и другими терророгенными явлениями. Это – политический уровень системы мер профилактики терроризма.

Следующий, менее масштабный уровень общегосударственной системы мер профилактики терроризма, вероятно, должен быть определен как социальный, так как заключенные в нем профилактические меры нацелены на выявление и устранение терророгенных факторов, воспроизводимых на почве всевозможных социальных конфликтов. Последние, по существу, произрастают из более масштабных, базисных противоречий и конфликтов, однако последние в процессе реализации разнообразных общественных отношений конкретизируются, опредмечиваются. Эти социальные противоречия и конфликты более локальны, нежели базисные, зато более динамичны, подвижны. К ним можно отнести вспышки социального протеста на почве сокращения рабочих мест, невыплаты заработной платы, ухудшения качества жизни; столкновения интересов трудового населения, с одной стороны, и коррумпированных чиновников или криминальных элементов – с другой; межнациональные или межконфессиональные конфликты; нарушения принципа социальной справедливости и др.

При реализации антитеррористических профилактических мер на социальном уровне прерогатива в их создании и обеспечении осуществления по-прежнему принадлежит государству, его структурам в центре и на местах. Однако здесь возрастает роль и негосударственных, общественных институтов: трудовых коллективов, народных собраний, общественных движений, партий,

церкви, национальных организаций, культурно-просветительских учреждений, независимых средств массовой информации и т.д. При грамотной организации со стороны государства перечисленные структуры способны значительно повысить потенциал совместных профилактических усилий, направленных на предупреждение политического экстремизма и терроризма.

Важным элементом социального уровня системы мер профилактики терроризма является организация и осуществление разъяснительной и воспитательной работы с населением, включающей в себя правовую и идеологический аспекты, привитие активной гражданской позиции, интернационализма, патриотизма, внедрения толерантности, терпимости в общественные отношения. Успех этой работы будет зависеть и от уровня эффективности использования в комплексе всех имеющихся возможностей (системы образовательных учреждений, юридического всеобуча, средств массовой информации, церкви и т.д.), и от степени соответствия идеологии проводимых мероприятий ментальности народа и общественным ожиданиям, и от готовности представителей верхнего эшелона власти самим следовать в жизни тем лозунгам, которые декларируются ими для рядового обывателя.

Следует подчеркнуть, что на социальном уровне системы мер профилактики терроризма возрастает роль в их реализации спецслужб и правоохранительных органов Российской Федерации, которые используют при этом специальные силы, средства и методы. Объясняется это тем обстоятельством, что, как показывает оперативная практика, именно противоречия и конфликты различной природы в сфере социальных отношений являются благодатной почвой для искусственного провоцирования, инспирации в обществе массового недовольства, экстремизма и противоправного насилия. При этом организаторы антиконституционных процессов и террористических проявлений, руководствуясь в своей деятельности личными амбициями, корыстными мотивами, точно оценивая запросы населения, искусно манипулируя общественным сознанием и максимально эффективно используя просчеты в деятельности властей, маскируют свои истинные цели (дестабилизации обстановки, провоцирования сепаратизма, национализма, клерикализма, разжигания религиозной или этнической вражды) лозунгами о защите прав и интересов населения.



В этой ситуации именно специальный инструментарий, имеющийся на вооружении государственных структур, наделенных полномочиями осуществлять оперативно-розыскную деятельность, способен вскрыть истинные цели инспираторов экстремистских, в том числе и террористических, акций, реконструировать в деталях механизм антинародных по своей сущности провокаций и довести легализованную разоблачительную информацию через различные каналы до широкой общественности для оказания профилактического воздействия на развитие обстановки.

Наконец, предельно конкретизируются терророгенные ситуации и противопоставляемые им меры профилактического характера на индивидуальном уровне профилактики. Здесь на одной из сторон конфликтной оси взаимодействия, способного породить акт терроризма, находится персонифицированный субъект (хотя лицо и может приближаться к противоправному акту насилия в «связке» с другими, конкретными же, лицами). На противоположной стороне конфликта могут находиться различные по своим масштабам, природе, степени общественной или государственной значимости образования (отдельные личности, социальные слои, группы или категории людей, общество в целом, государство, социально-политическая система, политический режим или отдельные сегменты социально-политической жизни).

На индивидуальном уровне общегосударственной системы мер профилактики терроризма эти меры должны быть предельно адресны и прицельны, так как весьма локальна и сама «мишень» профилактического воздействия. Кроме того, требование особой точности и деликатности при реализации профилактических мер на индивидуальном уровне диктуется еще и тем обстоятельством, что они вступают здесь в непосредственный контакт с правами и свободами личности, которые в демократическом обществе не могут быть нарушены без достаточных на то законных оснований. В то же время нельзя и абсолютизировать права и свободы лица, если последнее неверно или расширительно их толкует и намерено реализовывать их путем создания угроз жизни, здоровью, а также правам и свободам других лиц.

Следует отметить, что при реализации профилактических мер на индивидуальном уровне предельно конкретизируются и субъекты этой деятельности, что является следствием требования адекватности антитеррористических профилактических мер объекту их воздействия.

Все три уровня предлагаемой модели общегосударственной системы мер профилактики терроризма тесно связаны между собой. Эффективность реализации этих мер на одном из уровней прямо или опосредованно влияет и на состояние терророгенных детерминантов, соотносящихся с другими уровнями профилактического механизма. Кроме того, факторы, воспроизводящие террористические проявления и соответствующие менее масштабным уровням системы мер профилактики, при низкой эффективности их осуществления способны, как злокачественная опухоль, увеличивать свои масштабы, наращивать общественную опасность, криминогенный потенциал, динамику, приобретать таким образом новое качество и переходить в разряд терророгенных факторов, соответствующих более масштабным уровням общегосударственной системы антитеррористических профилактических мер.

Известно, что устойчивость и активность деятельности террористических структур во многом определяется уровнем идейно-политической поддержки со стороны отдельных групп и слоев населения, склонных по каким-то причинам не только разделять декларируемые террористами цели, но и оправдывать криминальные методы достижения этих целей. В этой ситуации важной задачей становится общественная изоляция субъектов террористической деятельности, разоблачение преступного характера, бесперспективности, невосполнимых негативных последствий их террористических акций. И здесь невозможно переоценить роль СМИ, обладающих исключительными агитационно-пропагандистскими возможностями.

Серьезно снижает эффективность борьбы с терроризмом встречающаяся еще нездоровая конкуренция в этой сфере между различными силовыми структурами, каждая из которых стремится к получению «результата», игнорируя объективную необходимость тщательной и постоянной координации своих усилий с другими субъектами антитеррористической деятельности. Отсюда – параллелизм в работе, поспешность в подготовке и проведении оперативно-розыскных и специальных мероприятий, а иногда – расшифровка оперативных источников и даже гибель людей. Это играет на руку лишь террористам.

Невозможно в сегодняшней крайне острой ситуации переоценить и значение расстановки кадров в области организации антитеррористической деятельности в стране. На ключевые посты

должны назначаться не случайные для данной сферы деятельности люди, а исключительно профессионалы, имеющие хорошую подготовку, значительный опыт работы и авторитет среди коллег.

Большая ответственность за организацию эффективного взаимодействия в сфере профилактики терроризма ложится сегодня на Федеральную антитеррористическую комиссию, руководство региональных и местных антитеррористических комиссий, сотрудников министерств и ведомств, непосредственно участвующих в борьбе с терроризмом. И здесь на ключевых постах должны находиться профессионалы.

**В.А. Зайцев**

кандидат юридических наук, доцент

**А.Е. Городецкий**

доктор экономических наук, профессор

**Р.В. Илюхина**

доктор экономических наук, профессор

## **ФИНАНСИРОВАНИЕ ТЕРРОРИЗМА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭТОМУ ПРОЦЕССУ**

В последние годы значительно возросла угроза терроризма. Она реально оформилась как одна из наиболее острых угроз национальной и экономической безопасности Российской Федерации. Внутри страны и за рубежом продолжают активную деятельность различного рода сообщества и организации (как легальные, так и теневые, включая организованные преступные группировки), формирующие экономическую и финансовую основы терроризма.

### **ФОРМИРОВАНИЕ «ЭКОНОМИКИ ТЕРРОРА»**

В проблеме терроризма пересекается целый ряд взаимосвязанных явлений, таких как этнополитический и конфессиональный экстремизм, политико-экономический сепаратизм, собственно внутренний и международный терроризм. Терроризм по своей природе – внесистемная сила, однако его действия в последние годы принимают все более системный и организованный характер, перерастая в тщательно планируемые и безупречно подготавливаемые диверсионно-террористические войны. Последние ведутся в глобальном масштабе и все более и более принимают межцивилизационный характер.

Данное негативное явление вызывает целый комплекс вредных политических, экономических и социальных последствий для экономики России. Они выражаются в снижении инвестици-

онной привлекательности тех регионов, на территории которых осуществляются террористические акции, в использовании террористическими организациями легальных финансовых структур для финансирования своей деятельности, в превращении терроризма (в том числе и международного) в разновидность бизнеса. В последнее десятилетие террористические организации все больше ставят перед собой экономические цели: получение прибыли от совершения террористических акций, дестабилизация внутрисоциальных и международных экономических отношений и т.д. Некоторые террористические организации фактически превратились в своеобразные корпорации и способны не только полностью профинансировать свою деятельность, но и накапливают финансовые ресурсы для ее расширения, а также для финансирования научных исследований, направленных на разработку средств массового уничтожения.

Террористические организации получают средства для организации своей преступной деятельности из многочисленных источников: как внутренних, так и внешних. Внутренние источники финансирования терроризма, как правило, носят криминальный характер. В их число включаются денежные средства и иные материальные ценности, которые поступают в результате захватов заложников, торговли оружием и наркотическими средствами, торговли людьми и др. Вместе с тем все четче вырисовывается тенденция к получению террористическими организациями средств от вполне легальных источников: различного рода организаций, граждан и др.

Нередко террористические организации специально создают или устанавливают контроль над различными юридическими лицами, часть прибыли которых направляется для финансовой поддержки террористов. В отдельных случаях террористические организации устанавливают контроль над элементами финансовой системы государства – кредитными, страховыми и иными организациями, через которые легализуются доходы, полученные в результате террористической деятельности, а также направляются средства на нужды террористов. Таким образом, налицо стремление террористических групп не только использовать действующие финансовые институты, но и создать собственную инфраструктуру, в рамках которой с наибольшей эффективностью перераспределялись бы финансовые потоки, связанные с террористической деятельностью.

Помимо внутренних источников для обеспечения террористов используются и внешние источники финансирования. Их роль особенно возрастает в свете интернационализации терроризма, в результате проникновения его из одних регионов мира в другие. К таким источникам относится помощь иностранных государств, международных организаций, благотворительных организаций, диаспоры и др. Особенное беспокойство вызывает участие иностранных спецслужб в финансировании терроризма, поскольку данная деятельность направлена в первую очередь на ослабление конкурирующих государств. Опасность финансирования терроризма из внешних источников заключается также в значительных возможностях для сбора средств, нежели это возможно при внутреннем финансировании. Кроме того, практически невозможно привлечь государства и организации-спонсоры к ответственности за помощь террористам.

Тесно переплетены с террористическими угрозами *криминальные угрозы* экономической безопасности России, они представляют собой совокупность угроз, исходящих от теневой экономики и экономической преступности. В данную группу можно включить угрозы, связанные с организованной преступностью, профессиональной, общеуголовной и непосредственно экономической преступностью. Криминальная преступность связана с финансовой преступностью и инкорпорированием криминала в деятельность официальных финансовых институтов; с криминальной экономикой в сфере добычи и оборота драгметаллов и драгоценных камней; добычи и оборота в области стратегических ресурсов (энергонасосители; лес; моредобыча; браконьерство в промышленных масштабах в живой природе); с наркоэкономикой; контрабандой; незаконной торговлей оружием; организацией нелегальной миграции; торговлей живым товаром и др.

К стратегическим ресурсам, активно вовлекаемым в теневую экономику, относятся интеллектуальные, информационные, научно-технические ресурсы, новые и новейшие технологии. Так называемая «новая экономика» также стоит перед лицом криминальной угрозы. Специфика всех данных видов преступности заключается в их явно выраженном экономическом характере, они негативно сказываются в первую очередь на функционировании различных экономико-правовых институтов. Данные явления официально признаны общественно опасными и наказуемы в соответствии с Уголовным кодексом РФ.

Негативное воздействие на экономическую сферу государства оказывает организованная преступность, которая тесно переплетена с профессиональной преступностью, является ее элементом.

Новую и недостаточно обоснованную в Государственной стратегии экономической безопасности России и Концепции национальной безопасности России угрозу представляет *экономическая преступность*. Ее возникновение и расширение масштабов обусловлено действующей экономической системой Российской Федерации, недостатками экономической политики, институциональным вакуумом, а также субъективными причинами. Экономическая преступность в РФ становится неотъемлемым элементом хозяйственной жизни, проникает во все финансово-хозяйственные структуры и отрасли экономики. Негативное воздействие экономической преступности на национальную безопасность РФ неравномерно; оно зависит от субъектов, совершающих эти преступления, а так же от отрасли экономики, в которых они совершаются.

Необходимо учитывать, что объем криминальной нагрузки на экономику скрыто может влиять на административную (в том числе коррупционную) и налоговую нагрузки на экономику.

В структуре глобальной теневой экономики складываются особые сектора, которые мы определяем как «экономика террора».

*Экономика террора* – это совокупность противоправных форм экономической деятельности, охватывающих значительные сектора теневой экономики, включая криминальную экономику. В ней налицо все основные моменты, характеризующие понятие экономики, как-то: нелегальные формы производства, обращения и потребления, опосредующие их финансовые потоки, устойчивые институты (скорее, квазиинституты), специфические субъекты данных экономических отношений. Все эти элементы связаны одной глобальной целью: обеспечение материальными и финансовыми ресурсами глобальной террористической сети, достижение стратегических целей террора. Экономика террора транснационализируется вместе с теневой экономикой, становится частью глобальной теневой экономики, имеет все характерные для нее черты. Здесь также налицо система устойчивых и регулярных экономических отношений, соответствующие институты, инновационные технологии.

Экономике террора присуща структуризация по основным компонентам, основными из которых являются – экономическая преступность, организованная преступность, транснациональная преступность и ее основные компоненты – наркоэкономика, контрабанда, нелегальные формы торговли оружием, торговля живым товаром. Одна из новых потенциальных угроз – налаживание международными террористами производства и торговли оружием массового уничтожения (ОМУ). В экономике террора сложились устойчивые финансовые сектора, кругооборот финансовых ресурсов, все это работает на экономику террора. В их рамках формируются *капиталы террора*, происходит отмывание и легализация «грязных денег», за счет которых финансируется терроризм. Эти сферы также образуют устойчивые отношения и институты, составляющие экономическую базу международного терроризма. Новым явлением можно считать то, что вполне легальные финансовые институты, неправительственные фонды (как национальные, так и международные) могут быть источником финансирования террористических движений и конкретных диверсионно-террористических актов.

Наряду с теневыми рынками необходимо обозначить сегмент экономики террора, связанный с интеллектуальной собственностью и контрафактной продукцией, масштабы и оборот которого в последнее время растет. Подразделениями экономической безопасности МВД России за восемь месяцев 2005 г. было возбуждено свыше 4000 тыс. уголовных дел, направлено в суды 1664 уголовных дела, выявлено более тысячи лиц, совершивших преступления в сфере интеллектуальной собственности. Была приостановлена незаконная деятельность более 200 предприятий, которые выпускали различную фальсифицированную продукцию, привлечено к административной ответственности более 19 тыс. граждан. Размер причиненного материального ущерба только по раскрытым преступлениям составил около 300 млн руб. Прямых указаний на связь рынка контрафактной продукции и террористических организаций нет. Но можно предположить, что эти рынки, учитывая их связь с организованной преступностью и масштабы оборота финансовых средств, являются каналом финансирования терроризма.

Понятие экономики террора методологически хорошо сочетается с категорией антигражданского сектора, определение которого в качестве фундаментальной причины современного тер-

роризма сформулировано член-корреспондентом РАН В.Н. Кузнецовым<sup>1</sup>. Антигражданский сектор – это и гражданское общество в целом, привыкшее, адаптировавшееся и попустительствующее современному криминалу и террору. Это современная культура, масс-медиа – агитпроп терроризма, героизирующие террор и адвокатирующие ему, своеобразные шоу-мейкеры террористов, обеспечивающие информационную поддержку актам террора и делающие их сенсацией дня и «героями нашего времени». Это отсутствие национальной идеологии, следствием которого является заполнение образовавшегося идеологического вакуума чуждыми идеями и ценностями. Это коррумпированная власть, капитулирующая перед терроризмом и неспособная обеспечить надежную защиту своих граждан. Это, наконец, интеллектуальный ресурс терроризма – экономисты, финансисты, юристы, технари-специалисты, бывшие сотрудники правоохранительных органов и спецслужб, военспецы, «выброшенные» из органов и Вооруженных Сил в процессе их непрерывных и бездумных реформ и реорганизаций, топ-менеджмент террористических сетей.

Экономика террора вкупе с антигражданским сектором – вот глубинная и фундаментальная основа современного терроризма.

### ИСТОЧНИКИ И ОСОБЕННОСТИ ОБОРОТА ДЕНЕГ, ИСПОЛЪЗУЕМЫХ ДЛЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Современное состояние терроризма показывает, что борьба с этим явлением возможна лишь при условии ограничения финансовых потоков, питающих террористическую деятельность. Однако перекрыть финансовые потоки, питающие террор, крайне трудно.

На сегодняшний день можно выделить ряд негативных положений, которые характеризуют развитие терроризма в мире.

Во-первых, слияние террористических ячеек и мафиозных структур стало уже реальностью. Организованная преступность и террористические ячейки «передвигаются» в сферах наркоторговли, контрабанды людей и подделки личных документов одни-

ми и теми же «дорожками» и с ними имеют дело одни и те же эксперты. В сфере торговли оружием они также встречаются с теми же людьми. Поэтому по крайней мере временные союзы вполне вероятны.

Во-вторых, отличительная черта современного терроризма – использование наряду с криминальными вполне легальных источников его финансирования.

Характерным примером смешивания легальных и нелегальных транзакций является «деятельность» Усама бен Ладен. Как выяснила ученая-экономист и бывший финансовый эксперт Объединенных Наций Лоретта Наполеони, «эмир террора» пользуется услугами следующих фирм: холдинговой компании Wadi al-Aqig в Африке, строительной фирмы Al-Nigaj (Судан), страусиной фермы и судов для ловли креветок в Кении и банка Al-Shamil Islamic (Ближний Восток), участником которых он является<sup>2</sup>. Кроме того, он владеет большими лесными площадями в Турции, а также сельскохозяйственными площадями в Таджикистане; в Европе и Соединенных Штатах он содержит холдинговые компании, банки, импортные и экспортные фирмы.

Чтобы компенсировать потери и получать максимальные доходы, его участки недвижимости распределены по всему земному шару и охватывают земельные участки в Лондоне, Париже и на французской Ривьере. Далее, он причастен к молочным заводам в Дании, фабрике по обработке дерева и изготовлению бумаги в Норвегии и к фирме по производству больничных принадлежностей в Швеции. По-видимому, бен Ладен и его партнеры по бизнесу проявляют активность также на фармацевтическом рынке в Египте, Иордании и Ираке, на котором ежегодно получают сотни тысяч долларов; часть этих сумм используется для финансирования террористических ячеек. Как выяснил бывший главный следователь Объединенных Наций и эксперт по исламистским организациям Рохан Гунаратха, бен Ладен представлен, вероятно, в экспортно-импортной фирме, которая ввозит трактора из Чехии и грузовики из России в Германию и другие страны. Большая часть денег, как утверждают одни источники, размещена в европейских банках. Согласно другим источникам, финансовая империя бен Ладена насчитывает более 60 компаний в Европе, США и на Ближнем Востоке, и в ее деятельность вовле-

<sup>1</sup> Кузнецов В. Социология безопасности: Уч. М.: Книга и Бизнес, 2003; *Он же*. Идеология: Уч. М.: Книга и Бизнес, 2005; *Он же*. Общациональная цель: безопасность и благополучие человека как фундаментальная проблема российских общественных наук // Общество и право. 2005. № 1.

<sup>2</sup> Наполеони Л. Экономика террора. Мюнхен, 2004. С. 257.

чены тысячи законопослушных налогоплательщиков, чье благосостояние косвенно зависит от террориста № 1.

В-третьих, формирование и деятельность террористических организаций строится по сетевому принципу, и экспансия этих организаций исследователями и правоохранительными органами в разных странах мира представляется в виде расширяющейся в разные стороны паутины. Говорить об эффективности и масштабах распространения такой системы организации излишне. Соединяющие эту глобальную сеть наряду с другими финансовыми связями имеют сложившуюся инфраструктуру, которая в свою очередь тесно связана с механизмами отмывания денег. Таким образом, успех в борьбе с финансовыми сетями террора тесно связан с успехами в борьбе с отмыванием денег.

В-четвертых, принципиальной отличительной характеристикой остается отсутствие линии фронта или другой формы разграничения сторон, происходит формирование международного терроризма. Финансовая сторона деятельности террористических организаций зачастую остается скрытой при расследовании совершаемых ими акций, поскольку средства собираются не только на территории отдельной страны, но и за ее пределами, они не аккумулируются в одном месте, а размер и формы их использования засекречиваются. При этом только часть этих средств используется непосредственно на подготовку и проведение конкретных вооруженных нападений и террористических акций. Значительные средства расходуются на проведение политических акций, подкуп журналистов и представителей государственных органов.

В-пятых, современный терроризм превращается в разновидность бизнеса. Террористические организации все больше ставят перед собой экономические цели: получение прибыли от совершения террористических акций, дестабилизация внутрисостоятельных и международных экономических отношений и т.д. Некоторые террористические организации способны не только полностью профинансировать свою деятельность, но и накапливают финансовые ресурсы для ее расширения, а также для финансирования научных исследований, направленных на разработку и применение средств массового уничтожения.

*Перечисленные черты современного терроризма, очевидно, связаны с финансовыми потоками, питающими террористическую деятельность.* Расширение деятельности террористиче-

ских организаций, использование ими высокотехнологичного оружия массового поражения стали возможными благодаря увеличению их финансирования, что в свою очередь стало возможным в результате превращения терроризма в высокодоходный бизнес.

По данным Всемирного Банка, незаконные финансовые операции составляют от 2 до 5% от мирового валового продукта, т.е. 600 млрд – 1,5 трлн долл. в год. Оборот международной наркоторговли составляет 300 млрд – 500 млрд, торговля людьми и оружием – 150 млрд – 470 млрд. Доход от совершения компьютерных преступлений достигает 100 млрд долл. в год. Какую долю этих финансовых потоков контролируют террористические и близкие к ним структуры, сегодня не знает никто. По некоторым данным, «Аль-Каида», например, обладает финансовыми ресурсами, которыми могло бы гордиться крупное предприятие. По оценкам, «основной капитал» составляет 5 млрд долл. США, годовой бюджет – от 20 млн до 50 млн.

Обобщенная схема финансирования терроризма выглядит следующим образом (рис. 1).

Анализ финансовых потоков терроризма позволяет прежде всего выделить две большие группы источников его финансирования: *криминальные и легальные* или, как указывают некоторые финансовые эксперты, прямое «отмывание денег» и «отмывание денег наоборот», т.е. превращение легальных средств в деньги террора.

*Большинство незаконных вооруженных формирований прибегают к чисто криминальным способам самофинансирования.* Для этого совершаются разбойные нападения; вымогательство; похищение людей с целью выкупа; торговля наркотиками; мошенничество в финансовой сфере; изготовление и сбыт поддельных денег или ценных бумаг; контрабанда и т.п. Данные виды преступного промысла осуществляются не только в местах непосредственной деятельности незаконных вооруженных формирований, но и в отдаленных от них регионах.

Рассмотрим подробнее некоторые криминальные источники формирования финансовой базы терроризма.

*Значительным источником финансирования террористов является продажа наркотиков.* На основе охватывающих весь мир связующих нитей террористические группировки берут на себя наряду с обеспечением сохранности урожая (Афганистан,

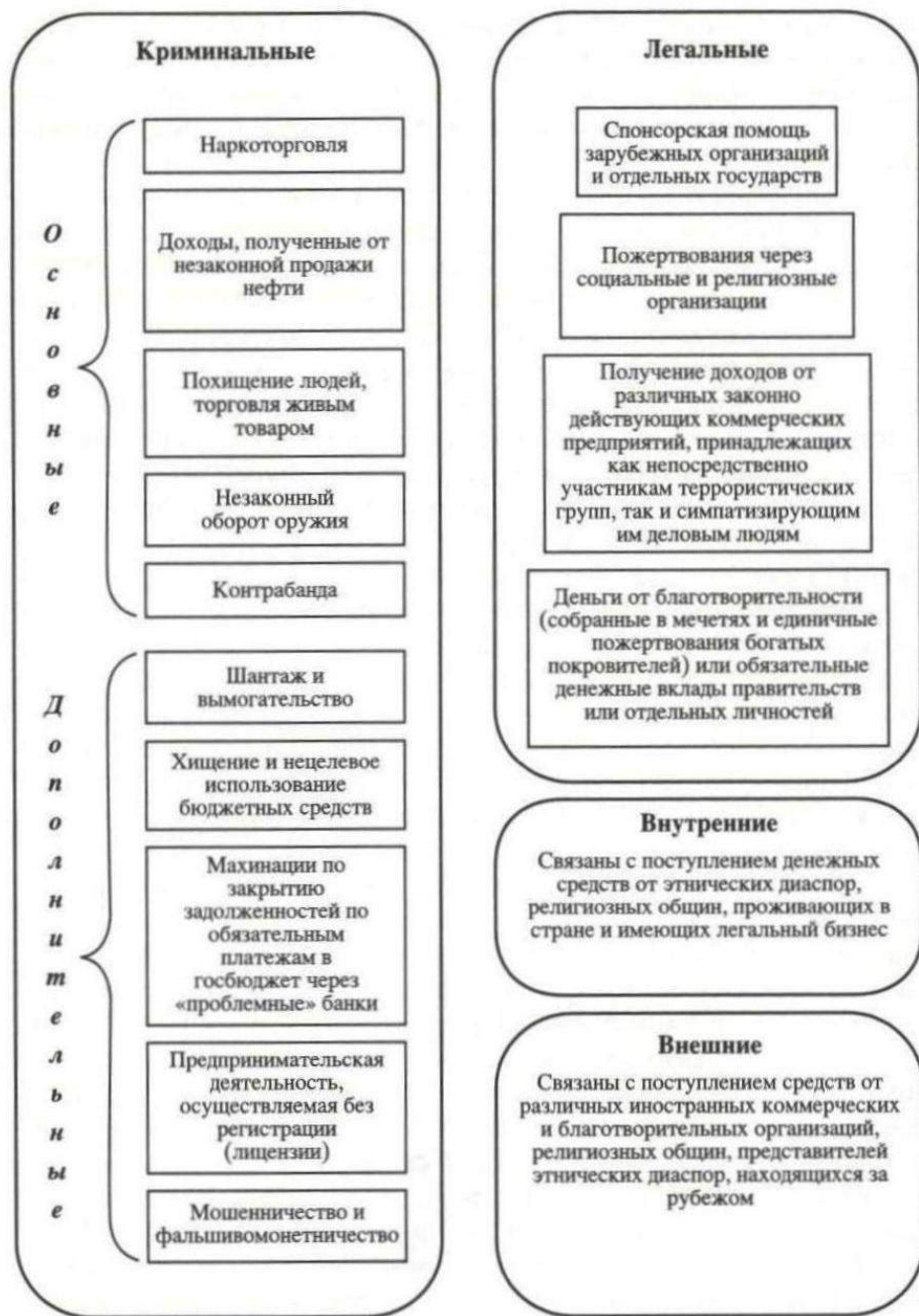


Рис. 1. Источники финансирования терроризма

Колумбия) прежде всего роль контрабанды и курьерской службы. Так, по сведениям западных служб, косово-албанская террористическая группа USK половину своих доходов получала от контрабанды наркотиков. В 1999 г. общая цифра всех полученных поступлений (включая пожертвования) составила 900 млн марок.

Вторым крупным криминальным источником финансирования терроризма являются доходы, полученные от незаконной продажи нефти. В России экономические и криминальные позиции преступных сообществ в сфере нефтебизнеса особенно устойчивы. Организованные группы ежегодно извлекали только в Новороссийском порту нелегальные доходы в размере более 100 млн долл. от отгрузки нефтепродуктов, а с началом эксплуатации Каспийского трубопроводного консорциума эти доходы могли возрасти на порядок. До последнего времени ежедневно в Чеченской Республике похищалось около 300 т нефти. Нефть и ГСМ незаконно вывозились за пределы Чечни как автомобильным, так и железнодорожным транспортом. Кроме этого, сырая нефть подвергается кустарной переработке на мини заводах. Ежегодно уничтожается и демонтируется более 3,4 тыс. таких мини заводов по производству ГСМ, изымается из незаконного оборота около 4 тыс. т нефти и нефтепродуктов. Помимо краж сырой нефти из скважин и трубопроводов используются возможности ее вывоза с ОАО «Грознефтегаз». Имеются факты незаконной переработки сырой нефти за пределами Чечни и ее экспорта за рубеж. На территории Левокумского и Нефтекумского районов Ставропольского края было демонтировано 112 мини заводов, из незаконного оборота изъято 52 куб. м сырой товарной нефти, 2 т газового конденсата.

Еще один распространенный способ добывания денег у террористов – похищение людей. Часто международные организации по оказанию помощи используются при похищениях в качестве посредника между террористами и государственными органами.

Значительная часть криминальных источников связана с шантажом и вымогательством. Обычным делом для террористических организаций, таких как PKK (Курдистан), USK (Албания), IRA (Ирландия), ETA (Испания), FARC (Колумбия) и других является вымогательство денег «за охрану». Так, во времена, когда происходили частые угоны самолетов, авиакомпании вы-

нуждены были выплачивать деньги террористическим организациям. На многие фирмы любой величины оказывается давление – и тут же предлагается подходящая для этого «служба охраны». По некоторым данным, с 1993 по 1996 г. банки и инвестиционные компании из Великобритании и США заплатили деньги в размере 600 млн долл., чтобы защититься от нападений на свои компьютерные системы. Большая часть этих денег должна была пойти террористическим организациям. В этот же период были зарегистрированы более 40 так называемых «кибер-нападений».

Помимо основных, стабильных нелегальных источников пополнения террористической казны, таких как нефте- и наркоторговля, торговля живым товаром, незаконный оборот оружия, контрабанда, террористические организации при добывании денег прибегают и к другим криминальными способами.

Так, ирландские борцы-подпольщики террористической группы IRA, после целенаправленных нападений на общественный транспорт, основали в Белфасте две фирмы по перевозкам пассажиров на такси, рост доходов фирм отмечался именно после выхода из строя автобусных линий (маршрутов). Протестантские конкуренты, Армия защиты Ольстера последовала этому примеру. Кроме того, «взносы» на терроризм делают все те, кто играет на нелегальных игровых автоматах в одном из 600 контролируемых IRA пабов. Только благодаря этой деятельности на счетах ирландских террористов, по оценкам полиции, ежегодно оседают более 16 млн английских фунтов.

Что касается России, то здесь также можно выделить некоторые характерные криминальные источники финансирования террористической деятельности.

*Мощным источником финансирования незаконных вооруженных формирований, действующих на территории Северо-Кавказского региона, являются хищение и нецелевое использование бюджетных средств, поступающих в Чеченскую Республику в виде целевых кредитов, субсидий, субвенций.* Так, Правительством России в 2000 г. представительству Правительства России в Чеченской Республике было выделено 725,3 млн руб. бюджетных средств и 467,1 млн руб. из внебюджетных источников. После начала деятельности Администрации Чеченской Республики через ее лицевой счет в Управлении федерального казначейства Минфина России по Чеченской Республике прошло более 600 млн руб. из средств федерального бюджета. По расчетам

Министерства финансов, в нарушение распоряжений Правительства РФ о целевом направлении бюджетных средств Администрацией Чеченской Республики было перераспределено 35,9 млн руб. При этом используется так называемая система «отката». Для «прокручивания» и использования финансовых средств открываются счета коммерческих структур на подставных лиц в Москве и других регионах России либо используются структуры, подконтрольные руководителям, имеющим отношение к распределению бюджетных средств.

*Одним из распространенных способов получения средств, направляемых в дальнейшем незаконным вооруженным формированиям, являются махинации по закрытию задолженностей по обязательным платежам в госбюджет крупных промышленных предприятий через так называемые «проблемные» банки.* Схема заключается в том, что реальные средства на соответствующие счета не поступают, но участвующие в сделках представители коммерческих структур получают ликвидную продукцию предприятий в обмен на документы о погашении задолженностей по платежам в бюджет. Организаторы афер ссылаются на ст. 45 Налогового кодекса РФ и разъяснение Высшего Арбитражного Суда России, согласно которым задолженность по платежам в госбюджет считается погашенной с момента оформления банковским учреждением, в котором открыт расчетный счет плательщика, документов о перечислении денег на бюджетные счета, независимо от реального их поступления.

Значительное распространение в сфере бизнеса во всех субъектах РФ получили факты мошеннического завладения денежными средствами, товарно-материальными ценностями, в том числе продовольственными товарами, нефтью и нефтепродуктами, совершаемые с участием ответственных должностных лиц и руководителей различных государственных и коммерческих структур.

Данный вид преступлений отличается разнообразием способов обмана в зависимости от изменения различных социальных факторов.

*Распространенным способом получения средств для поддержания незаконных вооруженных формирований является предпринимательская деятельность, осуществляемая без регистрации либо без оформления разрешения (лицензии) на тот или иной вид деятельности.* Опасность данных деяний заключа-



ется в возникновении неконтролируемого теневого сектора экономики, способствующего появлению не только некачественных товаров и услуг на рынке, нарушению финансовых интересов государства, но и появлению денежных средств, используемых для обеспечения преступной деятельности, в том числе незаконных вооруженных формирований.

*Другой источник финансирования незаконных вооруженных формирований – получение средств от реализации поддельных российских и иностранных денежных знаков.*

Определенная часть экстремистских организаций, помимо преступных доходов, получают средства также от *легальных источников*. Диапазон таких источников финансирования преступной деятельности исключительно широк:

- спонсорская помощь зарубежных организаций и отдельных государств;
- жертвования через социальные и религиозные организации;
- получение доходов от различных законно действующих коммерческих предприятий, принадлежащих как непосредственно участникам террористических групп, так и симпатизирующим им деловым людям.

*Крупным легальным источником формирования базы терроризма являются так называемые «Charity Money»* (т.е. деньги, собранные в мечетях, и единичные жертвования богатых покровителей) или обязательные денежные вклады правительств или отдельных личностей, которые, по некоторым оценкам, составляют от 20 до 30% в общем объеме поступлений.

В России финансирование незаконных вооруженных формирований из-за рубежа осуществляется под видом гуманитарной и благотворительной помощи через созданные и активно функционирующие на юге России мусульманские религиозные организации, а также через представительства многочисленных европейских, американских и ближневосточных благотворительных организаций и международных фондов. Так, руководителями ваххабитских организаций Саудовской Аравии, Кувейта, Йемена, Ливана, Объединенных Арабских Эмиратов принято решение о создании «Фонда оказания помощи чеченским беженцам» на базе ливанской радикальной организации «Джамаа Исламия». В фонд передано 2,5 млн долл. США пожертвований через посольство Саудовской Аравии в Ливане. Аналогичную деятельность осуществляют различные фонды из арабских стран – Бах-

рейна, Объединенных Арабских Эмиратов. Для финансирования незаконных вооруженных формирований используются также средства расположенных за рубежом международных финансовых корпораций, руководители которых входят в состав этнических групп или групп, подконтрольных этническим преступным группировкам.

Анализ мероприятий, проводимых по пресечению каналов поступления денежных средств экстремистским и незаконным вооруженным формированиям, дает основания выделить внутренние и внешние каналы финансовой и материально-технической поддержки незаконных вооруженных формирований, действующих на территории Северо-Кавказского региона.

Видную роль в финансировании террористов играют и такие международные организации, как «Аль-Каида», «Братья-мусульмане». Члены «Аль-Каиды» обеспечивают техникой связи и другими средствами чеченских террористов, переправляют им электронное оборудование для подделки документов и кредитных карточек.

Объем влияний в «чеченский джихад» оценить довольно сложно. Однако представители российских спецслужб полагают, что связь с зарубежными спонсорами поддерживается через основных чеченских лидеров. Раньше таковым был иорданец Хаттаб, который получал от 200 тыс. до 1 млн долл. ежемесячно. После его ликвидации эта сумма немного сократилась, но ненадолго.

Помимо денег от этих известных террористических группировок деньги поступают еще примерно от 40 маскирующихся под благотворительные организации на Ближнем Востоке, в Европе, в других уголках планеты.

Небольшая доля финансирования поступает от организации «Хамас» – движения исламского сопротивления (Сирия, Ливан, Судан, Йемен, Тегеран), у которого налажены прочные связи с многочисленными фигурами в мусульманском и арабском мире.

Кроме того, в классификации источников финансирования чеченского терроризма необходимо отдельно выделить такой канал финансирования как «государственные деньги», или бюджетные средства страны. По некоторым оценкам, эта часть является самой большой в объеме тех средств, которые направляются в Чеченскую Республику, и составляет приблизительно 80%. Как в реальности тратятся эти деньги, можно судить по докладом прокурора Чечни. По сведениям источников «Газеты RU», около 30 млн руб. украли за счет псевдопоставок медицинской техники.



Рис. 2. Схема финансирования терроризма в Чечне

Еще около 30 млн руб. запрашивались из федерального бюджета на стипендии для 30 тыс. студентов Грозненского университета. Но в Чечне просто нет такого количества студентов<sup>3</sup>.

По структуре финансирования чеченских экстремистских и террористических организаций на территории России в 2000–2004 гг. заведующий Центром глобальных и стратегических исследований ИАФ РАН, доктор экономических наук, профессор Л.Л. Фитуни, на основе открытых источников информации ([www.kp/daily/23352/31751](http://www.kp/daily/23352/31751); [www.kavkaz.org](http://www.kavkaz.org)), провел исследования. Результаты его обобщены на рис. 2.

### МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ ТЕРРОРИЗМА

Особый интерес при исследовании финансовых потоков террора представляют не столько источники образования этого криминального капитала, которые могут быть довольно разнообразными, сколько механизмы формирования финансовой базы терроризма (рис. 3).

<sup>3</sup> [www.gazeta.ru](http://www.gazeta.ru)

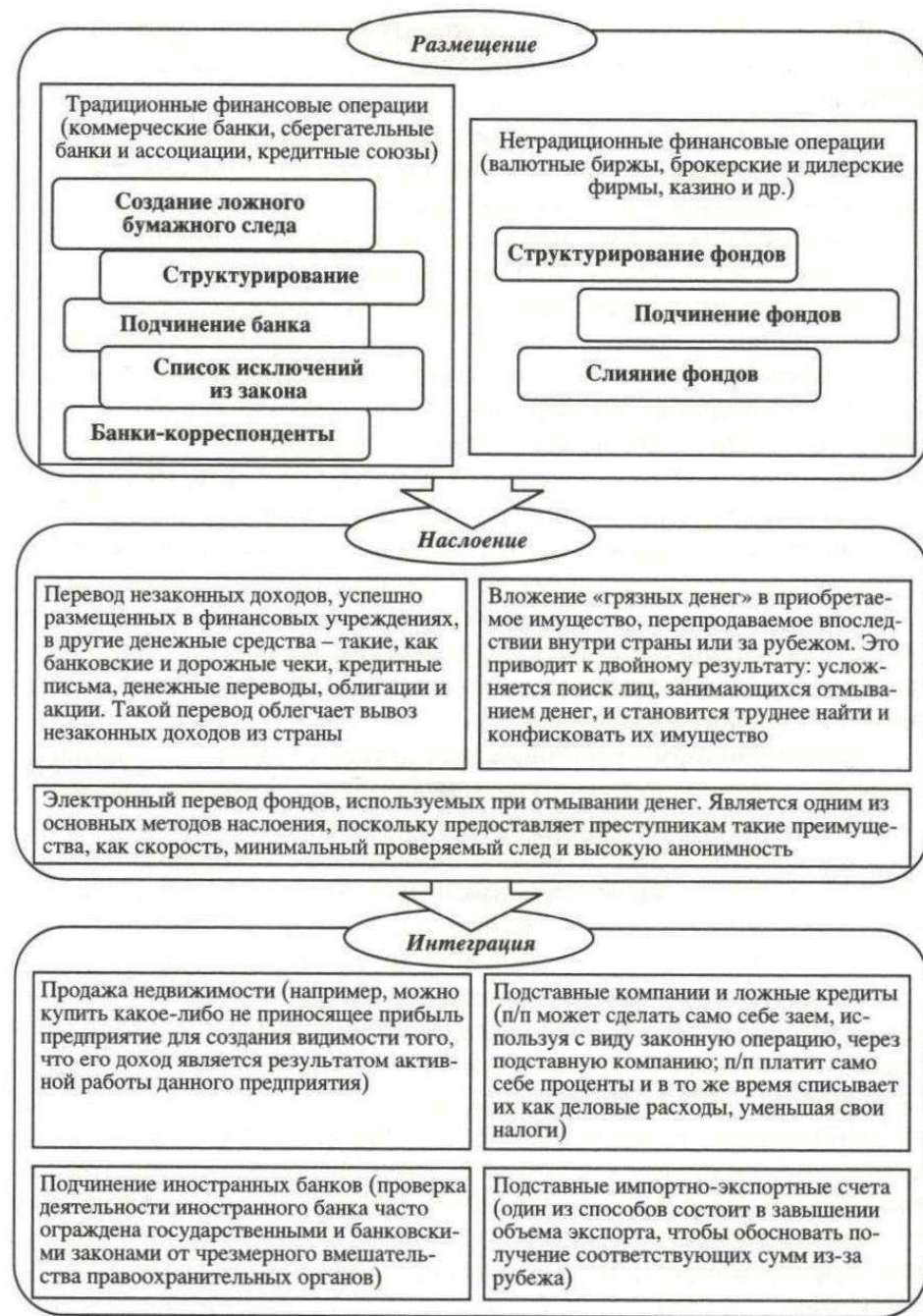


Рис. 3. Механизмы формирования финансовой базы терроризма

Для передачи незаконным вооруженным формированиям средств легального происхождения используются следующие способы:

- перевозка наличных средств специальными курьерами;
- перевод посредством банков и иных кредитных организаций (при этом деньги проводятся, как правило, через подставных лиц, религиозные или политические организации);
- перевод через так называемые исламские банки;
- использование подпольных банкиров, через которые можно безопасно переводить и обналичивать необходимые для нужд экстремистов суммы (система строится на доверии и уверенности в том, что средства, переданные посреднику, будут выплачены получателю, указанному инициатором перевода).

Однако в силу того, что большинство доходов, формирующих бюджет терроризма, имеет криминальное происхождение, основным механизмом формирования финансовой базы террористических организаций является «отмывание» преступных денег.

Процесс отмывания, независимо от уровня сложности, состоит из трех основных этапов: размещение, наслоение и интеграция. Он часто включает использование оффшорных (размещенных вне страны) систем.

Первым шагом «узаконивания» денег является размещение больших наличных сумм в традиционных и нетрадиционных финансовых учреждениях, розничной торговле либо за пределами страны. Понимая, что такие суммы могут сразу же привлечь внимание к их источникам, криминальные организации вынуждены перебрасывать эти суммы в районы, где они могут быть легко замаскированы и где труднее выявить их происхождение.

Наслоение – отрыв незаконных доходов от их источников путем создания сложной цепи финансовых операций, направленных на маскировку проверяемого следа этих доходов.

Если размещение больших денег прошло успешно, т.е. не было обнаружено, то вскрыть дальнейшие действия правонарушителей по отмыванию капиталов становится намного труднее. Различные финансовые операции наслаиваются одна на другую с целью усложнить работу правоохранительных органов по отысканию незаконных денежных средств, подлежащих конфискации.

Интеграция придает видимость законности преступно нажитому капиталу. После того, как процесс наслоения успешно про-

веден, лица, занимающиеся отмыванием денег, должны создать видимость достоверности при объяснении источников появления своего богатства. При интеграции отмытые деньги вновь вкладываются в экономику и производство – таким образом они входят в банковскую систему под видом честно заработанных доходов. Если след отмываемых денег не был выявлен на двух предыдущих стадиях, то отделить законные деньги от незаконных в процессе интеграции очень сложно. Их обнаружение становится возможным лишь с помощью скрытого внедрения агентов в преступную среду.

В отчете о типологиях отмывания денег основанная «Большой Семеркой» FATF резюмирует, «что вряд ли существуют различия в методах, которые используют террористические или криминальные организации в попытках скрыть связь между денежными средствами и конечной целью их использования». Как и криминальные организации, действующие в сфере организованной преступности, террористические ячейки, согласно этому исследованию, прибегают к следующим формам:

- Фирмы, маскирующие свою деятельность, смешивающие нелегальные доходы с поступлениями из легального бизнеса (в Германии, например, компании, которые сбывают мед и аграрную продукцию, и различные фирмы по экспорту-импорту).

- Фиктивные фирмы, которые зарегистрированы с единственной целью – скрыть настоящих владельцев счетов фирмы и имущественных ценностей.

- «Предприятия по отмыванию денег»: предпочтение имеют отрасли с интенсивным использованием наличных денег, такие как общественное питание (ресторанное дело), гостиничный бизнес, импорт и экспорт, транспортные перевозки на такси, аукционные дома, галереи, игровые салоны. При подобных акциях по отмыванию денег случаются иногда своеобразные явления. Так, русские владельцы игрового зала в Берлине дали сведения об обороте, которого можно было достичь только при условии, что в сутках 96 часов.

- Подставные лица, «марионетки»: незаметные члены семьи, друзья или бизнеспартнеры, которые осуществляют транзакции от своего имени, чтобы таким образом замаскировать финансовые источники и владельца финансовых средств.

- «Раздробление»: платежи наличными или покупка банковских чеков в различных денежных учреждениях многими

лицами ниже предела, предусматривающего сообщение о подобном факте.

- «Starburst»: большое количество более мелких, произвольно выбранного размера, переводов на зарубежные счета, частично еще много раз на следующие счета.

- «Бумеранг»: переводы посылаются однажды из одной страны вокруг света, чтобы потом прибыть в качестве «чистых денег» в страну происхождения.

- «Shell Companies»: через фиктивные фирмы преступные деньги с помощью экспертов по налогам «отмываются до бела».

- «Заряженные» денежные карты: путем платежей наличными на несвязанные со счетом карты («white cards») могут востребоваться наличные деньги.

- «Cybermoney»: используются виртуальные денежные единицы в Интернете («e-Cash»), поскольку в привязке к счету необходимости нет, нет и никакого бумажного следа.

- Оказание влияния на финансовый сектор: покупка существующих или создание новых банков преимущественно в исламских государствах или в оффшорных государствах.

- Электронный трансферт финансовых средств: использование телеграфных служб трансферта для перевода денег террористическим ячейкам или союзникам.

- Контрабанда денег: доставка наличных денег из одного места в другое, чтобы скрыть их источник и владельца.

Имея в своем распоряжении постоянные источники доходов, террористы способны к активной деятельности не только на национальной территории, но и в трансграничном режиме. Ее развертывание возможно только при наличии сети структур для «отмывания» денег в виде контролируемых банков, фирм и организаций.

Особый интерес при исследовании механизмов формирования финансовой базы терроризма представляет неофициальная система с названием *hawala* («летающие деньги»), которая известна столетия. По официальным оценкам, более половины транзакций, мотивированных террористической деятельностью, осуществляется через эту систему перевода денег или ценностей. *Hawala* прочно обосновалась во многих странах мира, в том числе и в России. Как правило, нелегальные *Hawala*-филиалы замаскированы под безобидные предприятия.

Происходящая из Юго-Восточной Азии система построена на основе доверия. Тот, кто хочет перевести определенную сумму

через эту неофициальную систему денежного трансферта, обращается к одному из *Hawala*-торговцев и передает ему соответствующую сумму денег. Квитанцию он не получает, вместо этого устанавливается код – например, сура из Корана или буква, или комбинация цифр. Этот закодированный ключ торговец «*Hawaladar*» сообщает либо по телефону в ничего не значащем разговоре, либо по факсу или по электронной почте своему коллеге по бизнесу в месте назначения. Тот выплачивает наличную сумму любому лицу, которое назовет код, не спрашивая его имени, не говоря уже о личных документах.

«*Hawaladar*»ы не сразу компенсируют переведенную сумму, а ждут, по принципу «двух сосудов», когда сальдо уравниваются сами собой путем взаимобразного денежного оборота. Только если этого долго не происходит, в путь направляются курьеры. Впрочем, в их багаж только в самых редких случаях входят наличные деньги, а предпочтение отдается ювелирным изделиям, золоту или предметам искусства. Таким образом, связь с предшествующей финансовой транзакцией доказать невозможно.

По всему миру, согласно официальным сообщениям из США, вне рамок государственно-правовых контрольных инстанций обрабатываются 200 млрд долл. В таких странах как Пакистан *Hawala* уже доминирует (в 80% денежных переводов из-за границы). По данным министра финансов Шанката Азиза, в денежном обращении 2000 г., размер которого составил 6 млрд долл., только 1,2 млрд «прошли» через обычные банки<sup>4</sup>. В Афганистане доля *Hawala* составляет почти 100%, поскольку немногочисленные обычные банки концентрируются прежде всего в Кабуле.

В международном платежном обороте обычные банки потеряли свое монопольное положение. Объемы, проходящие через эту систему перевода денег, часто превосходят объемы трансферта через официальные системы платежей.

Резюмируя выше сказанное, можно сделать вывод, что борьба с террористами всегда будет представлять собой борьбу с питающими их финансовыми структурами. Анализ финансовых потоков террористической деятельности свидетельствует о формировании «новой экономики террора», которая глубоко укоренилась в экономические структуры всего мирового сообщества, а борьба с финансированием терроризма – это уже не решение от-

<sup>4</sup> Cheap and Trusted // The Economist. 24.11 2001.

дельных проблем на уровне отдельных государств, а борьба с системой на международном уровне. Однако скорых успехов, и в этом эксперты едины, достичь невозможно. Немедленные меры, по мнению экспертов по экономике, в итоге могли бы даже повредить экономике на длительное время. По всему миру в обращении в «новой экономике террора» находятся 1,5 биллиона долл. США. Если бы эти средства «были вдруг изъяты из системы», «экономика Запада погрузилась бы в глубокий спад». Терроризм укоренился глубоко в экономические структуры, «расцепить» его можно, только если это станет задачей всего общества.

### РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА (на примере СНГ)

Сегодня приходится констатировать, что оперативная обстановка на пространстве стран Содружества Независимых Государств остается предельно сложной. Рост количества совершенных преступлений террористического характера в 2004 г. отмечается в Российской Федерации, Азербайджанской Республике, в Республике Беларусь, в Республике Грузия, в Республике Казахстан, в Республике Молдова, в Украине, Узбекистане. По имеющимся данным, ряд экстремистских организаций при поддержке зарубежных структур, укоренившихся в России, Казахстане, Азербайджане, Киргизии, Таджикистане, вынашивают идею создания «исламского халифата» на территории Центральной Азии и Северного Кавказа. Появление на территории стран-участниц СНГ зон политической нестабильности и очагов вооруженных конфликтов во многом связано с деятельностью этих группировок.

Республики Среднеазиатского региона международными террористами используются как важный плацдарм для продвижения на Запад, в связи с чем на их территории возрастает активность упомянутых радикальных международных террористических и религиозно-экстремистских организаций, придающих своей деятельности политическую, религиозную и этническую окраску.

В настоящее время наибольшую опасность для стран-участниц СНГ представляет использование террористов-смертников международными и региональными террористическими организациями. С точки зрения организаторов террористических акций,

смертники – самое дешевое оружие в их арсенале. К примеру, палестинцы широко используют «пояса шахидов», стоимость которых, по данным разных источников, не превышает 80–150 долл. США. Этой суммы достаточно, чтобы убить и ранить несколько десятков человек. Наибольшие затраты связаны с доставкой «пояса шахида» в тот или иной город и выплатой денежной компенсации семье смертника<sup>5</sup>.

Некоторые конкретные источники финансирования боевиков называет генерал-лейтенант С. Лекарев. По его данным, на территории Российской Федерации и других стран СНГ действует множество структур, подконтрольных лидерам незаконных вооруженных формирований.

Транснациональная организованная преступность является финансовым спонсором, по сути интегрированным компонентом современного терроризма. О формах и масштабах механизма сращивания свидетельствуют беспристрастные данные, которые подтверждают: подавляющее большинство из действующих террористических структур являются фигурантами оргпреступности. Последняя, будучи, по сути, оборотной, теневой стороной процесса глобализации, включает в себя множество профильных сфер, по которым идет кооперация с международным терроризмом. Таким образом, для повышения эффективности борьбы с терроризмом необходимо осуществлять не только активные меры предупреждения собственно актов терроризма, но и предшествующих, сопутствующих им или близких по объективной стороне преступлений, поскольку в современных условиях теракт не может быть совершен без предварительного совершения уголовного преступления. Чаще всего это производство и незаконный оборот оружия и взрывчатых веществ, создающие базу для актов террора и других тяжких преступлений; теневая экономическая деятельность, лишаящая государства значительных, если не сказать основных, поступлений в бюджеты, равно как и установление контроля над хозяйствующими субъектами; фальшивомонетничество; организация различного рода афер и мошенничеств, особенно в финансово-кредитной системе, с извлечением огромных преступных доходов, значительная часть которых в последующем легализуется и оседает за рубежом; наркобизнес,

<sup>5</sup> Тезисы научно-практической конференции «Проблемы борьбы с международным терроризмом на территории СНГ» ([www.vpk-news.ru](http://www.vpk-news.ru)).



Рис. 4. Регионализация организованной преступности в России

угрожающий разрушением генофонда нации; наконец, прямое совершение тяжких уголовных преступлений с целью извлечения преступных доходов. При этом в деятельности преступных групп наблюдаются определенные приоритетные направления, обусловленные во многом спецификой региона и криминальными традициями (рис. 4).

Организованные преступники, действующие в Кавказском и Среднеазиатском приграничных районах, нередко выступают вместе с экстремистскими группами, ведущими вооруженную борьбу на политической арене. Лидеры криминальных группировок осуществляют активные попытки к проникновению в органы власти, создавая под их прикрытием вооруженные формирования из числа ранее судимых лиц. Традиционными являются такие преступные промыслы, как контрабанда, нелегальная торговля потребительскими импортными товарами, вымогательство и др. В последнее время этот перечень дополнен широкомаштабными операциями по незаконному вывозу из России сырья, энергоносителей, цветных, редкоземельных металлов и других

природных ресурсов. Особенно неблагоприятны в этом отношении границы стран СНГ с Балтией, Китаем и Северной Кореей.

Высокими темпами растет активность преступных организаций, сформировавшихся по этническому признаку. Наряду с либерализацией пограничного контроля, слабостью и пробелами в иммиграционном законодательстве этому способствует естественная, а порой и искусственно формируемая национальная замкнутость иностранных диаспор. Специалисты отмечают наличие у этнических преступных группировок криминальной специализации.

В последнее время все чаще начинают появляться преступные группировки из числа участников вооруженных формирований, которые по различным причинам покидают зоны межнациональных конфликтов в бывших республиках Союза и перемещаются в Россию. Такие группы хорошо вооружены, дисциплинированы, имеют опыт ведения боевых действий и, как правило, находятся на нелегальном положении.

Рассмотрим основные криминальные источники финансирования терроризма на территории государств-участников СНГ (рис. 5).

Основная угроза – *наркоагрессия* – в отношении государств-участников СНГ, которая имеет тенденцию к возрастанию, по-прежнему исходит из Афганистана. В наркобизнес вовлечено 264 тыс. семей, или 1 млн 700 тыс. афганцев<sup>6</sup>. Ежегодный оборот международной торговли афганским опиумом составляет около 30 млрд долл. США. В качестве транзитных территорий наркотрафика из Афганистана используется Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан и Туркменистан, далее – Россия, Беларусь и Украина. Полученные от незаконного распространения наркотиков деньги идут на подкуп чиновников, в оборот вовлекаются финансовые структуры. Наркоденьги используются не только для продолжения преступной деятельности, но и вкладываются в наиболее перспективные виды экономической деятельности.

Одной из новых форм международного военно-технического сотрудничества стало заключение так называемых «*коммерческих*» контрактов на экспорт оружия. При этом выявление конечных потребителей оружия бывает весьма затруднительно, что создает реальные условия для оседания части вооружений

<sup>6</sup> Сборник материалов 4-ой Международной конференции «О развитии взаимодействия правоохранительных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма», 7 апреля 2004.



Рис. 5. Основные криминальные источники финансирования терроризма на территории государств-участников СНГ

или денежных средств у неизвестных посредников из негосударственных структур. Подобные операции предоставляют возможность террористическим организациям получать финансовые средства и отдельные виды вооружения, которые могут быть использованы как в зонах вооруженных конфликтов, так и для совершения террористических акций.

Численность *незаконных мигрантов* на территориях государств-участников СНГ, по различным оценкам, составляет от 4 млн до 10 млн человек. Наличие такого количества незаконных мигрантов и лиц с неопределенным правовым статусом оказывает существенное влияние на формирование криминальной обстановки. Каналы нелегальной миграции все чаще используются организованными преступными группировками, а также служат прикрытием для переправки членов международных террористических и экстремистских организаций.

Основной сухопутный канал нелегальной миграции проходит через Таджикистан, Кыргызстан в Казахстан, Россию, далее через Беларусь, Молдову, Украину и северо-западные районы России в страны Западной Европы и Скандинавии. Вместе с тем приток незаконных мигрантов осуществляется также из Турции и Ирана через территории стран Закавказского региона, далее через Россию, Прибалтику в Скандинавские государства. Определенная часть незаконных мигрантов въезжает по морю маршрутом Тробзон – Новороссийск.

*Торговля людьми* по всему миру приносит преступникам ежегодно доход порядка 7–10 млрд долл. Десятилетиями главными поставляющими странами были азиатские страны, такие как Таиланд и Филиппины. После распада СССР главными поставщиками «живого товара» в страны мира стали бывшие республики Советского Союза – Украина, Беларусь, Латвия и Россия.

Наряду с большим числом криминальных каналов финансирования терроризма имеется не меньшее число поддерживающих их различных легальных структур, вплоть до целых государств-спонсоров терроризма (рис. 6).

Общепринятый способ финансирования террористических организаций – злоупотребление в ходе деятельности некоммерческих организаций.

В настоящее время имеют свои представительства и отделения разного рода Фонды и Исследовательские центры США, ФРГ, Великобритании и НАТО, которые разбросаны по всей России числом, превышающим количество субъектов Федерации<sup>7</sup>.

На территории Пакистана располагаются лагеря для подготовки боевиков; значительное количество оружия и моджахедов-наемников попадает в «горячие точки» Европы через территорию этой страны. Одна из основных задач в деятельности спецслужб Пакистана – нацеленность на превращение Таджикистана в государство исламского фундаментализма экстремистской направленности и использование его территории для дальнейшей экспансии ислама на Запад, прежде всего в Россию.

Специфика борьбы с финансированием терроризма включает сложную взаимосвязь разведывательных и правоприменительных аспектов, затрагивающих такую уязвимую область, как

<sup>7</sup> Дроздов Ю. Кто стоит за терроризмом в России? // <http://www.terrorunet.ru/analitic/details/newsdetail.html?n no=67>



Рис. 6. Легальные источники финансирования терроризма на территории СНГ

банковская тайна, связанную и с вопросами экономической безопасности целых государств, и с защитой права собственности, коммерческими и личными интересами отдельных граждан, в чем и заключается исключительная трудность этой деятельности как внутри государства, так и на международном уровне.

В целом, исходя из того, что прежде чем легализовать преступные доходы, их необходимо «заработать», система противодействия финансированию терроризма должна складываться из двух направлений – сотрудничества в области противодействия транснациональной преступности как одному из основных источников денег террора и международного сотрудничества по линии непосредственно пресечения финансовых потоков, питающих терроризм (рис. 7).

Проблема, стоящая перед Содружеством заключается в том, что из всех стран СНГ именно у России накоплен значительный опыт борьбы с экономическими преступлениями и есть законодательство на эту тему. Россия осуществляет информационный обмен с финансовыми разведками многих стран мира, имеет



Рис. 7. Основные направления сотрудничества в области пресечения финансовых потоков, питающих терроризм в странах СНГ

межведомственные соглашения об особом режиме сотрудничества. Большинство стран СНГ еще не создали специализированных структур и специального «антиотмывочного» законодательства. Поэтому сотрудничество в данной сфере противодействия терроризму должно, безусловно, строиться под патронажем России.

Российский опыт, а также наработки в сфере создания законодательства и организационных основ борьбы с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма, прошедшие апробацию на международном уровне, могут найти успешное применение и в странах СНГ. В пользу такого вывода говорит значительная схожесть базовых условий и проблем, решаемых странами Содружества. Успешному решению общих для этих стран проблем должны способствовать новые и уже имеющиеся региональные структуры сотрудничества, включая в первую очередь СНГ.

Приведем перечень основных структур, осуществляющих работу по перекрытию каналов финансирования терроризма на территории СНГ (рис. 8):

- Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ);
- Региональная антитеррористическая структура (РАТС), созданная в рамках Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС);





Рис. 8. Страны СНГ и международное сотрудничество в области противодействия финансированию терроризма

- Комитет экспертов Совета Европы по проблемам отмывания денег (МАНИВЭЛ);
- Неформальная организация, работающая с подразделениями финансовой разведки (ПФР) (ЭГМОНТ);
- Антитеррористический центр СНГ (АТЦ СНГ);
- Координационный совет руководителей органов налоговых (финансовых) расследований государств-участников СНГ (КСОНР СНГ);
- Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ).

Как было указано выше, одним из каналов финансирования терроризма является транснациональная преступность. Соответственно следующим важнейшим направлением в противодействии финансированию терроризма является сотрудничество спецслужб и правоохранительных органов государств Содружества. Роль спецслужб государств Содружества видится в активизации превентивной деятельности, направленной на локализацию и нейтрализацию террористических устремлений, в устранении потенциальных предпосылок их формирования. Необходимо активизировать работу по усилению границ СНГ, повышению контроля над деятельностью различных зарубежных фондов и организаций, эмиссаров и миссионеров, занимающихся подбором и вербовкой будущих исполнителей терактов, что позволит снизить возможность импорта политического и религиозного экстремизма из третьих стран.

В настоящее время на территории Содружества противодействием терроризму непосредственно занимаются следующие структуры: Антитеррористический центр государств-участников СНГ, Организация Договора о коллективной безопасности, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ, Совет руководителей органов безопасности и специальных служб государств-участников СНГ, силовые правоохранительные органы государств Содружества.

## РОССИЯ И МИРОВОЕ СООБЩЕСТВО В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ФИНАНСОВЫМ ОСНОВАМ ТЕРРОРИЗМА

Ущерб от финансирования терроризма определяется не только прямыми и косвенными материальными убытками, но и невосполнимой потерей тысяч человеческих жизней.

Масштабы ущерба от террористической деятельности, количество и разрушительная сила террористических актов во многом зависят от величины финансовых средств, которыми обладают преступники. Поэтому противодействие экономическим и финансовым основам терроризма является приоритетной задачей, требующей особого подхода и скорейшего решения как для мирового сообщества в лице международных организаций, действующих в этой сфере (ООН, ФАТФ, ОБСЕ, МФУ и др.), так и национальных спецслужб, правоохранительных органов и других субъектов противодействия терроризму.

Сегодня со стороны мирового сообщества предпринимаются активные шаги по усилению противодействия экономическим и финансовым основам терроризма.

Анализ международной практики на рубеже XX–XXI вв. позволяет сформулировать следующие основные общемировые тенденции в борьбе с финансированием терроризма.

Во-первых, на рубеже XX и XXI вв. произошел переход от односторонних к коллективным действиям стран в борьбе с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма: международная практика стран в ОРД обогащается дву- и многосторонними формами сотрудничества.

Во-вторых, одной из главных форм международного сотрудничества в борьбе с финансированием терроризма является информационный обмен. Лондонской конференцией по терроризму (7–8 декабря 1998 г.) сформулированы принципы государств «группы восьми», включающие намерение «сотрудничать еще теснее при расследовании, сборе разведывательной информации, обмене информацией, отслеживании средств, используемых в террористических целях», а также план действий, предусматривающий следующие шаги:

- обеспечение того, чтобы все органы, участвующие в борьбе с финансированием терроризма, сотрудничали и обменивались информацией друг с другом;

- создание в соответствии с национальным законодательством списка органов надзора за благотворительностью в справочниках «восьмерки» и Европейского Союза по антитеррористическим компетентным органам, поощрение сотрудничества между ними;

- обсуждение способов совершенствования международного сотрудничества в предотвращении использования благотворительного статуса террористами, упрощение трансграничных расследований;

- интенсификация практического сотрудничества в расследованиях, сборе разведывательной информации, обмене информацией, отслеживании средств, используемых для поддержки терроризма;

- интенсификация обмена информацией и оперативного сотрудничества с целью лишения террористов других способов поддержки и принятие, в соответствии с национальным законодательством, мер по воспрепятствованию деятельности террори-

стов в таких областях, как вербовка и обучение, переезды, коммуникации, покупка оружия и взрывчатых веществ, планирование и подготовка террористических актов, рассматривая при необходимости вопрос об усилении законодательства в соответствующих сферах.

В-третьих, главенствующую роль в процессе ускорения и вовлечения стран в организованные международные формы борьбы с финансированием терроризма играют наиболее развитые индустриальные страны «большой восьмерки» во главе с США, которые проводят скоординированные наступательные действия, используя добровольно-принудительные меры воздействия в вовлечении стран (в первую очередь оффшоров) в сотрудничество с Западом. Как правило, такими формами вовлечения являются различные виды международных конвенций, обязывающие оффшоры предоставлять информацию о движении финансов, поведении владельцев счетов и др. В целях повышения результативности ведущие страны мира используют в отношении стран, не желающих сотрудничать с ними в борьбе с финансовыми преступлениями, экономические санкции, политическое давление. Ввиду того, что нормативная база организаций, призванных бороться с финансовыми преступлениями, разработана, главным образом, ведущими индустриальными странами во главе с США, национальное законодательство стран, вовлеченных в международное сотрудничество, претерпевает соответствующие изменения в направлении, отвечающем интересам этой группы стран. Таким образом, внешняя политика семи ведущих стран мира во главе с США в сфере борьбы с финансовыми преступлениями через механизм международного сотрудничества решает глобальные экономические и внешнеполитические задачи защиты, прежде всего своих интересов, путем усиления контроля над мировыми финансовыми потоками, и тем самым над странами, используя механизм международного сотрудничества в качестве инструмента не только экономического, но и политического влияния для достижения своих целей в международных торгово-экономических и политических отношениях.

В-четвертых, при перекрытии каналов финансирования терроризма большое внимание уделяется банковскому сектору.

30 октября 2000 г. 11 ведущих банков мира (Societe Generale, Deutsche Bank AG, ABN AMRO Bank N.V., Banco Santander Central Hispano S.A., Credit Suisse Group, UBS AG, HSBC, Barclays Bank,

The Chase Manhattan Private Bank, Citibank N.A, J.P. Morgan) подписали Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы). В настоящее время Центральный банк России присоединился к данному документу.

Вольфсбергские принципы содержат приоритетные направления политики банков и основные элементы механизмов по предотвращению использования банковской системы для легализации доходов, полученных преступным путем. В основе политики любого банка в соответствии с Вольфсбергскими принципами должно лежать правило, согласно которому банк может устанавливать отношения только с теми клиентами, в отношении источников доходов или финансирования которых может быть в разумных пределах подтверждено их законное происхождение. Вместе с тем Вольфсбергские принципы предполагают, что конкретные механизмы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, могут определяться по усмотрению банка.

Ряд важных положений Вольфсбергских принципов показан на рис. 9.

В-пятых, ключевое значение в выявлении и пресечении финансовых операций, осуществляемых в поддержку террористической деятельности, имеет установление конечного адресата – террористической организации или группы. В то же время отдельные страны руководствуются в борьбе с финансированием терроризма своими «списками» таких запрещенных на их территории организаций, не признавая решения компетентных органов других стран.

Вместе с тем целесообразным было бы выработать согласованную позицию относительно критериев принадлежности организации к террористической, механизма объявления ее таковой (с соблюдением надлежащих механизмов судебной защиты против возможного административного произвола) и применения в отношении таких организаций санкций административного, гражданско-правового и уголовно-правового характера.

Практика взаимодействия государств в сфере борьбы с финансированием терроризма еще раз говорит о том, что «нет альтернативы международному сотрудничеству в борьбе с терроризмом, и поскольку терроризм является международной проблемой, постольку и контртеррористическая деятельность является международным вопросом».

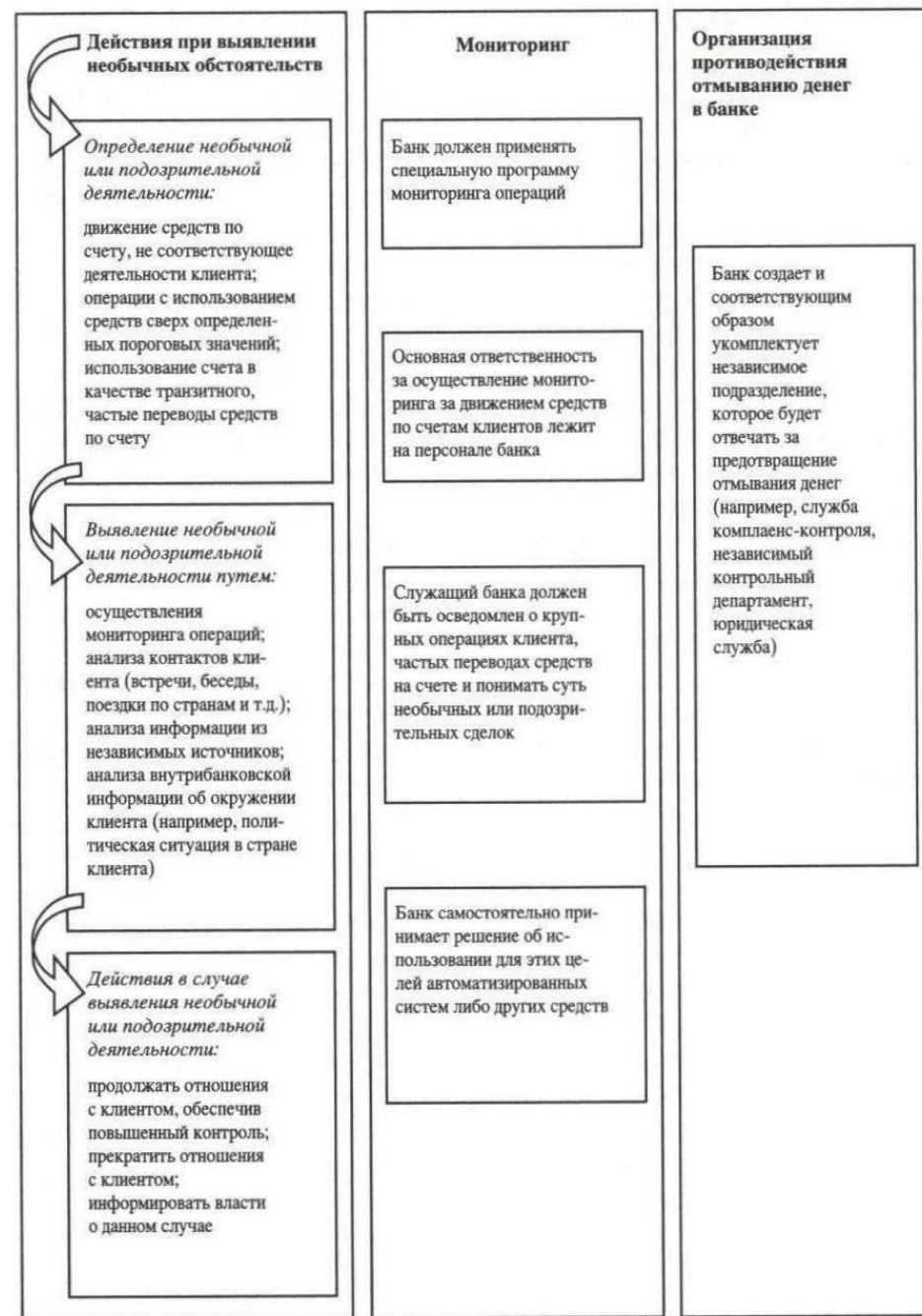


Рис. 9. Главные положения Вольфсбергских принципов

В настоящее время принято 12 международных конвенций и протоколов ООН по вопросам борьбы с терроризмом. Особо необходимо отметить Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма, принятую Резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1999 г. В ней говорится, что сообщество обеспокоено эскалацией актов терроризма во всех его формах и проявлениях. В документе подчеркивается, что необходимо крепить международное сотрудничество между государствами в деле разработки и принятия мер по недопущению финансирования терроризма, а также в борьбе с ним путем преследования и наказания совершающих его лиц.

В ст. 2 указанной Конвенции определено, что «любое лицо совершает преступление по смыслу настоящей Конвенции, если оно любыми методами, прямо или косвенно, незаконно или умышленно, предоставляет средства или осуществляет их сбор с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения:

а) какого-либо деяния, представляющего собой преступление согласно сфере применения одного из договоров, перечисленных в приложении, и содержащемуся в нем определенно;

б) любого другого деяния, направленного на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или межправительственную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от него».

Единые императивные обязательства для всех государств установлены Резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности ООН. Этой Резолюцией был учрежден Контртеррористический комитет (далее – КТК), в состав которого входят все 15 членов Совета Безопасности. КТК обеспечивает контроль за осуществлением всеми государствами Резолюции 1373 (2001) и стремится расширить возможности государств в деле борьбы с терроризмом.

Так, Резолюция 1440 (2002), принятая Советом Безопасности на 4632 заседании 24.10 2002 г., подтверждает, что террористические акты создают угрозы для международного мира и безопасности. Необходимо привлекать к ответственности исполнителей,

организаторов и спонсоров этих террористических актов, вести борьбу со всеми формами терроризма.

Целевой группой по финансовым мероприятиям, которую поддерживает Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), выпущены восемь специальных рекомендаций в отношении финансирования терроризма, касающиеся отмывания денег.

В Рекомендациях «Группы восьми» по противодействию терроризму<sup>8</sup> придается большое значение усилиям по предупреждению терроризма и борьбе с ним. Усилены меры, связанные с реагированием на угрозы, исходящие от транснациональной преступности. Рекомендации призваны улучшить практику, меры и взаимосвязи, существующие механизмы, процедуры и сети защиты общества от террористических угроз.

В качестве инструментария борьбы с террористической деятельностью предполагается использовать принятые международным сообществом рекомендации, резолюции, конвенции, связанные с противодействием террористической деятельности, в наибольшей степени ее финансированию. В рекомендациях отмечено, что необходимо перейти от замораживания активов террористических организаций к их конфискации с целью полного лишения террористов их финансовых ресурсов.

При этом многие государства продолжают запаздывать с осуществлением рекомендаций организаций мирового сообщества. Необходимость активизации усилий государств и их специальных органов для доступа к эффективным правовым, административным и полицейским инструментам в целях предотвращения терроризма, особенно для подрыва его экономической и финансовой основ, сегодня более чем очевидна.

Участниками Регионального форума АСЕАН (АРФ) в Декларации по финансовым мерам противодействия терроризму подчеркивается необходимость остановить финансирование терроризма в интересах глобального мира и безопасности. Борьба с финансированием терроризма является общей ответственностью всего мирового сообщества. В Декларации отмечено, что «...участники АРФ быстро и решительно внедряют меры по борьбе с финансированием терроризма, которые ООН определила как

<sup>8</sup> Встреча министров иностранных дел «Группа восьми». Уистлер, Британская Колумбия, 12–13 июня 2002 г.

обязательные. Мы заблокируем доступ террористам к нашим финансовым системам. Мы будем сотрудничать с другими компетентными международными организациями, в том числе Международными финансовыми учреждениями (МФУ), Целевой группой по финансовым мероприятиям, касающимся отмывания денег (ФАТФ), структурами, аналогичными ФАТФ, и Форумом финансовой стабильности (ФФС), с целью предотвращения злоупотреблений в отношении финансовой системы и угроз ее целостности, посредством содействия внедрению международных стандартов борьбы с финансированием терроризма, отмыванием денег и регулированием и контролем финансового сектора. Мы приветствуем решения чрезвычайной сессии ФАТФ по финансированию терроризма и его восемь специальных рекомендаций по данной проблематике. Прежде всего мы расширим наши внутренние и внешние возможности обмена информацией в качестве важнейшего международного шага по искоренению финансирования терроризма. Мы призываем всех участников АРФ оказывать всемерное содействие странам, нуждающимся в помощи, в соответствии с этим заявлением».

В достижение указанных целей предложены конкретные рекомендации, направленные на искоренение основ финансирования терроризма, главными из которых являются следующие:

замораживание террористических активов (в свою очередь в рекомендациях «Группы восьми» отмечено, что необходимо перейти от замораживания активов террористических организаций к их конфискации с целью полного лишения террористов их финансовых ресурсов);

внедрение международных стандартов (необходимость как можно скорее одобрить, подписать, ратифицировать и выполнять Конвенцию ООН по борьбе с финансированием терроризма и Конвенцию ООН по борьбе с транснациональной организованной преступностью);

международное сотрудничество: обмен информацией и программы содействия, в том числе по линии подразделений финансовой разведки или ее эквивалента;

техническое содействие (приветствуются усилия МВФ, Мирового банка, Азиатского банка развития и других многосторонних и региональных организаций по оказанию технического содействия, в том числе путем развития существующих программ и подготовительных центров);

соответствие и отчетность, что подразумевает необходимость реализации международных стандартов и приведения в соответствие с ними внутренних норм, обмена информацией относительно соответствующих законов, положений и позитивного опыта в борьбе с финансированием терроризма. Здесь поддерживаются действия Контртеррористического комитета ООН, действия по надзору и добровольной самооценке (своих финансовых систем) через МФУ, ФАТФ и соответствующих региональных структур.

То есть предлагается проведение самооценки в соответствии с восемью специальными рекомендациями по противодействию финансированию терроризма.

Необходимо скорейшее принятие мер регулирования, для того чтобы воспрепятствовать и противодействовать движению средств, в отношении которых есть подозрения, что они предназначены для террористических целей, при этом ни в коей мере не ущемляя свободу движения законного капитала, и активизировать обмен информацией о международном движении таких средств.

Особую актуальность приобретают вопросы, связанные с взаимодействием теневой экономики с экономическим и финансовым обеспечением терроризма, развитием его инфраструктуры стратегического планирования операций и тактики практических действий, подготовки террористов-профессионалов. Необходимо с опережением отслеживать источники формирования «денег террора», финансовые институты, каналы и адресаты их циркуляции, владеть инструментарием и методиками проведения соответствующих финансовых и налоговых расследований.

В качестве инструмента противодействия указанным явлениям представляется целесообразным развитие форм и механизмов международного сотрудничества национальных органов высшего финансового контроля (надзора), правоохранительных органов и финансовых разведок и международных организаций (Интерпол, Европол, ФАТФ).

Россия активно участвует в международных организациях, действия которых направлены на противодействие терроризму. Ключевым элементом в системе осуществления Россией мер противодействия терроризму является пресечение финансирования террористической деятельности.

Основное внимание спецслужб России, в частности МВД России, сосредоточено на международном сотрудничестве в об-

ласти противодействия терроризму. Основными формами сотрудничества являются: организация деятельности рабочих групп по координации оперативного взаимодействия в борьбе с терроризмом и транснациональной преступностью, информационный обмен, проведение совместных операций, исполнение международных следственных поручений и запросов в рамках правовой помощи по уголовным делам; осуществление экстрадиций преступников, находящихся в международном розыске; подготовка и переподготовка кадров.

Россия находится на переднем крае борьбы с международным терроризмом. Российская Федерация участвует в одиннадцати из двенадцати глобальных антитеррористических конвенций по борьбе с различными проявлениями терроризма. В 2004 г. Россия выступила с инициативой принятия резолюции «Права человека и терроризм», которая была одобрена на сессии Генеральной Ассамблеи; вслед за трагедией в Беслане по инициативе России принята Резолюция 1566 (2004) Совета Безопасности ООН, которая существенно укрепляет международно-правовую базу борьбы с терроризмом, включая ликвидацию его инфраструктуры и источников финансирования, а также недопущение укрывательства террористов от правосудия. Резолюция 1566 (2004) выводит международное контртеррористическое сотрудничество под эгидой ООН на качественно новый уровень, конкретизирует международное правовое определение терроризма. Огромная работа проводится Россией в ООН и ОБСЕ, в контактах с ЕС и НАТО, а также на двустороннем и межгосударственном уровне для налаживания системного противодействия международному терроризму, организованной преступности, наркоугрозе, торговле людьми, незаконной торговле оружием.

В целях выполнения международных обязательств и реализации положений соответствующих внутренних документов продолжается существенная работа по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами. Основопологающим в этом плане стало внесение в январе 2003 г. в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» изменений, необходимых для реализации «восьми специальных рекомендаций» по борьбе с финансированием терроризма Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

Проделанный Россией в этой сфере путь по достоинству был оценен специальной миссией ФАТФ. Отчет миссии был представлен на июньском (2003) пленуме ФАТФ, по итогам которого Россия была принята в постоянные члены Группы. В октябрьском (2003) пленуме ФАТФ Россия приняла участие уже в качестве полноправного члена.

Достижения на направлении противодействия террористическим финансам, создания для этого соответствующих национальных механизмов и процедур позволяют России переходить на более активные позиции в рамках международного сотрудничества, в первую очередь в том, что касается повышения эффективности борьбы с финансированием терроризма в зонах приоритетных интересов – в частности, на пространстве СНГ.

Россией выстроена система двусторонних отношений, направленных на совместное решение вопросов, связанных с противодействием террористической деятельности.

Россия полномасштабно подключается к антитеррористическому сотрудничеству в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в первую очередь через более активное участие в соответствующих мероприятиях в рамках АСЕАН, АРФ, АТЭС.

Особо пристальное внимание уделяется Россией Центрально-Азиатскому региону, обеспечению в нем безопасности. Это связано с тем, что в последнее время на этом направлении в связи с непосредственной близостью по-прежнему нестабильного Афганистана возросли такие угрозы, как терроризм, религиозный экстремизм, незаконный оборот наркотиков.

Приоритетными являются направления, связанные с Индией и Китаем.

Россия активизирует взаимодействие с антитеррористическими структурами других регионов, в частности Латинской Америки. Российские делегации участвуют в качестве наблюдателей в сессиях Межамериканского комитета по борьбе с терроризмом (СИКТЕ).

Однако, несмотря на усиленные меры как со стороны международного сообщества, так и национальных спецслужб, направленные на противодействие террору и подрыв его экономических основ, эффективность противодействия терроризму остается низкой.

Фиксируя взаимосвязь организованной преступности, экономической преступности, наиболее опасных видов транснацио-

нальной преступности и терроризма, определив состав экономики террора по видам противоправной экономической деятельности, характер и направления материальных и финансовых потоков, которые формируются в ее недрах, Россия выходит на путь решения проблемы противодействия экономическим основам терроризма. Оно должно выстраиваться с учетом структуры экономики террора, закономерностей формирования и движения денег террора, их своеобразного кругооборота, системно охватывая все источники обеспечения современной глобальной террористической сети. В настоящее время Россия бессистемно борется по отдельным направлениям и сегментам экономики террора силами отдельных правоохранительных органов и спецслужб, создает новые ведомства, идет по пути реорганизации старых ведомств. Однако без должной координации, при отсутствии необходимых программно-целевых и плановых начал, межведомственных институтов, желаемый результат достигнут не будет.

В интересах антитеррора необходимо наладить системное взаимодействие спецслужб, других субъектов противодействия терроризму, выстроить его институциональное и организационное обеспечение. И если ставится стратегическая задача подрыва экономических основ терроризма, то, согласно поставленным целям и задачам, должна быть выстроена комплексная государственная политика противодействия терроризму и адекватная ей система экономических, правовых и правоохранительных институтов. Для этого необходима работа различных государственных институтов на достижение единого результата и их четкая координация.

Наиболее действенным механизмом координации может стать «Общенациональная программа борьбы с экономическими основами терроризма», в которой на длительный период будут четко прописаны ресурсы, участники этой программы, формы их взаимодействия. В дальнейшем целесообразно принятие аналогичных программ на международном уровне под эгидой международных организаций. Таким образом, работая на единый результат, национальные, межстрановые, международные программы, совместные (многосторонние и двусторонние) соглашения по противодействию экономическим основам терроризма смогут обеспечить сетевой ответ на вызов международной террористической сети, включая и экономику террора, также функционирующую на сетевых началах, подорвать ее несущие конструкции,

выйти на решение ряда важных вопросов обеспечения международной безопасности государств со стороны глобальной террористической угрозы.

В свете решения задач, которые сегодня стоят перед мировым сообществом, Российской Федерацией, требуются принципиально новые подходы в плане теоретического осмысления данных проблем, нестандартные решения в области подготовки кадров антитеррора. Это подводит к мысли о необходимости разработки соответствующих долговременных научно-исследовательских и образовательных программ.

**И.М. Синицын**

советник аппарата Совета  
Безопасности Российской Федерации

## **О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПЕРЕКРЫТИЮ КАНАЛОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА**

Принимаемыми федеральными органами исполнительной власти мерами в Российской Федерации в 2005 г. удалось достичь определенных положительных результатов в области борьбы с терроризмом, в том числе и в Северо-Кавказском регионе.

Так, в 2005 г. на 42,9%, сократилось число преступлений террористического характера, в том числе случаев терроризма – на 24,6%. Снижение их количества отмечается на территории всех федеральных округов. Из 203 совершенных в России в 2005 г. террористических актов 174 (более 85,7%) зарегистрировано на территории Южного федерального округа (на 30% меньше, чем в 2004 г.). Однако тяжесть совершаемых преступлений не снижается. Продолжают совершаться акции, вызывающие широкий общественный резонанс, способные привести к обострению международных отношений России с соседними государствами (террористические акты на газопроводе в Северной Осетии-Алания, на энергетических объектах в Карачаево-Черкесии).

Интенсивность террористической деятельности напрямую зависит от ее финансирования, которое совместно с идеологическим аспектом составляет ее основу.

Меры, принимаемые федеральными силами, направлены на выявление и ликвидацию внешних и внутренних источников поступления средств, которыми являются:

внутренние источники финансирования: поступления от чеченских общин и чеченских криминальных группировок России; доходы от незаконного оборота оружия, наркотиков, нефтепродуктов, похищения людей, хищений бюджетных средств, вымогательство и др.;

внешние источники финансирования: поступления от международных исламских экстремистских организаций, стран исламского мира, от чеченских диаспор за рубежом, от финансовых олигархов, заинтересованных в сохранении и расширении зоны нестабильности, эскалации напряженности в Северо-Кавказском регионе.

В настоящее время большую часть средств организаторы террористической деятельности продолжают получать из-за границы.

Проблема прекращения доступа террористов к финансовым средствам остается актуальной для всего мирового сообщества. На современном этапе представляется невозможным результативно бороться с терроризмом без решения этой проблемы.

Россией налажено и осуществляются тесное взаимодействие с авторитетными организациями, осуществляющими противодействие поступлению финансовых средств, особенно с Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (далее – ФАТФ).

На основе международных правовых документов создано и совершенствуется национальное законодательство в этой области. Основными международными документами являются:

Международная конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г.;

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма от 13 апреля 2005 г.;

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.;

Международная конвенция ООН о борьбе с бомбовым терроризмом от 15 декабря 1997 г.;

Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г.;

Резолюции СБ ООН: № 1373 (2001) от 28.11 2001 г., № 1566 (2004) от 8.10 2004 г., № 1611 (2005) от 7.07 2005 г.;

Резолюция Генеральной ассамблеи ООН № 58/81 от 9.12 2003 г. и др.

На их основе создана и совершенствуется нормативная правовая база по противодействию терроризму Российской Федерации, основными документами которой являются:

Федеральный закон РФ от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»;

Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;



Федеральный закон РФ от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Работа по приведению нормативной правовой базы РФ к международным стандартам в основном завершена, особенно в части учета новых рекомендаций ФАТФ (нашли отражение в Федеральном законе «О внесении изменений в Федеральный закон от 28 июля 2004 г. № 88-ФЗ “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”»). В настоящее время на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации находится ряд проектов, вносящих согласно этим положениям изменения в соответствующие правительственные акты.

Активная работа ведется органами исполнительной власти по линии Международного валютного фонда, Всемирного банка, ОБСЕ, в рамках «Группы восьми». По инициативе России создана и активизирует деятельность Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (прежде всего в Центральной Азии). Развивается эффективное сотрудничество по интеграции государств-членов СНГ в международную систему противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Россия является полноправным членом Комитета экспертов узкого состава Совета Европы по оценке мер по борьбе с отмыванием денег.

Важным направлением международного сотрудничества, безусловно, являются двусторонние механизмы взаимодействия специальных органов и служб, которые зачастую позволяют быстро и продуктивно продвинуться в решении проблем отмывания преступных доходов и финансирования терроризма на практике. Россией подписаны двусторонние соглашения о сотрудничестве подразделений финансовых разведок с Чехией, Бельгией, Италией, Панамой, Францией, Эстонией, Польшей, Великобританией, США, Украиной, Швецией. Финансовые аспекты террористической угрозы обсуждаются на регулярных заседаниях двусторонних рабочих групп по борьбе с терроризмом и безопасности в США, Китае, Великобританией, Индией, Пакистаном, Германией, Францией.

По данным национальных субъектов борьбы с терроризмом, а также по поступающей из-за рубежа информации, мировому

сообществу в результате принятых мер удалось достичь определенного прогресса в сфере борьбы с финансированием террористической деятельности, особенно в создании организационно-правовой базы и налаживании взаимодействия по выявлению и перекрытию их источников.

Однако фронт совместной работы по ликвидации «грязных» денег и капиталов остается чрезвычайно обширным, а проблема актуальной. По данным МВФ, в финансировании терроризма участвуют средства на общую сумму около 50 млрд долл. США, а по санкциям правоохранительных органов различных стран наложен арест всего на 150 млн долл., использование которых в интересах финансирования терроризма признано установленным.

Работу в рамках международной деятельности необходимо продолжить. Прежде всего требуется принять меры к скорейшему присоединению Российской Федерации к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (от 3 мая 2005 г.), планированию и реализации по выполнению ее требований.

Важная задача – ускорить подготовку Соглашения государств-участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма и его заключения Российской Федерацией.

Одним из основных направлений перекрытия внешних источников финансирования терроризма является выявление и ликвидация каналов поступления средств по банковским каналам. Такая работа проводится в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2001 г. № 6 «О мерах выполнения мероприятий, предусмотренных резолюцией СБ ООН № 1373» и утвержденной им в июне 2005 г. Концепции национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – Концепция).

Росфинмониторингом совместно с МИДом России, Генпрокуратурой и Минюстом России осуществляется работа по ведению Перечня организаций и физических лиц, подозреваемых в причастности к экстремистской (террористической) деятельности.

В целях повышения межведомственного взаимодействия в 2005 г. создана Межведомственная комиссия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным

путем, и финансированию терроризма (далее – Комиссия). В нее вошли представители 13 министерств и ведомств (Минфина России, МВД России, ФСБ России, СВР России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Банка России и др.). В число задач Комиссии входит: совершенствование нормативного правового обеспечения; улучшение координации и межведомственного взаимодействия; принятие мер по укреплению и расширению международного сотрудничества; совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов; осуществление профессиональной подготовки специалистов различных органов исполнительной власти; активизация процессов взаимодействия и информационного обмена и др.

Комиссией утвержден рассчитанный на пять лет План мероприятий по реализации Концепции.

Принятые меры уже в 2005 г. позволили повысить эффективность проводимых мероприятий, в том числе и на основе активизации обмена оперативно значимой информацией между заинтересованными государственными структурами. По данным Росфинмониторинга, количество уголовных дел, связанных с отмыванием «грязных» денег, в 2005 г. увеличилось в 10 раз (в 2004 г. – 80 дел, в 2005 г. – более 800), проведено в 3 раза больше финансовых расследований, чем в предыдущем.

Значительная часть финансовых средств террористическим группам, действующим на территории Северного Кавказа, продолжает поступать от зарубежных источников. По данным российских правоохранительных органов, прослеживается тенденция сокращения их поступлений. Однако эмиссары их лидеров за рубежом продолжают заниматься сбором финансовых средств и их переправкой на территории России.

В результате совместной работы российских правоохранительных структур и спецорганов выявлены и взяты в разработку лица, причастные к организации и функционированию каналов из стран Персидского залива (Саудовской Аравии, Объединенных Арабских Эмиратов, Кувейта, Египта и Иордании), а также отдельных европейских стран (Италии, Германии).

Несмотря на закрытие фондов «Аль-Харамейн», «Исламик фаундейшн», продолжается деятельность их зарубежных и внутренних филиалов по поддержке террористов в России. Вскрыты факты, свидетельствующие о стремлении доставки средств от ис-

ламского благотворительного фонда «Аль-Рашид Траст», входящего в число ключевых «спонсоров» международных террористических группировок (на нужды «чеченского сопротивления» им выделено в 2006 г. 3 млн долл. США).

Из зарубежных «спонсоров» чеченских экстремистов в настоящее время также проявляется активная деятельность таких, как Международная исламская благотворительная организация «Аль-Харамейн», Алжирская исламская организация «Исламие», Международная исламская экстремистская организация «Братья-мусульмане», Организация чеченской диаспоры в г. Лейпциг (Германия) «Вайнахское движение», Организация «Исламский фонд развития», религиозная организация «Хизб ут-Тахир аль-Ислами» и др.

Особого внимания заслуживают мероприятия по совершенствованию действующей в Европе системы и структуры поддержки «чеченского сопротивления».

Требуют более детальной проработки все чаще применяемые «спонсорами» террора альтернативные (внебанковские) системы трансферта капиталов по типу арабской «hawala», когда реальные финансовые средства не пересекают границы государств, а зафиксировать участников операции по переводу денег зачастую не представляется возможным. Деятельность альтернативных систем трансферта характеризуется высокой конспиративностью и закрытостью.

Проводится работа по выявлению каналов финансирования извне с использованием средств, полученных от наркобизнеса.

Особое внимание продолжает уделяться взаимодействию с приграничными с Россией государствами. Значительная часть потока финансовых средств поступает через территорию приграничных с Россией государств – Турции, Грузии и Азербайджана, где они «обналичиваются» и оттуда доставляются курьерами.

По оценкам западных и российских спецслужб, с учетом активизации принятых международным антитеррористическим сообществом мер по выявлению и перекрытию каналов финансирования терроризма экстремистские и террористические организации стали все больше ориентироваться на самофинансирование за счет использования широкого круга криминальных источников, значительное место среди которых занимают доходы от организации незаконного оборота наркотиков и оружия, похи-

щения людей, рэкета лиц, имеющих теневые доходы, производства и сбыта контрафактной продукции и т.д. Можно прогнозировать, что наблюдаемый процесс децентрализации международного терроризма неизбежно будет приводить к увеличению доли преступных капиталов в финансовой подпитке деятельности террористов и экстремистов, т.е. внутренних источников финансирования. В связи с этим задача повышения эффективности деятельности российских правоохранительных органов и их взаимодействия становится все более актуальной.

Обращает внимание продолжающийся в России в 2005 г. рост преступлений экономической направленности, а также связанных с незаконным оборотом оружия, наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ.

Общий материальный ущерб от преступлений экономической направленности в 2005 г. составил 1399,6 млрд руб. (в 5,1 раза больше, чем в 2004 г.). В отношении экономических преступных группировок возбуждено 587 уголовных дел, наложен арест на имущество на сумму 136,478 млн руб., среди изъятых фальшивых денежных знаков 1272,45 тыс. долл. США (в 10 раз больше, чем в 2004 г.) и 246,148 млн руб. (в 30 раз больше, чем в 2004 г.). Особое внимание уделялось в 2005 г. борьбе с экономическими преступлениями на территории Чеченской Республики. В результате проведенных совместных операций выявлено около 2000 преступлений экономической направленности.

Продолжается работа по выявлению и предотвращению хищения бюджетных средств, выделяемых на восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики. Выявленные факты свидетельствует, что значительная их доля присваивается коррумпированными чиновниками как в федеральных органах власти, так и в самой Республике, часть из которых используется для финансирования бандгрупп.

Такая же работа ведется в отношении похищаемых и присваиваемых чиновниками компенсационных выплат за разрушенное в Республике жилье. С начала действий постановлений о выплатах компенсаций возбуждено 238 (из них в 2005 г. – 181) уголовных дел, из которых 35 – в отношении должностных лиц, отвечающих за процесс оформления заявительских материалов. Предотвращен ущерб государству на сумму свыше 602 млн руб.

Выявлена и пресечена противоправная деятельность более 40 коррумпированных должностных лиц в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в правоохранительных органах, лоббировавших интересы чеченских диаспор, организаций и лиц, связанных с бандгруппами.

Важным направлением совместной работы всех ветвей органов власти является стабилизация криминогенной обстановки в нефтяной отрасли Чеченской Республики, выявление и пресечение незаконной добычи, переработки и реализации нефти на ее территории и сопредельных с ней регионов Южного федерального округа Российской Федерации. С этой целью в 2005 г. проведено три этапа специальных оперативно-профилактических мероприятий «Чеченская нефть-2005».

По каждому из возбуждаемых дел террористической направленности следственными органами проводятся мероприятия, направленные на установление источников финансирования терроризма и экстремизма.

Несмотря на то что в последнее время вопросам пресечения каналов финансирования террористов уделяется большое внимание, а правоохранительными и иными заинтересованными ведомствами в этом направлении осуществлен достаточно большой объем работы, в целом необходимо повысить результативность этой деятельности. Как представляется, недостаточно высокая результативность проводимых работ является следствием не столько невысокого уровня квалификации оперативных сотрудников, задействованных для проведения указанных мероприятий, сколько отсутствием методики выявления и пресечения случаев финансирования терроризма как из внешних, так и из внутренних источников, а также расследования уголовных дел о таких преступлениях.

Вместе с тем законодательство, регламентирующее борьбу с финансированием терроризма, требует своего дальнейшего развития. Особенно это касается повышения ответственности физических и юридических лиц за указанные деяния. В этой связи следует отметить принятый 17 декабря 2004 г. в первом чтении проект Федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму», который содержит главу IV «Противодействие финансированию террористической деятельности», предусматривающую возможность конфискации имущества, полученного в результате террористической деятельности либо

используемого для террористической или поддерживающей ее деятельности.

Одним из существенных условий эффективной правоприменительной деятельности по борьбе с терроризмом явилось бы наделение спецслужб и правоохранительных органов соответствующими процессуальными полномочиями по контролю над финансовыми потоками, замораживанию и аресту подозрительных счетов, вменение в обязанность финансово-кредитных организаций сотрудничать с ними. Например, в США законом «О предупреждении и наказании за совершение террористических актов в США и во всем мире, укреплении правоприменительных и следственных инструментов и других мер» внесены поправки в законы о банковской и финансовой тайне, позволяющие в случаях, когда дело касается международного терроризма, получать в банковских и финансовых учреждениях соответствующую информацию.

Требуется повысить ответственность кредитных организаций и их руководителей за финансирование террористической деятельности и тесно связанной с ней организованной преступности, продолжить мероприятия по оперативному и жесткому реагированию на информацию из правоохранительных органов. Этому будет способствовать принятие разрабатываемого проекта Федерального закона «О конфискации имущества, полученного в результате террористической деятельности либо используемого для террористической или поддерживающей ее деятельности».

В рамках совершенствования законодательства подготовлен и внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный Кодекс Российской Федерации», в котором предлагается новая редакция ст. 205-1 (вовлечение в совершение преступлений террористического характера), в которой предусмотрен весь спектр возможного участия в финансировании, планировании и подготовке террористических актов, включая требования и универсальных антитеррористических конвенций, и протоколов, участницей которых является Россия. Предусматривается также установить ответственность за финансирование терроризма любыми путями (прямо или косвенно) – не только с намерением на то, что данные средства были или могли быть использованы для осуществления террористических актов, но также при осознании того, что подобное использование возможно (проект ст. 205-5

УК РФ). Эти меры отвечают требованиям Резолюции Совета Безопасности ООН № 1373 (2001).

Подготовлены предложения «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации», предусматривающие повышение эффективности деятельности правовых институтов и механизмов, устранение имеющихся недостатков и связанных с ними проблем правоприменительной практики, прежде всего террористической направленности, обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства и иных граждан при неукоснительном соблюдении их конституционных прав и свобод.

**С.И. Гирько**

доктор юридических наук, профессор

## **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

Любая социальная общность функционирует в обстановке внутренних и внешних угроз, различных по своей природе и по субъектам. На уровне государства под угрозой безопасности целесообразно понимать фактор, наличие которого ущемляет жизненно важные интересы государства, общества или граждан. Если военная безопасность обеспечивает территориальную неприкосновенность и целостность, свободу и независимость государства, экономическая – развитие хозяйственного механизма, экологическая – служит защите людей как высшей ценности любой страны, то главная цель социальной безопасности – защита жизни, здоровья, благополучия, прав и свобод человека. При этом безопасность – это не спонтанное реагирование на любые возникающие угрозы, а продуманная стратегия, исходящая из осознанных фундаментальных интересов государства и общества. Обеспечение внутренней и глобальной безопасности, таким образом, требует от власти следования определенной стратегии.

Критический уровень социальной безопасности личности, семьи, большинства социальных групп и слоев российского общества в настоящее время насущным образом требует переосмысления проблем социальной стратегии развития России с учетом ее потенциала, традиций, исконных ценностей народа, исторической природы огромного многонационального государства.

Преступность как социально-правовое явление (преступления, их общественно-опасные последствия и лица, их совершившие) подпадает под сформулированное Федеральным законом «О безопасности» понятие внутренних реальных и потенциальных опасностей и угроз национальной безопасности – жизненно важным интересам личности, общества, государства в экономической, политической, социальной и иных сферах, защищенность (безопасность) от которых достигается реализацией правовых

мер, содержащихся прежде всего в уголовном (меры уголовно-правовой ответственности, репрессии преступности), оперативно-розыскном, уголовно-процессуальном (формы реализации этих мер) праве.

Понятие «национальная безопасность» включает в себя все виды безопасности личности, общества и государства, которые проявляются в различных сферах (экономической, политической, военной обороны, социальной, семейной, экологической, информационной и т.д.) как внутренняя и внешняя безопасности.

Задачами УК РФ (ч. 1, ст. 2) являются охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя РФ от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, предупреждение преступлений. Обеспечение безопасности человека определено в ч. 1 ст. 7 УК РФ в качестве принципа уголовного законодательства. Следовательно, задача обеспечения безопасности личности, общества, государства от посягательств, признанных УК РФ преступлениями, – цель и направление уголовно-правового воздействия или функция уголовного законодательства и права.

Преступность, прежде всего коррупционная, террористическая, наркопреступность, ее организованность служат в современной России главными источниками социально-правовых опасностей и угроз ее внутренней и внешней национальной безопасности. Поэтому ведущими среди мер социально-правового механизма обеспечения правопорядка являются уголовно-правовые.

Радикальное обновление УК РФ (изменения, внесенные в декабре 2003 г.), сравнимое с принятием действующего УПК РФ по масштабу создания «черных дыр», вызвало не менее широкий общественный резонанс, в том числе среди ведущих ученых-специалистов в области уголовного права и криминологии, выступивших в средствах массовой информации, по сути, с протестом против внесенных в УК изменений без какого-либо учета правовых, криминологических экспертиз законопроекта, проведенных ведущими учеными России, оценивая эти изменения УК как невиданную гуманизацию уголовной репрессии в отношении организованной, экономической, коррупционной преступности и неприкрытое лоббирование интересов преступности в уголовном законодательстве.

Общеправовой принцип безопасности может быть отражен в УК РФ как функция либо задача обеспечения безопасности личности, общества, государства и т.д. При этом термин «безопасность» должен использоваться как вбирающий и заменяющий указанные в ч. 1 ст. 2 УК РФ обеспечение общественной безопасности, охрану конституционного строя РФ, окружающей среды, а так же иные, определенные в Особенной части УК виды безопасности (экономической – гл. 21–23, транспорта – гл. 27, информационной – гл. 28, государственной – гл. 29–33).

Основной задачей разработки стратегии безопасности страны должно стать расширение научных и общественных представлений о национальной безопасности России, выведение их на уровень государственных решений. Отсутствие такой стратегии создает дополнительную напряженность в дезориентированном обществе, не позволяет в должной мере консолидировать социальные и политические силы.

Подобная стратегия должна опираться на принципиально новую концепцию взаимоотношений государства и общества. Главный, принципиально важный фактор плодотворности общественных усилий по урегулированию существующих кризисных явлений – укрепление российского государства на демократической основе. И только при этом условии возможно дальнейшее развитие в рамках цивилизованного отношения к действующему в стране основному закону – Конституции.

Ряд шагов в деле обеспечения национальной безопасности по всем основным направлениям уже сделан, и существовавший первоначально «правовой вакуум» стал устраняться.

Активизация работы над изменением концепции национальной безопасности предусматривает внесение поправок в так называемые «профильные законы».

Все эти шаги, безусловно, важны и актуальны и одновременно указывают те направления совместной деятельности граждан и государства, следование которым позволит поднять систему обеспечения национальной безопасности на новый качественный уровень.

Очевидно, что в настоящее время назрела необходимость разработки комплексной программы противодействия преступности. Самой важной в данной программе представляется задача: избежать методологических целеполагающих ошибок, допущенных ранее. В специализированных программах по противодействию

отдельным видам преступности в качестве одной из основных целей указывалось «усиление борьбы с преступностью». Ни одна из этих программ в конечном счете не увенчалась успехом. Главными показателями этих стратегий усиления борьбы являются количество новых законов и иных нормативных правовых актов, рост численности силовых структур, число проведенных проверок, операций и т.п., когда борьба в конечном итоге превращается в самоцель. Настало время признания неэффективности одних мер уголовной репрессии в противодействии преступности, необходим переход от уголовных репрессий в борьбе с преступностью к ее предупреждению как приоритету государственной политики в этой области. Поэтому принципиальная корректировка целей при формировании политики борьбы с преступностью – требование времени.

Уголовная политика Российской Федерации на протяжении многих десятилетий или не осознавалась в качестве самостоятельной проблемы, или отличалась крайней нестабильностью. Она не имела достаточно упорядоченного развития, а воспринималась как совокупность решений власти, направленных на стабилизацию общественной безопасности, порядка и обеспечение борьбы с преступностью. Во многом это обуславливалось отсутствием соответствующей концепции уголовной политики государства, основанной на оценке проблемных ситуаций в данной сфере.

Концепция уголовной политики должна ставить своей первоочередной задачей решение наиболее значимых проблем, делая ставку на системный подход, включающий набор социальных, психологических, нравственных, экономических и собственно правовых составляющих, детерминирующих законопослушное поведение.

Концепция уголовной политики, в самом общем виде, может быть определена как совокупность основополагающих идей и положений, основанных на Конституции Российской Федерации и общепризнанных нормах международного права, определяющих стратегические цели обеспечения эффективного правопорядка и минимального уровня преступности на основе определения задач и подходов, основанных на принципах правового государства и гражданского общества, а также определяющих оптимальные средства их достижения. Ближайшей целью концепции современной уголовной политики должна стать разработка задач и подхо-

дов сдерживания преступности, формирования позитивных явлений, развитие ее внутренних видов, а также средств достижения этих целей на ближайшую перспективу путем:

принятия новых законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства РФ и иных нормативных правовых актов, реализуемых в сфере борьбы с преступностью и обеспечивающих оптимизацию уголовного судопроизводства;

совершенствования системы органов государственной власти, осуществляющих обязанности по противодействию преступности, созданию оптимальных условий для реализации их полномочий и компетенции, а также осуществления системы мер, направленных на повышение эффективности деятельности и обеспечение взаимодействия этих органов;

совершенствования научно-технических средств, методов и приемов противодействия преступности, их внедрения в правоприменительную деятельность и уголовное судопроизводство;

оптимизации среды функционирования, смягчения тенденций нигилистического отношения населения к закону и правоохранительной деятельности, определения пределов участия граждан в противодействии преступности и иным формам правонарушающего поведения;

создание финансовой и материально-технической базы для деятельности органов государственной власти, негосударственных организаций и населения при осуществлении деятельности по противодействию преступности.

Все указанные направления и средства формирования уголовной политики должны носить исключительно правовой характер и базироваться на соответствующих правовых актах.

Концептуальные положения должны быть тесно связаны с задачами уголовной политики. Сопоставляя эти обстоятельства, образующие факторные комплексы как составные части основания для разработки концептуальных положений уголовной политики, при анализе и оценке результатов деятельности за определенный период времени (полугодие, год и более), руководители правоохранительных органов получают возможность правильно оценить тенденции преступности и наметить обоснованные стратегические и тактические решения на последующий период деятельности.

Проблемные ситуации на стратегическом уровне влияют на формирование задач уголовной политики, которые имеют для-

щийся, долговременный характер и должны быть направлены на противодействие (улучшение) криминальной ситуации средствами уголовной политики.

На уровне реализации уголовной политики, например для органов внутренних дел, выделяются две группы приоритетов, связанные:

1) с направлениями деятельности органов внутренних дел;

2) со средствами, имеющимися в распоряжении органов внутренних дел, необходимыми для реализации ими задач уголовной политики на данном этапе. В частности, обоснованно выделяются приоритеты, связанные с информационно-аналитической базой и методическим обеспечением уголовной политики, включая единую систему соответствующих материальных носителей информации (ЭВМ, компьютерных сетей и т.п.), новые параметры отчетности и аналитической работы, последовательную ориентацию на выявление реального уровня преступности и оценки эффективности воздействия на нее.

Представляется оправданным дифференцированное определение приоритетов для следующих подсистем уголовной политики:

- специальной профилактики (здесь, в частности, ставятся задачи восстановления на новых основах территориальной системы специальной профилактики, повышения эффективности профилактики в отношении организованной, профессиональной, рецидивной преступности, безнадзорности, беспризорности и преступности несовершеннолетних);

- уголовно-правового воздействия (например, обеспечение неотвратимости реагирования на каждое совершенное преступное деяние, дифференциация ответственности и индивидуализация наказания за совершенное преступление, обеспечение правильной квалификации преступлений, криминализация новых видов общественно опасного поведения в современных условиях);

- обеспечение оптимального уголовно-исполнительного воздействия как единого процесса в рамках реализации задач уголовной политики.

Кроме того, дифференциация приоритетов в управлении подсистемами уголовной политики осуществляется и по направлениям борьбы с преступностью. В частности, таковыми на современном этапе являются максимальные ограничения масштабов пре-

ступности и смягчение ее последствий, применительно к следующим видам (группам) преступлений:

против личности и общественной безопасности, в том числе терроризма и религиозного экстремизма;

в сфере экономики;

организованной преступности, коррупции, незаконного распространения наркотических средств;

незаконного распространения оружия и преступлений, совершенных с его использованием.

Названные приоритеты могут уточняться во времени и применительно к регионам.

В настоящее время в сфере уголовной политики все более актуальными становятся вопросы международного сотрудничества в борьбе с преступностью, особенно имеющей транснациональный характер.

Следует также принимать меры, которые позволят исключить нестабильность в развитии карательного аспекта уголовной политики, поскольку ранее периоды ужесточения карательной практики сменялись либерализацией, ослаблением репрессивной функции и даже подменой общепринятых способов государственно-правового принуждения мерами общественно-воспитательно-го воздействия. Такие колебания едва ли были проявлением осмысленной и последовательной политики государства в данной сфере. Скорее, это подтверждало отсутствие взвешенной научно обоснованной концепции воздействия государственных органов и общественности на негативные процессы. Естественно, что такие волюнтаристские подходы не могли привести к долгосрочному эффекту в деле борьбы с преступностью.

Очевидно, что концепция должна предусматривать разумное сокращение сферы деятельности субъектов уголовной политики. Это может достигаться расширением перечня декриминализованных деяний, применением видов наказаний, не связанных с лишением свободы, основанной на законе корректировкой следственной и судебной практики в направлении расширения возможностей для прекращения уголовных дел на всех стадиях расследования и применения мер, заменяющих уголовное наказание. Среди форм реализации данного направления уголовной политики можно указать на более широкое применение реституции (восстановления нарушенных правонарушением прав и свобод потерпевшего), возможностей условного и условно-досрочного

освобождения от наказания, принудительных мер воспитательного и медицинского характера.

Так, изучение проблем деятельности органов внутренних дел по документированию и привлечению к уголовной ответственности участников преступных формирований за последние годы показывает, что жизнеспособность им обеспечивает тесная связь со сферой легального бизнеса и коррумпированными чиновниками государственного аппарата, причем на самых разных его уровнях. Вместе с тем нельзя отрицать и наличие недостатков в организации оперативно-розыскной деятельности ОВД.

Анализ работы подразделений по борьбе с организованной преступностью свидетельствует о том, что раскрытие отдельных преступлений, совершенных организованными группами, входящими в состав преступных сообществ, как правило, не приводит к распаду последних. Чаще всего деятельность правоохранительных органов, с одной стороны, не затрагивает «жизненно» важных звеньев преступного сообщества – руководителей и организаторов, с другой – не проводится необходимая работа, направленная на подрыв финансовой базы преступного сообщества. Все это впоследствии приводит к его регенерации. Трудности борьбы с этим видом преступлений также вызваны несовершенством законодательной базы, отсутствием научно обоснованных методик, рекомендаций по организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении участников преступных сообществ.

Уголовный кодекс Российской Федерации содержит норму об уголовной ответственности за организацию преступного сообщества (преступной организации) – ст. 210 УК РФ. Внимательный анализ конструкции данной нормы и правоприменительная практика показывают, что в данном случае принята фактически мертвая норма, носящая характер юридической фикции. Ее конструктивные особенности таковы, что лица, осуществляющие руководство преступными формированиями, специализирующимися, например, на незаконном предпринимательстве, невозвращении из-за границы средств в иностранной валюте, причинении имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием или уклонения от таможенных платежей и совершении некоторых иных преступлений, ответственности по ст. 210 УК РФ не несут. Перечисленные преступления относятся к категории преступлений средней тяжести, поскольку наказание за их соверше-



ние не превышает пяти лет лишения свободы, в то время как в диспозиции ст. 210 УК РФ прямо указывается, что преступными сообществами (организациями) признаются образования, созданные для совершения тяжких или особо тяжких преступлений.

Основными направлениями совершенствования правовой базы борьбы с организованной преступностью являются:

усиление возможностей правового воздействия правоохранительных органов на организаторов преступных сообществ;

защита свидетелей, потерпевших и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству;

более широкое использование результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе при доказывании преступной деятельности членов преступных сообществ;

упорядочение отношений в сфере экономики, в том числе в кредитно-финансовой сфере, внешнеэкономической деятельности и др.;

упрощение налоговой системы, усиление возможностей контроля со стороны правоохранительных органов за полнотой получаемых доходов экономическими субъектами, внесением ими налоговых платежей, движением финансовых средств по счетам юридических и физических лиц, а также пресечению противоправной перекачки валютных средств в зарубежные банки, осуществляемой в безналичной форме, и др.

Учитывая международный уровень отечественной организованной преступности, необходимо объединение усилий Российской Федерации с усилиями других государств посредством присоединения к международным конвенциям и путем других видов сотрудничества.

С учетом изложенного одним из приоритетных направлений совершенствования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел должно стать выявление и пресечение преступлений, совершаемых организованными преступными формированиями на стадии их планирования и подготовки. Главным условием эффективности этой работы станет формирование в течение 2006 г. целостной и взаимосвязанной системы оперативных служб в рамках Министерства внутренних дел и наличие тесного взаимодействия с иными правоохранительными органами.

В связи с тем, что анализ развития криминогенной ситуации в России и во всем мире, а также прогнозы специалистов указывают на быстрый рост в ближайшем будущем в первую очередь не-

традиционных форм преступных воздействий (использование психо- и информационных технологий, средств массового поражения – так называемой технологической преступности), необходимо ориентировать оперативные подразделения ОВД на усиление информационно-аналитических функций в своей работе. Большое внимание в их работе должно уделяться разработке методов выявления, предотвращения активного и эффективного противодействия угрозам со стороны организованных групп и преступных сообществ. В связи с этим предполагается в данный период существенно укрепить информационно-аналитические подразделения в системе МВД России.

С учетом сложившейся ситуации особое место в работе органов внутренних дел будут занимать вопросы борьбы с незаконной миграцией. С этой целью во взаимодействии с соответствующими заинтересованными министерствам и ведомствам следует тщательно изучить миграционные процессы в Российской Федерации, особенно в районах, прилегающих к Северному Кавказу, и, с учетом полученных результатов, принять меры по недопущению изменения этнографической карты отдельных регионов.

В целях укрепления законодательной базы борьбы с коррупцией, по мнению МВД России, необходимо прежде всего ускорить доработку и принятие следующих проектов федеральных законов: «О противодействии коррупции», «О декларировании физическими лицами доходов, источников их получения и произведенных расходах», «Об ответственности за незаконные трансфертные операции».

По нашему мнению, необходимо дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации перечнем конкретных статей или квалифицирующих признаков в соответствующих статьях УК РФ, которые законодателем были бы отнесены к коррупционным проявлениям (как, например, преступления террористического характера – статья 205-1 УК РФ). Уголовное законодательство необходимо также дополнить соответствующей правовой нормой, предусматривающей повышенную уголовную ответственность за совершение двух и более преступлений, отнесенных к коррупционным, как это закреплено, например, в законодательстве США (Закон «Рика»).

В Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в перечень

органов, информируемых о совершаемых и совершенных операциях, сделках, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, необходимо включить МВД России.

По мнению МВД России, в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» следует внести изменения, предусматривающие возможность получения подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, необходимой информации о банковской деятельности в упрощенном порядке, а также ответственность руководителей коммерческих банков и иных предпринимательских структур за непредставление подобной информации. В частности, в ст. 26 этого закона необходимо установить обязанность кредитных организаций выдавать оперативным подразделениям государственных органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, при наличии оснований, предусмотренных законодательством, справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также по счетам и вкладам физических лиц.

Невысокая раскрываемость коррупционных преступлений связана во многом с несовершенством конструкции их составов, которые требуют либо получения предмета взятки (или его части), либо причинения существенного вреда (например, ст. 285 УК РФ). Для более эффективной борьбы с коррупцией представляется необходимым изменить диспозицию ст. 290, 291 УК РФ.

Ст. 290 УК РФ: Получение должностным лицом каких-либо ценностей или благ имущественного или личного характера для себя или другого лица а равно согласие должностного лица на принятие каких-либо ценностей или благ имущественного или личного характера для себя либо другого лица за действия (бездействие), возможные благодаря занимаемой им должности, либо за общее покровительство или попустительство по службе. Сам факт получения благ имущественного характера следует рассматривать как отягчающее обстоятельство при получении взятки.

Ст. 291 УК РФ: Предложение или обещание предоставления каких-либо ценностей или благ имущественного или личного характера должностному лицу за совершение действий (бездействие), возможных благодаря занимаемой им должности, а равно за общее покровительство или попустительство по службе. Факт

передачи денег и ценностей, оказания услуг следует рассматривать как отягчающее обстоятельство при даче взятки.

В целях повышения эффективности борьбы с коррупцией считаем также крайне важным принять меры законодательного характера по таким направлениям, как ограничение депутатского иммунитета от уголовного преследования, установление оснований и порядка проверки лиц, претендующих на занятие должностей государственных служащих в федеральных органах законодательной, исполнительной и судебной власти.

Повышению эффективности борьбы с терроризмом, на наш взгляд, будет способствовать увеличение верхнего предела санкции за совершение деяний, предусмотренных ч. 1 ст. 205 УК РФ, с тем, чтобы отнести данное преступление к категории особо тяжких. Эта мера позволит привлекать к уголовной ответственности лиц за укрывательство, т.е. по ст. 316 УК РФ.

Совершенно очевидно, что одним из факторов, способствующих росту числа террористических преступлений, является обширный нелегальный оборот оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Подавляющее большинство преступлений, по которым возбуждены уголовные дела по ст. 205 УК РФ (78%), совершены с использованием взрывчатых веществ. Поэтому представляется необходимым дифференцировать уголовную ответственность за терроризм, связанный с применением взрывных устройств (ч. 1, ст. 205 УК РФ) и огнестрельного оружия (п. «в» ч. 2, ст. 205 УК РФ). Как следует из этих статей, за подрыв, например, мины на городской улице виновный может быть приговорен максимум к 10 годам лишения свободы, а в случае применения террористом огнестрельного оружия в целях устрашения населения он может быть лишен свободы на срок от 8 до 15 лет.

При применении взрывчатых веществ для совершения любого преступления существует опасность гибели большого количества людей и причинения значительного материального ущерба. Помимо этого такие действия вызывают большой общественный резонанс и одновременно служат средством сокрытия следов преступления.

Как известно, в ряде зарубежных стран совершение террористического акта с использованием взрывного устройства приравнивается к государственной измене с соответствующей санкцией.

В связи с изложенным необходимо дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации самостоятельной статьей, предусмат-

ривающей более строгое наказание за незаконные приобретение, передачу, сбыт, хранение, перевозку или ношение взрывчатых веществ и взрывных устройств, и отнести данное преступление к категории особо тяжких. Данное предложение обосновано тем, что акты терроризма в большинстве случаев совершаются с использованием взрывчатых веществ. Реализация указанного предложения, как представляется, будет иметь важное значение для целей предупреждения совершения преступлений с использованием взрывчатых веществ.

Анализ уголовных дел о терроризме свидетельствует, что в условиях вооруженного противостояния в Северо-Кавказском регионе России подавляющее большинство преступлений террористической направленности совершается лицами или группой лиц из числа участников незаконных вооруженных формирований (НВФ).

Эти преступные формирования отличаются внутренней сплоченностью, вооруженностью, распределением ролей и жесткой дисциплиной. Участники террористических акций в специальных лагерях подготовки членов НВФ на территории Чечни получают навыки по огневой и тактической подготовке, минно-взрывному делу и прочим военным дисциплинам, у них на вооружении имеются различные виды огнестрельного оружия, мины, бронетехника и другое вооружение.

По многим уголовным делам установлено, что лица, совершившие тот или иной акт терроризма, помимо этого совершили преступление, предусмотренное ст. 208 УК РФ, принимали активное участие в деятельности незаконных вооруженных формирований.

В связи с этим в дополнительном совершенствовании нуждается и правовая норма, устанавливающая ответственность за организацию и участие в НВФ.

Ответственность, предусмотренная Уголовным кодексом Российской Федерации за создание незаконного вооруженного формирования (ч. 1 ст. 208 УК РФ), не соответствует общественной опасности данного деяния.

Например, создание устойчивой группы из двух человек, вооруженных пистолетом, в целях нападения на граждан, предусматривает лишение свободы на срок от 10 до 15 лет с возможной конфискацией имущества, а создание незаконного формирования, вооруженного стрелковым оружием, боевой техникой, вплоть до танков, и предназначенного для ведения боевых дейст-

вий против федеральных войск, что значительно более опасно, влечет лишение свободы лишь на срок от двух до семи лет.

По этим основаниям необходимо ужесточить ответственность за создание незаконного вооруженного формирования до уровня, позволяющего отнести данное преступление к категории особо тяжких. Эта мера также позволит привлекать к уголовной ответственности лиц за укрывательство, т.е. по ст. 316 УК РФ.

Представляется, что внесение предлагаемых изменений в УК РФ позволит расширить инструментарий правоохранительных органов, направленный на борьбу с терроризмом, и будет способствовать более эффективной борьбе с этим явлением.

Дальнейшее совершенствование законодательства должно осуществляться в направлении формирования эффективной национальной системы противодействия терроризму, призванной своевременно выявлять причины и истоки терроризма и экстремизма, обеспечивать действенные меры профилактики, пресечения террористических проявлений в стране и ликвидацию последствий террористических актов.

Действующее российское законодательство должно быть «отремонтировано» не в духе популистских лозунгов, а по международно-правовым чертежам. В первую очередь это означает, что необходима скорейшая ратификация («в одном паритете») ряда конвенций ООН и Конвенций Совета Европы. Ратификация этих документов предполагает также приведение в соответствие с их положениями российского законодательства, причем не только уголовного, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного и административного. Например, в Конвенции ООН против коррупции содержатся в числе прочих требования к государствам-участникам принять надлежащие меры по обеспечению прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами.

Пока, однако, российский законодатель идет вразрез с международно-правовыми стандартами, демонстрируя определенный «правовой изоляционизм». Иначе трудно оценить изменения в УК РФ, принятые в конце 2003 г., т.е. тогда же, когда была подписана Конвенция ООН против коррупции.

Одновременно с введением положений по либерализации уголовного законодательства отменен такой институт наказания, как конфискация имущества. Конфискация заменена на штрафы от 500 тыс. до 1 млн руб. Теперь преступнику, укравшему у госу-

дарства 100 млн долл. и отмывшему их в оффшорах, достаточно оплатить штраф в размере менее 30 тыс. долл., и тогда Российское государство посчитает ущерб возмещенным. Правда, инициаторы поправок поясняют, что отмену конфискации имущества в УК РФ могут компенсировать положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ). И действительно, в статье 81 УПК РФ «Вещественные доказательства» говорится, что «деньги, иные ценности, нажитые преступным путем, по приговору суда подлежат обращению в доход государства». Но речь здесь идет о том, что в собственность государства переходят деньги и ценности, признанные вещественными доказательствами, и то лишь при установке факта, что они нажиты преступным путем. Когда же речь идет о конфискации имущества, то подразумевается любое имущество лиц, чья вина в совершении преступления была доказана и в отношении которых судом вынесен приговор.

Отмена нормы УК РФ о конфискации имущества нарушает обязательства России по международным договорам: в ратифицированной Россией Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности под «доходом» понимается любая материальная выгода, полученная в результате совершения уголовных преступлений. В Конвенциях ООН против транснациональной организованной преступности и коррупции понятие «доходы от преступлений» означает любое имущество, приобретенное или полученное прямо или косвенно в результате совершения какого-либо преступления (а это далеко не вещественные доказательства).

Таким образом, до внесения поправок в УК РФ в декабре 2003 г. узость значения термина «доход от преступления», понимаемого как «вещественное доказательство» и используемого в таком смысле в УПК РФ, компенсировалась положением о конфискации имущества в УК РФ. Внесенные в УК РФ поправки, однако, нарушили баланс между двумя кодексами, отбросив Россию на «обочину» международного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью и коррупцией. С введением новаций фактически сошли на нет многие процедуры сотрудничества в области конфискации, особенно в части распоряжения конфискованными доходами и имуществом. В случае с теми же украденными 100 млн долл. это означает, что после уплаты штрафа и отбывания срока наказания преступник, который предусматри-

тельно положил похищенные средства на счет в зарубежном банке, сможет ими спокойно пользоваться.

Подводя итог, следует отметить, что роль права в совершенствовании уголовно-правовой политики в сфере обеспечения внутренней безопасности РФ, в конечном счете, сводится к решению двуединой задачи:

а) обеспечение эффективного функционирования действующего законодательства, максимальное использование его потенциала и укрепление существующего международного и национального правопорядка;

б) выработка новых правовых форм и их дальнейшее отражение во взятых международно-правовых обязательствах.

Если решение первой задачи лежит в области правоприменения, то второй – в процессе национального и международного нормотворчества. Отсюда и ориентиры целей правового обеспечения безопасности находятся на этих двух направлениях.

**Л.Н. Башкатов**

кандидат юридических наук, доцент

## **ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

От безопасности государства в определяющей мере зависит безопасность личности и общества. Пример тому – последствия вооруженного мятежа в Чеченской Республике. Разрушение государственной власти в одном из субъектов Федерации привело к низвержению общечеловеческих ценностей внутри Чеченской Республики, а также оставило неизгладимый след на жизни людей в Чеченской Республике и в других субъектах Федерации.

Непременное условие динамичного развития экономики, укрепления социального статуса личности и институтов гражданского общества – внутренняя безопасность, стабильность ситуации внутри страны.

Проблемы обеспечения внутренней безопасности правовыми средствами, в том числе и посредством уголовного права, должны постоянно находиться в сфере государственных интересов. Это обусловлено диалектической связью внутренней безопасности с внешней (т.е. с главным объектом заботы органов федеральной службы безопасности). Деление безопасности на виды в зависимости от источника угроз на внешнюю и внутреннюю, хотя и имеет законодательную основу, тем не менее является во многом условным. В современном мире угрозы носят комплексный и взаимообусловленный характер. Посягательства на внешнюю безопасность создают угрозу внутренней безопасности, и, наоборот, внутренняя дестабилизация приводит к внешней уязвимости страны (это хорошо видно на примере событий на Северном Кавказе).

Желаемая внутренняя стабильность в современных условиях во многом обусловлена соответствием правовых предписаний потребностям развития общества. Уголовное право и юридические механизмы, которые позволяют его реализовать, предназначены

способствовать решению весьма ограниченной, но достаточно важной задачи – противодействия постоянно изменяющимся угрозам общественным отношениям.

Уголовно-правовое воздействие в качестве способа охраны общественного благополучия способно стать эффективным при условии, что в политической идеологии общества есть абсолютно определенное и адекватное представление как о позитивных, так и о негативных факторах, влияющих на его развитие. Концептуально угрозы наиболее общего характера и направления воздействия на них государством определены в Указе Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О концепции национальной безопасности Российской Федерации».

Чтобы перевести их на язык уголовного закона, необходимо среди негативных факторов, обусловленных человеческой деятельностью, выделить то, что является аномальным и действительно общественно опасным, то, что в общественном сознании «выпадает из общего ряда», но в то же время является (или может стать) достаточно типичным. Здесь так же нужна ясная и целенаправленная государственная политика.

Не следует думать, будто бы уголовно-правовая политика играет доминирующую роль в деле обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. Конечно, внутренняя безопасность – это целостный объект уголовно-правовой защиты, один из основных объектов российской уголовно-правовой политики. Вместе с тем почти любая угроза – это комплексное явление по механизму действия и последствиям. Поэтому нейтрализация угрозы, т.е. обеспечение безопасности, должна носить системный характер и заключаться в комплексе различных мер. Среди них уголовно-правовые меры не являются определяющими (даже в борьбе с терроризмом), так как нейтрализуют не причины, а проявления. Непонимание этого чревато гиперболизацией роли уголовного закона в обеспечении безопасности государства или, наоборот, может привести к недостаточной криминализации общественно опасных проявлений (особенно в политической и идеологической сферах).

Категория «угроза» является ключевой для осмысления безопасности и обеспечивающей ее уголовно-правовой политики. Основная проблема здесь не в неизвестности угроз (они достаточно полно перечислены в Концепции национальной безопасности).

Главное в том, насколько глубоко мы представляем механизм действия каждой угрозы в конкретных пространственных и временных рамках на региональном и федеральном уровнях.

Действие угрозы – это сложный, растянутый во времени и многоэтапный процесс, который, если ему не противодействовать, ставит безопасность государства в критическое состояние, грозящее утратой территориальной целостности. При этом у государства, на первый взгляд, достаточно мер, чтобы противостоять сепаратизму на всех этапах его. Однако, по разным причинам, система мер своевременно не срабатывает.

Для того чтобы усовершенствовать уголовно-правовую политику в сфере обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации, требуется создать общегосударственную систему мониторинга основных угроз безопасности государства по следующей схеме:

- оценка реальности угрозы в ближайшей и отдаленной перспективе;
- оценка степени потенциальной и реальной опасности угрозы как для всей страны, так и для отдельных регионов;
- оценка динамики развития угрозы путем выявления конкретного механизма действия угрозы с привязкой к субъектам, объектам воздействия, а также с учетом вероятных внешних и внутренних факторов.

Мониторинг угроз, который в последние годы проводится на ведомственном уровне, недостаточен и не всегда репрезентативен. Во-первых, угрозы почти всегда носят комплексный характер и выходят за рамки компетенции конкретного ведомства. Во-вторых, вероятно искажение оценки угрозы в связи с ведомственной конъюнктурой. Недооценка угрозы чревата нанесением неоправданно большого ущерба объектам безопасности, переоценка – расходом ресурсов государства впустую.

Параллельно должен осуществляться мониторинг достаточности системы мер по нейтрализации угроз на региональном и федеральном уровне в соответствии с их опасностью и механизмом действия, в том числе – системы уголовно-правового противодействия. Например, при опасности совершения актов терроризма следует трезво оценить, есть ли в данном субъекте Федерации достаточные силы и средства.

Разработка методик мониторинга является сложной научной задачей и требует межведомственного подхода. Запуск мониторинга можно осуществить в виде пилотного варианта применительно к какой-либо угрозе в масштабе одного федерального округа. Заказчиком и координатором работы может стать Совет Безопасности Российской Федерации.

Создание действенной системы мониторинга угроз, грамотное позиционирование уголовно-правовых средств в ряду иных государственных средств позволит усовершенствовать уголовно-правовую политику в сфере обеспечения внутренней безопасности.

Представляется, что в качестве основных целесообразно выделить девять проблем уголовно-правовой политики.

1. Официально не сформулирована цель уголовно-правовой политики в ее связи с целями борьбы с преступностью.

Обязательным условием выработки эффективной уголовно-правовой политики является определение ее цели. В наиболее общем плане цель уголовно-правовой политики в сфере обеспечения безопасности государства – нейтрализация угроз безопасности до уровня, не представляющего серьезной опасности жизненно важным интересам государства. Однако конкретизация этой цели невозможна без формулирования цели более высокого порядка – цели борьбы с преступностью, в том числе и с так называемой государственной.

В СССР целью борьбы с преступностью объявлялась ликвидация преступности и причин, ее порождающих, что, в принципе, вряд ли достижимо. В современной России возобладало мнение о том, что преступность была, есть и будет всегда и следует «просто» бороться с ней. Поэтому цели деятельности правоохранительных органов на уровне отраслевых законов сводятся к самой борьбе с преступностью. Целью объявлен не конкретный результат (например, снижение уровня преступности вдвое), а процесс (борьба). О какой уголовно-правовой политике можно говорить в таких условиях?

Правильное определение и признание обществом целей борьбы с преступностью – задача крайне трудная, но реальная.

Ее решение позволит:

- планировать процесс воздействия на преступность;
- сконцентрировать государственные ресурсы на наиболее опасных направлениях;

сориентировать законотворческую деятельность;

оценить эффективность уголовно-правовой политики в целом и, в частности, эффективность деятельности государственных органов в сфере борьбы с преступностью, в том числе с помощью независимых экспертов (в чем эти органы могут быть и не заинтересованы);

консолидировать государство и общество для борьбы с преступностью.

В постановочном плане на ближайшие 10–15 лет базовыми целями борьбы с преступностью могут стать:

на первом этапе – прекращение роста преступности;

на втором – начало снижения уровня и опасности преступности до минимально возможного (определение такого уровня – это вопрос конкретного времени, ситуации, наличия ресурсов, участия общества и т.д.).

Достижение даже первой цели – это решение масштабной задачи, переоценить которую в свете обеспечения безопасности личности, общества, государства трудно, ведь речь идет о приостановлении дальнейшей криминализации России.

Далее необходимо детализировать базовые цели применительно к видам преступности. Так, применительно к защите основ конституционного строя России основной целью является недопущение захвата власти на федеральном и региональном уровнях незаконным, а тем более насильственным путем.

Достижение ближайших целей позволит ставить цели на далекую перспективу и реально двигаться вперед. Тем самым будет обеспечена наступательность в борьбе с преступностью.

При формулировании целей борьбы с преступностью интересен опыт стран, добившихся наибольших результатов (особенно Японии). Конечно, формулирование этих целей осложнено отсутствием в России четкой государственно-правовой идеологии. Никто не оспаривает необходимость деидеологизации общества, но с деидеологизацией государства, как уже очевидно, вопрос не столь однозначен.

Постановка четких целей борьбы с преступностью позволит, как уже упоминалось, определить конкретные цели уголовно-правовой политики.

2. Уголовно-правовая политика, если и проводится, то не формализована (не выражена) комплексно в юридических актах,

исходящих от высших органов государственной власти. Соответственно нет целенаправленности ее реализации.

Целостного политико-правового документа, закрепляющего уголовно-правовую политику, нет. Составляющие нынешней уголовно-правовой политики рассредоточены по множеству нормативных актов и документов. Закономерно, что уголовно-правовая политика в последнее десятилетие формируется, в лучшем случае, на ведомственном и региональном уровнях (московская, рязанская, чеченская и т.д. политика борьбы с преступностью), а в худшем – на уровне стихийного воздействия на преступность (политика на уровне правосознания правоприменителя). Ясно, что речь идет о предмете ведения федерального центра.

Между тем основа для разработки Концепции уголовно-правовой политики и конкретного наполнения основных ее направлений есть. Таковой является Концепция национальной безопасности, в которой вопросам борьбы с преступностью посвящен целый раздел. Уголовно-правовая политика, в том числе в сфере обеспечения безопасности государства, должна в ближайшее время приобрести форму в программном документе.

3. Объявленный приоритет профилактики в борьбе с преступностью не нашел достойного (т.е. достаточного) выражения в законодательстве и соответственно не определяет общую направленность правоохранительной деятельности.

Наращивание только силовых методов воздействия на преступность, как правило, не дает желаемых результатов, о чем свидетельствует опыт многих государств. Основной резерв снижения преступности – в профилактике этого явления.

Несмотря на всю значимость предупреждения преступлений, следует признать, что ее эффективной системы (и соответствующего механизма ее деятельности) в России до сих пор не создано. Закрепленные в последние годы в ряде законов (например, в законах «О борьбе с экстремистской деятельностью», «О федеральной службе безопасности» и т.д.) профилактические меры успешно применяются на частном уровне. Необходим федеральный закон-интегратор, на базе которого можно было бы корректно дифференцировать систему мер профилактики по отраслям права, видам преступности и т.п.

Серьезной проблемой является отсутствие правового основания (или оснований) для индивидуальной профилактики и ощутимых правовых последствий для лиц, в отношении которых были

осуществлены профилактические меры. Решение проблемы осложняется широкой трактовкой презумпции невиновности как составляющей конституционного статуса личности (ст. 49 Конституции). Нередко сама возможность профилактического воздействия на потенциального преступника отвергается, поскольку он не признан виновным и потому государство не вправе предъявлять к нему каких-либо претензий. По нашему мнению, ради предотвращения преступлений, не обойтись без принудительных мер и ограничения прав личности. Так, например, в Великобритании индивидуальная профилактика широко практикуется.

Для того чтобы профилактика стала действительно приоритетным направлением, необходимо пересмотреть и систему показателей работы правоохранительных органов (ныне она ориентирована прежде всего на валовые показатели, связанные с выявлением и пресечением преступлений).

4. Неполная адекватность уголовного закона угрозам безопасности.

Инструментарий уголовно-правовой охраны безопасности государства не сводится только к составам преступлений, объектом которых является безопасность государства (например, тех, что предусмотрены в гл. 29 УК РФ). Он значительно шире и расщеплен практически по всем главам УК РФ.

На безопасность государства посягает несколько групп преступлений:

непосредственно посягающих на нее (вооруженный мятеж, насильственный захват власти, террористический акт и т.д.);

обеспечивающих совершение вышеназванных преступлений и являющихся их составной частью (приобретение оружия, создание незаконных вооруженных формирований и т.д.);

создающих питательную основу для развития деяний первого типа (коррупция, хищения и т.д.).

Отсюда эффективность уголовно-правовой охраны безопасности государства зависит от эффективности уголовного закона в целом. Усиление действенности уголовно-правовых предписаний может осуществляться по следующим направлениям.

Во-первых, это обеспечение стабильности и системности Уголовного кодекса. Процесс внесения в него изменений и дополнений перманентен и остановить его в ближайшие годы вряд ли удастся (с 1997 по 2004 г. УК РФ дополнялся 25 раз, в нем уже

изменены диспозиции более 100 статей). Это обуславливается двумя факторами: объективным – в виде необходимости адаптировать ранее установленные в законе запреты к динамично развивающимся угрозам, т.е. к новым общественно опасным проявлениям; субъективным – желанием решать с помощью уголовной репрессии проблемы, которые таким способом не разрешимы.

Внесение большого количества изменений в УК РФ уже привело к нарушению его системности. Для ее восстановления целесообразно рассмотреть вопрос о подготовке новой редакции уголовного закона. В процессе данной работы можно было бы подвергнуть УК РФ также основательной технико-юридической чистке. Сейчас применение многих норм затруднено или вообще заблокировано из-за их конструктивных недостатков, конкуренции с другими правилами УК и т.п.

При совершенствовании УК РФ следует и дальше сохранять отечественную традицию полной кодификации уголовного законодательства. Попытки «расташить» уголовное законодательство по специальным законам («О борьбе с организованной преступностью», «О борьбе с коррупцией» и т.д.) предпринимались неоднократно. Очевидно, что кодифицированное уголовное законодательство в российских условиях имеет значительно больше плюсов, чем минусов.

Во-вторых, это поддержание баланса между либерализацией уголовного закона в отношении деяний, не представляющих значительной общественной опасности, и ужесточением уголовной ответственности за тяжкие и особо тяжкие деяния. Уголовная ответственность – это мера крайняя, вынужденная, обременяющая общество, но в России стала обыденным явлением. Тем самым игнорируется центральный принцип уголовно-правовой политики – экономия уголовно-правовой репрессии. Определение реальных и оптимальных для России границ преступного – это решение задачи с грандиозным эффектом, в первую очередь для безопасности государства.

Говоря о либерализации, на наш взгляд, стоит вернуться к осмыслению понятия преступления, а именно к такому его признаку, как общественная опасность. Следует поднять нижний порог уголовно-наказуемого и тем самым декриминализировать значительную часть деяний. Декриминализованные деяния следует перевести или в разряд уголовных проступков (опыт царской России, Великобритании и ряда других государств), или в разряд



административных правонарушений, или вообще вывести за рамки противоправности.

В чем, например, заключается общественная опасность такого преступления, как незаконное хранение жемчуга? Думается, что ее нет. Устранение псевдопреступлений позволит разгрузить мощности правоохранительной машины и сконцентрировать репрессию на действительно опасной преступности.

Параллельно с либерализацией следует усиливать уголовную ответственность за наиболее тяжкие деяния (особенно за терроризм). Здесь остаются открытыми вопросы:

о смертной казни, так как мораторий на ее применение – это временное политическое решение, принятое под давлением Совета Европы вопреки общественному мнению и состоянию преступности (содержание лиц, отбывающих пожизненное заключение, уже в ближайшие годы станет крупной проблемой); о восстановлении конфискации имущества как меры наказания, по крайней мере за особо опасные преступления (ее исключение из УК РФ – наглядный пример законодательного волюнтаризма, снижающего превентивную силу уголовного закона);

о введении пожизненного заключения за терроризм и т.д.

В-третьих, это дальнейшая дифференциация и индивидуализация уголовной ответственности. Интенсивность преступной деятельности (преступный промысел, систематичность), тяжесть последствий и подобныеотягчающие признаки должны существенно ужесточать наказание. Необходимо, чтобы возможные последствия уголовного наказания превышали выгоду от преступления (особенно в сфере экономики). Наряду с усилением репрессии следует предусмотреть механизмы еще большего смягчения наказания для лиц, деятельно раскаявшихся в содеянном.

В-четвертых, это расширение уголовно-правовых возможностей, позволяющих эффективно выявлять и пресекать преступную деятельность. Расширение перечня обстоятельств, исключающих преступность деяния, и обстоятельств, освобождающих от уголовной ответственности, – объективная потребность оперативно-розыскной деятельности. Это прежде всего необходимо для повышения уровня правовой защиты лиц, проводящих разведку преступных замыслов непосредственно в преступной среде. В настоящее время для того, чтобы исключить уголовную ответственность таких лиц в связи с решением ими важных задач по обнаружению и раскрытию особо опасных преступлений, ис-

пользуются правила оперативно-розыскного и уголовно-процессуального законодательства. Однако использование таких процедурных правил для указанных целей может быть признано законным только при наличии материальных оснований, предусмотренных уголовным законом (а их-то в УК нет).

5. Недостаточная дифференциация уголовно-правовой политики по видам и состоянию угроз.

Общие направления уголовно-правовой политики должны дифференцироваться по видам и состоянию угроз (алгоритм противодействия детерминируется действием).

Речь идет о реакции:

на традиционные (типичные) угрозы;

на новые угрозы;

на чрезвычайные ситуации, которые возникают в результате действия угрозы.

5.1. Уголовно-правовая политика в противодействии традиционным угрозам безопасности.

Из традиционных угроз безопасности государства в настоящее время наиболее масштабны и опасны коррупция и организованная преступность, а также целенаправленная деятельность различных субъектов, состоящая в нанесении ущерба безопасности России.

Несмотря на то коррупция и организованная преступность как явления к настоящему времени в научном плане достаточно хорошо познаны, понятна правовая основа и система мер по борьбе с ними, созданы специализированные подразделения и т.д., тем не менее принципиального изменения дел к лучшему пока нет. Следовательно, необходимо переосмыслить ситуацию.

Об опасности коррупции написано много. Тем не менее есть три момента, которые на ближайшие годы делают эту проблему важнейшей. Во-первых, коррупция – это существенный тормоз на пути развития рыночной среды и конкурентоспособности России. Во-вторых, коррупция делает проблематичной столь необходимую России консолидацию государства и общества. В-третьих, в коррупции коренится одна из главных причин живучести преступных сообществ.

На наш взгляд, следует сделать основным принципом борьбы с коррупцией наступательность и наращивание интенсивности воздействия на нее. Нужно ужесточить юридическую ответственность за коррупцию. Санкция должна заключаться в реаль-

ном отбытии лишения свободы, утрате многих благ, приобретенных в связи с государственной службой (жилье, статусная пенсия, «социальный пакет»), запрете занимать государственную должность в будущем. Страх для российского чиновника – это важнейшая сдерживающая сила. Угроза привлечения к уголовной или иной ответственности должна стать реальной вне зависимости от должностного статуса, наличия иммунитета и т.д.

Потребуется принять законы «О борьбе с коррупцией» и «О борьбе с организованной преступностью». На базе этих законов-интеграторов можно будет дифференцировать всю систему мер борьбы с коррупцией. Необходима постановка реальных и конкретных целей борьбы с коррупцией, начиная с наиболее значимых секторов, т.е. с правоохранительных органов.

В отношении организованной преступности необходимо повсеместно переходить к методу пресечения. Государство располагает для этого необходимыми ресурсами. Основной целью борьбы с организованной преступностью на обозримый период может стать полная ликвидация преступных сообществ или по крайней мере их силового крыла. Естественно, что добиться искоренения всей организованной преступности в обозримой перспективе не удастся, но при разгроме преступных сообществ это уже будет угрозой принципиально иного по опасности уровня. Подобного рода цели не только ставились ранее, но и успешно достигались: например, в 1927 и 1945 гг. – искоренение бандитизма, в 1945–1950 гг. – разгром националистического подполья.

Традиционной угрозой является целенаправленная деятельность различных иностранных и иных негосударственных субъектов (как юридических, так и физических лиц), состоящая в нанесении ущерба безопасности России. Последствия такого рода деятельности в общественном сознании зачастую недооцениваются. Наглядный пример тому – крайне затрудненное господствующим общественным мнением применение нормы о государственной измене в ситуациях, когда изменническая сущность деяния налицо. В отношении преступной деятельности таких субъектов должна проводиться линия на жесткую уголовную ответственность.

5.2. Уголовно-правовая политика в противодействии новым угрозам безопасности.

Появление новых исключительно опасных угроз безопасности государства требует своевременной криминализации прояв-

лений угрозы, несмотря на их незначительную или даже нулевую распространенность. Тем самым создаются «сторожевые» нормы. Например, уголовная ответственность за вооруженный мятеж была введена только после начала мятежа в Чечне, хотя реальная угроза мятежа существовала и ранее. При сохранении потенциальной угрозы безопасности не стоит спешить и с декриминализацией не применяющихся норм. Так, в 1995 г. была исключена уголовная ответственность и за вредительство, и за диверсию. Более того, в проекте действующего УК РФ не было норм о террористическом акте, массовых беспорядках и даже бандитизме.

Непременным условием своевременной криминализации выступает упоминавшийся мониторинг угроз. Говоря о криминализации деяний в сфере безопасности государства, отметим, что уголовное право нейтрально ко всем формам политической борьбы, находящимся в конституционном поле. Оно не должно использоваться как средство воздействия или устранения политических оппонентов.

На ближайшие годы одним из стратегических направлений уголовно-правовой политики в сфере обеспечения внутренней безопасности должна стать уголовно-правовая защита рыночной (конкурентной) среды. Речь идет о борьбе с монополизмом, криминальным захватом собственности, коррупционным давлением на хозяйствующие субъекты и т.д. Достаточно большой арсенал средств борьбы с проявлениями этих явлений, закрепленный в УК РФ, не работает как в репрессивном, так и в превентивном плане.

5.3. Уголовно-правовая политика в противодействии чрезвычайным ситуациям.

Сложнейшей проблемой является определение уголовно-правовой политики в отношении ситуаций, которые выходят за рамки обычного правового регулирования в силу своего чрезвычайного характера (массовый захват заложников, вооруженный мятеж и т.п.). Пока существуют угрозы (терроризм, национализм, сепаратизм, природные силы и т.д.), будет сохраняться потенциальная возможность возникновения подобного рода ситуаций. Дело за соответствующим законодательством. Появляясь на свет в виде реакции на чрезвычайные ситуации, оно включается в действующее законодательство мирного времени. Предмет правового регулирования законодательства мирного времени – стабильные и

типичные общественные отношения – сводит на нет чрезвычайные нормы. Работая вместе, чрезвычайные и «обычные» нормы негативно влияют друг на друга. В результате конкуренции с «обычными» нормами «чрезвычайность» чрезвычайных норм нивелируется до уровня, при котором они уже не эффективны для противодействия экстремальной ситуации. Кроме того, введение в текущее законодательство чрезвычайных норм грозит распространением их действия на иные ситуации (пример тому реализация Указа Президента Российской Федерации от 14 июня 1994 г. № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности»).

Суть чрезвычайного регулирования – в изъятии норм из обычного законодательства, в концентрации их в одном (или нескольких) законе с указанием ситуации и продолжительности его применения. Пример тому – изъятие из УК РФ преступлений военного времени, которые должны быть приняты отдельным законом (не принят до сих пор). Такой подход не подрывает кодификационный принцип. В УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ и других законах должны быть включены отсылки к чрезвычайному закону. Борьба с последствиями вооруженного мятежа в Чеченской Республике показывает потребность в подготовке чрезвычайного законодательства.

6. Недостаточное внимание сфере реализации уголовного закона.

Исследование уголовно-правовых средств охраны безопасности государства позволяет утверждать, что их достаточно для решения стоящих задач. Сказанное, конечно, не отрицает необходимость совершенствования уголовного закона. Однако основные усилия, по нашему мнению, следует сосредоточить на сфере его реализации: уголовно-процессуальном, оперативно-розыскном и уголовно-исполнительном законодательстве, а также правоприменительной практике.

7. Недостаточная роль суда в формировании и реализации уголовно-правовой политики.

Мы не оспариваем тезис, что суд не является органом борьбы с преступностью. Однако нельзя превращать суд в стороннего наблюдателя. Во-первых, суд является органом, который должен реализовывать в своей деятельности проводимую в стране единую уголовно-правовую политику (например, в сфере борьбы с коррупцией), естественно, основываясь на законе. Во-вторых,

суд сам является субъектом, который должен формировать и реально формирует правоприменительную политику в виде: решений по конкретным уголовным делам (фактически создавая прецеденты, на которые ориентируется следствие); постановлений Пленума Верховного Суда. В условиях состязательности уголовного процесса роль таких решений является значимой.

В этой связи следует подчеркнуть, что в нынешних условиях никакой орган, кроме суда, не способен восполнить пробел легального толкования уголовного закона. Например, по поводу понятия неосторожного преступления мнения разделились даже в науке (ч. 2, ст. 24 УК РФ). Многие термины, положения, дефиниции УК РФ могут быть пояснены только судом, что де-факто и делается в форме упомянутых постановлений, а также в форме решений по конкретным уголовным делам, близких по юридической силе к прецеденту.

8. Снижение качества уголовного законодательства.

После девяти лет действия нового УК РФ стало очевидно, что его качество ухудшается. Одной из причин этого является недостаточность научной экспертизы законопроектов. Уголовное законодательство (и не только оно) фактически творится в недрах чиновничьего аппарата. Давно стоит вопрос о нормативном закреплении порядка разработки и экспертизы федеральных законов, без чего в условиях России их качество сложно повысить.

9. Не полное признание обществом проводимой уголовно-правовой политики.

Эффективность уголовно-правовой политики зависит от ее поддержки обществом и особенно такой ее частью, как субъекты, которые ее непосредственно реализуют. Здесь необходим целенаправленный и терпеливый диалог всех участников. Без широкого подключения общественных институтов, активного использования PR-инструментов невозможно добиться формирования антикриминального общественного мнения.

**Т.Я. Хабриева**

доктор юридических наук, профессор

**В.П. Кашепов**

доктор юридических наук, профессор

**О.И. Тиунов**

доктор юридических наук, профессор

**В.Г. Вишняков**

доктор юридических наук, профессор

**Е.А. Юртаева**

кандидат юридических наук

## **ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БОРЬБЫ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ**

Международный терроризм как опаснейшее явление имеет множество форм, как по фактическому, так и по юридическому составу: от незаконного захвата воздушных судов и заложников до бомбового терроризма и терроризма, связанного с ядерными материалами.

Противодействие государствам международному терроризму осуществляется путем реализации международных норм в антитеррористической сфере, их возможной имплементации в национальное законодательство и создания механизма реализации действия международных договоров, включая их ратификацию и вступление в силу. Наряду с важностью имплементации международных норм в национальное законодательство содержание международных договоров требует совершенствования, что связано с определенными трудностями: международные договоры заключаются на основе суверенности государств, которое определяет согласительную природу международного договора достижением компромисса, т.е. взаимных уступок друг другу в процессе выработки его текста.

Так, в ст. 8 Международной конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. предусматривается возможная конфискация средств, которые использовались или были выделены для целей совершения преступлений, указанных в Конвенции, но не содержится определения «конфискации». Между тем в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. в ст. 2 при-

ведены понятия «имущество» и «конфискация», что дает возможность участникам данной Конвенции эффективное, нежели участникам упомянутой выше Конвенции реализовать ее положения.

В ст. 3 Европейской Конвенции о пресечении терроризма от 27 января 1977 г. предусматривается, что положения всех договоров и договоренностей о выдаче, применяемые государствами-участниками, подлежат пересмотру, если они не совместимы с указанной Конвенцией. Однако перечня таких договоров, который мог бы содержаться в приложении к данной Конвенции, не имеется.

В других соглашениях можно встретить перечисление подходов государств-участников в борьбе с терроризмом, но не раскрывается содержание этих подходов. Например, в ст. 5 упомянутой Международной Конвенции ООН по борьбе с финансированием терроризма говорится об обязанности государств-участников применять к юридическим лицам, несущим, согласно Конвенции, ответственность, «эффективные, соразмерные и действенные уголовные, гражданско-правовые или административные санкции». Определение эффективности и действенности санкций могут быть различными. В данном случае Конвенция отдает решение этого вопроса на усмотрение государств-участников.

Расширению международной юридической базы для сотрудничества государств вместе с тем способствуют многочисленные акты международных межправительственных организаций, например резолюций Генеральной Ассамблеи ООН. Они имеют рекомендательный характер, но если органы публичной власти государств, например суды, используют их положения, то постепенно подобная практика приводит к признанию положений резолюций в качестве обязательных в силу международно-правового обычая. Как правило, положения многих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН постепенно становятся не только международно-правовыми обычаями, но и частью международных договоров. В борьбе с международным терроризмом важное место занимает, например, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/261 «Планы действий по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века». В ней предусмотрен широкий комплекс мер борьбы с преступностью, в том числе по борьбе с терроризмом, с транснациональной организованной преступностью, с коррупцией и торговлей людьми, с неза-

конным вывозом мигрантов, с незаконным изготовлением и оборотом огнестрельного оружия, с отмыванием денег и т.п.

Указанные меры могут быть отнесены к национальным и международным мерам борьбы с преступностью. Национальные меры – это меры внутригосударственного характера. Среди них важно выделить подписание и ратификацию международных документов, касающихся терроризма, что расширяет круг участников международных договоров, позволяет в конечном итоге наделить договор чертами универсальности. Универсальность международного договора заключается в том, что его нормы поддерживаются большинством государств, т.е. являются общепризнанными. Универсальный договор с точки зрения охвата им по крайней мере большинства государств имеет гораздо большую эффективность, нежели иные договоры. Итак, общепризнанные нормы, содержащиеся в универсальных международных договорах о противодействии терроризму, отражающие соответствующие положения резолюций международных межправительственных организаций, содействуют развитию антитеррористических норм международного права и влиянию этих норм на содержание законодательства отдельных государств.

В борьбе с терроризмом принципиальное значение приобретает необходимость взаимодействия и взаимопомощи различных стран и организаций в сфере антитеррористической деятельности. В этой плане имеет значение опыт, накопленный государствами европейского региона.

Так, в рамках Совета Европы в 1977 г. принята Европейская конвенция о пресечении терроризма (Российская Федерация ратифицировала эту Конвенцию 7 августа 2000 г.), а также в 2001 г. создана «Многопрофильная группа» по международным действиям против терроризма. Существенной особенностью деятельности этой группы является то, что она действует в соответствии с решениями руководящих органов Совета Европы, в том числе Конференции министров юстиции по борьбе с терроризмом. Другая особенность заключается в том, что «Многопрофильная группа» учитывает положения о правах человека, предусмотренные законами государств-членов Совета.

26 марта 2004 г. в Брюсселе на саммите глав стран-членов Европейского Союза был утвержден ряд мер по обеспечению европейской безопасности. В частности, был утвержден пост Координатора антитеррористической деятельности, приняты меры по

объединению усилий по борьбе с терроризмом. Среди них – введение единого ордера на арест, унификация наказаний за связанные с терроризмом преступления, блокировка счетов преступных группировок.

Тем не менее полная интеграция в борьбе с терроризмом еще не достигнута. Так, проявилась различная реакция государств на теракты, совершаемые исламскими террористами, нет определенного решения и по вопросу о взаимодействии с быстро растущей европейской мусульманской диаспорой. Терроризм многолик в своих преступных проявлениях, и пока не существует единого механизма борьбы с ним. Так, механизм реализации Европейской Конвенции о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами 1978 г. не идентичен механизму реализации Международной Конвенции ООН о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., а Международная Конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г. содержит иные механизмы ее выполнения нежели Международная Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. Однако ряд элементов, входящих в состав механизма реализации различных международных договоров по борьбе с терроризмом, могут совпадать. Кроме того, в современный период проявилась тенденция к созданию во всемирном масштабе определенных механизмов в борьбе с террористическими проявлениями (правда, в рамках отдельных направлений борьбы с ним). Основой таких подходов следует считать Резолюцию Совета Безопасности ООН К-1373, принятую 28 сентября 2001 г. Этот документ совершил беспрецедентный прорыв в квалификации актов международного терроризма – они были признаны ООН как акты, угрожающие миру и безопасности. Эта оценка терроризма повлекла за собой следующие юридические последствия: отныне все меры, осуществляемые на национальном, региональном и универсальном уровнях по пресечению внешней подпитки международного терроризма, осуществляются под эгидой ООН, и несоблюдение принятых мер в рамках указанного направления может повлечь за собой санкции Совета Безопасности ООН.

Механизм реализации названной резолюции включает следующие элементы: 1) государство принимает решения, касающиеся предотвращения и пресечения финансирования террористической деятельности, в частности, посредством введения уголовной

ответственности за умышленное предоставление или сбор средств поддержки терроризма; 2) оно безотлагательно блокирует средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы лиц и организаций, связанных с террористической деятельностью; 3) государство пресекает любую деятельность по вербовке террористов и ликвидирует каналы поставки оружия террористам; 4) оно устанавливает меры пограничного контроля для предотвращения передвижения террористов и террористических групп. Элементами механизма реализации указанной резолюции также являются обмен информацией и сотрудничество между всеми государствами в целях предотвращения террористических нападений, а также скорейшее присоединение всех государств к соответствующим международным конвенциям.

Существенным элементом механизма реализации резолюции является деятельность учрежденного в его рамках специализированного органа – Контртеррористического комитета (КТК), который предпринимает меры по координации усилий государств, в том числе по приведению государствами своего законодательства в соответствие с требованиями резолюции.

Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом 1999 г. содержит механизмы противодействия терроризму. Они опираются на международные договоры и внутренние нормативные правовые акты.

Государства-участники Содружества 4 июня 1999 г. подписали Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом. Его значение состоит в том, что наряду с традиционными он определил ряд принципиально новых форм сотрудничества в борьбе с актами терроризма. Так, договор дает развернутое определение, объединяющее признаки как актов внутригосударственного, так и международного терроризма, а также содержит положения о формах сотрудничества между компетентными органами государств-участников Договора.

Государства-участники Содружества 17 апреля 2004 г. приняли Модельный закон «О борьбе с терроризмом», который закрепил правовые основы борьбы с этим опасным явлением, а также важнейшие организационные вопросы информационно-пропагандистского обеспечения борьбы с терроризмом, проведения контртеррористической операции, возмещения вреда, причиненного в результате террористических акций и другие.

Государства-участники Содружества 4 декабря 2004 г. приняли Модельный закон «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств». Закон распространяется на такие деяния, как финансирование терроризма, подготовка актов терроризма. В Законе предусмотрены меры на противодействие финансированию терроризма на территории других государств, средствам и способам материально-технического обеспечения терроризма.

Для сопоставления деятельности различных стран в борьбе с терроризмом представляется интересным опыт «Группы восьми» – лидеров наиболее влиятельных государств мира. Наиболее важными являются документы саммита в Эвиане (Франция, 1–3 июня 2003 г.) – План действий «Группы восьми» по укреплению международной политической воли и потенциала для борьбы с терроризмом и Заявление «Группы восьми» «О борьбе с терроризмом», принятое в Гленигле (Великобритания, 6–8 июня 2005 г.).

В Планах действий «Группы восьми» выделяются три основные направления контртеррористической деятельности:

лишить террористов средств для совершения террористических актов (например, противодействовать финансированию терроризма и получению террористами поддельных документов и оружия);

отказывать террористам в убежище и принимать меры судебного преследования и/или выдачи террористов (например, ускорить процесс заключения конвенций и протоколов по террористической деятельности);

устранить имеющиеся недостатки в борьбе с терроризмом (в частности, ужесточить внутренние меры безопасности).

Большая роль в деятельности «Группы восьми» отводится содействию третьим странам и региональным функциональным организациям, работе с международными финансовыми институтами и такими функциональными организациями, как ВТО, ИКАО и ИМО для решения вопросов финансирования в создании анти-террористического потенциала.

В заявлении «Группы восьми» «О борьбе с терроризмом» акцентируется внимание на достижении международным сообществом договоренности относительно Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, инициированной Российской Федерацией, и скорейшего достижения согласия по Всеобъемлющей конвенции по международному терроризму.

В части вопросов, касающихся причин и условий, порождающих терроризм, необходим анализ прежде всего социально-экономических условий.

В качестве отдельной проблемы следует выделить конфликты на религиозной почве. Не случайно в рамках Европейского Союза одной из причин, препятствующей более полной интеграции в борьбе с терроризмом, является вопрос о взаимодействии с растущей европейской мусульманской диаспорой.

Актуальное значение имеют целевые научные разработки по противодействию религиозному экстремизму, совершенствованию международно-правовых форм помощи экономически слаборазвитым странам, изучению роли международного права и политики в области борьбы с терроризмом.

В современный период остро стоит вопрос о сближении законодательств государств в сфере антитеррористической деятельности. В правовом обеспечении борьбы с терроризмом в масштабах всего международного сообщества ориентир должен быть сделан не только на развитие международно-правовой базы этой борьбы, но и на концентрацию правовых ресурсов государств и использовании их в едином направлении, сближении законодательств государств.

Таким образом, модельные законы незаменимы при формировании государствами антитеррористического законодательства, когда государства создают национальный акт на основе общих, согласованных стратегических установок, но при этом должны учитывать собственную национальную специфику, традиции. Модельные акты в СНГ, например, как правило, разрабатываются с учетом международного опыта, в их основу положены общепризнанные принципы международного права, единые начала, принятые в большинстве стран Европы и мира.

Другим способом, нежели подготовка модельных законов, является способ гармонизации национальных законодательств через разработку в качестве нормативной модели отдельных положений, правил или статей. К подготовке модельных правил, положений или статей целесообразно обращаться для единообразного урегулирования в национальном законодательстве государств определенного вопроса или ограниченной области ведения. В сфере законодательства о борьбе с терроризмом полезна разработка для случаев, когда национальная законодательная

регламентация осуществляется посредством принятия не одного, а нескольких актов. Включением модельного правила в различные национальные акты решается задача гармонизации национальных законодательств менее затратным, чем подготовка целого закона, способом.

Актуален вопрос и об уголовно-правовом и уголовно-процессуальном регулировании противодействия терроризму.

В системе законодательства о государственной системе противодействия терроризму определенное место занимают Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и Уголовный кодекс Российской Федерации (от 13 июня 1996 г. с последующими изменениями и дополнениями, введенный в действие с 1 января 1997 г.). Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) терроризм признается одним из явлений, представляющих серьезную национальную угрозу. Концепция отмечает международный характер этого социально-политического явления, представляющего посягательство на интересы и стабильность международного сообщества. В Концепции говорится, что «во многих странах, в том числе и в Российской Федерации, резко обострилась проблема терроризма, имеющего транснациональный характер и угрожающего стабильности в мире, что обуславливает необходимость объединения усилий всего международного сообщества, повышения эффективности имеющихся форм и методов борьбы с этой угрозой, принятия безотлагательных мер ее нейтрализации». И далее: «Борьба с терроризмом, наркобизнесом и контрабандой должна осуществляться на основе общегосударственного комплекса контрмер по пресечению этих видов преступной деятельности».

Новое законодательство о противодействии терроризму предполагает приведение в соответствие с ним действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Поэтому представляется необходимым кратко рассмотреть проблемы состояния и применения норм об ответственности за террористические посягательства и возможные направления его совершенствования.

Вопросам уголовно-правового обеспечения противодействия терроризму уделяют известное внимание такие разделы Уголовного кодекса РФ, как раздел IX «Преступления против общест-

венной безопасности и общественного порядка», раздел X «Преступления против государственной власти», раздел XII «Преступления против мира и безопасности человечества».

Вместе с тем состояние уголовно-правового регулирования борьбы с терроризмом в целом нельзя признать удовлетворительным. Это замечание относится прежде всего к технико-юридическому оформлению норм УК РФ в этой сфере. Здесь следует отметить рассеянность норм, имеющих отношение к установлению ответственности за данные преступные посягательства по различным разделам УК РФ, имеющим нетождественные родовые признаки общественных отношений, составляющих объекты близких, но не совпадающих по своим элементам составов преступлений.

Ограниченность объема рассматриваемого нормативного массива выражается и в том, что непосредственно терроризму фактически посвящены всего лишь три статьи в главе 24 УК «Преступления против общественной безопасности»: ст. 205 «Терроризм», ст. 205.1 «Вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению», ст. 207 «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма». Таким образом, первым признаком выступает определение объема и пределов квалификации, затем юридическая техника.

Обращает на себя внимание многообразие понятий и признаков, используемых названными нормами УК РФ для характеристики такого социально-правового феномена, как терроризм: «террористический характер», «террористическая организация», «террористическая деятельность», «акт терроризма». Легально-го толкования этих понятий в УК РФ не дается. Вместе с тем диспозиция ч. 1 ст. 205 определяет терроризм как «совершение взрыва, поджога, иных действий, создающих опасность...», и даже указание цели этих действий не позволяет раскрыть социально-политическую сущность этого явления. Представляется, что соответствующая дефиниция Федерального закона «О противодействии терроризму» более четко и информативно характеризует признаки и проявления такого общественно опасного явления, как терроризм, и должна быть использована для формулировки этого уголовно-правового понятия в Уголовном кодексе РФ.

Как терроризм в УК РФ рассматриваются также такие составы, как «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем» (ст. 208); «Угон судна воздушного или водно-

го транспорта либо железнодорожного подвижного состава» (ст. 211); «Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля» (ст. 277) и «Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой» (ст. 360). Эти составы рассматриваются в соответствии с редакцией ст. 205<sup>1</sup> «как преступления террористического характера».

Диспозиции этих составов, безусловно, содержат прямо или косвенно указание на отдельные признаки террористической деятельности, но подобный подход к формированию категории преступлений «террористической направленности» допускает возможность неоправданного неограниченного расширения этого перечня путем отнесения к числу преступлений «террористического характера» и других предусмотренных УК преступлений.

Указание лишь на «способствование достижению террористических целей» (формула Федерального закона «О борьбе с терроризмом» 1998 г. № 130-ФЗ) отражает неопределенность, может вызвать произвольное расширительное толкование, привести к рассмотрению этого понятия, имеющего лишь отдаленное косвенное отношение к терроризму, и вызвать непредсказуемые негативные последствия (признание наличия террористической опасности, неоправданное расширение территории режима контртеррористической операции и другие последствия, влекущие ограничения прав и свобод граждан, установленных Конституцией РФ).

Вместе с тем происшедшие в последние годы изменения в криминогенной ситуации выдвинули вопросы более полного учета и определения составов преступлений, посягающих на общественную и государственную безопасность, необходимость устранения пробелов в законодательстве о террористической деятельности (в частности, составов, относящихся к так называемому «экологическому терроризму», составов, устанавливающих ответственность за создание и применение химического оружия, новых технологий электронного воздействия и т.п.).

Требуется гармонизация в определении субъективной стороны в квалифицированном составе ч. 3 ст. 205, устранения противоречия с ч. 2 ст. 105.

Имеющиеся УК РФ диспозиции составов терроризма и преступлений «террористического характера» не согласуются с соответствующими признаками таких понятий, как террористическая деятельность, террористический акт, международная



террористическая деятельность, террористическая организация, финансирование террористической деятельности, контртеррористическая операция и другие, используемыми в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 135-ФЗ «О противодействии терроризму».

Анализ действующего уголовного законодательства, обобщение практики применения его норм, рассмотрение и оценка многих предложений депутатов Государственной Думы, Федерального Собрания РФ и законодательных органов субъектов РФ, опыта антитеррористического законодательства ряда зарубежных государств или материалов различных исследований позволяет выдвинуть на обсуждение следующие предложения по изменению и дополнению структуры УК РФ и содержания отдельных его норм.

Прежде всего предлагается привести в соответствие с новыми правовыми актами, регулирующими организацию и осуществление контртеррористической деятельности, формулирование диспозиций составов терроризма и смежных с ними составов преступлений, содержащих отдельные признаки основного состава. Необходимость этого вытекает из учета содержания ФЗ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Восполнение пробелов в УК РФ требует переформулирования понятия «терроризм» и признаков его состава в диспозиции ч. 1 ст. 205 УК РФ. Вступивший в силу Закон «О противодействии терроризму» устанавливает правовые и организационные основы противодействия терроризму в Российской Федерации, определяет основные направления, формы и методы противодействия терроризму, полномочия органов государственной власти и решает другие вопросы.

В Законе «О противодействии терроризму» предусмотрено, что отдельные законодательные акты (или их положения) прекращают свое действие со дня вступления в силу данного Федерального закона. Например, признаны утратившими силу ст. 1–16, 18, 19, 21 и 23–27 Закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом». Отменен закон от 21 ноября 2002 г. № 144-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон “О борьбе с терроризмом”». Что касается Закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», то последний признается утратившим силу с 1 января 2007 г. С указанной даты признаются утратившими силу п. 22 ст. 4 Закона от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий

и социальных выплат в Российской Федерации» и некоторые другие акты. Федеральное Собрание Российской Федерации при решении вопроса о приведении в соответствие с Федеральным законом «О противодействии терроризму» нормативных правовых актов избрало, таким образом, комбинированный – оптимальный – подход. Он проявился и в определении вступления в силу самого Закона «О противодействии терроризму», который вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением ст. 18, 19, 21 и 23, которые вступают в силу с 1 января 2007 г.

Предлагаемые проекты федеральных законов, направленные на реализацию положений закона от 6 марта 2006 г., вызывают следующие замечания.

Депутатами Государственной Думы для полного отражения положений Федерального закона «О противодействии терроризму» предлагается существенно изменить содержание и структуру ст. 205 и 205<sup>1</sup> гл. 24 УК РФ «Преступления против общественной безопасности».

Для обозначения основных террористических действий, их способа, целей и последствий предлагается название «Терроризм» заменить на «Террористический акт», что более точно отражает сущность, объективную и субъективную стороны рассматриваемого преступного деяния. В новой редакции ч. 1 ст. 205 УК РФ должен сохраниться перечень деяний прежней ч. 1 ст. 205 (совершение взрыва, поджога, иных действий, создающих опасность гибели человека, для устрашения, угрозы наступления тяжких последствий (значительный имущественный ущерб, наступление экологического бедствия или иных тяжких последствий), цели – противоправное воздействие на принятие решения органами власти или международными организациями).

Существенно изменена редакция ст. 205<sup>1</sup>, в наименование которой включается финансирование терроризма. В ч. 1 ст. 205<sup>1</sup> указывается на вовлечение в совершение преступлений, приведенных в ст. 205, 206, 221, 277–279 и 360 УК РФ, вооружение или обучение в целях совершения указанных преступлений, а равно финансирование терроризма. Следует отметить, что новая формулировка вовлечения в совершение террористических преступлений, сопровождающаяся отказом от понятия «преступления террористического характера», менее удачна, так как вновь возвращает нас к понятию «терроризм», уголовно-правовое содержание которого в УК РФ не раскрывается.

Определение понятия «финансирование терроризма» в примечании к ст. 205<sup>1</sup> также не может быть признано оптимальным. Эта форма содействия террористической деятельности, по нашему мнению, заслуживает выделения в специальную статью с указанием деяний, составляющих объективную сторону данного посягательства с дифференцией его по степени общественной опасности в квалифицированных составах с отягчающими обстоятельствами.

Как содействие терроризму должны наказываться также публичные призывы и публичное оправдание терроризму, которые запрещаются в уголовно-правовом порядке путем включения в гл. 24 УК РФ новой ст. 205<sup>2</sup>.

Что касается внесения изменений в УПК РФ, то нельзя согласиться с предлагаемым проектом решением вопроса о конфискации имущества и ценностей, приобретенных в результате преступной деятельности и, в частности, террористической деятельности.

Авторы проекта фактически настаивают на произведенным Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. исключении из перечня уголовных наказаний конфискации. В проекте решение о конфискации включается в УПК РФ путем представления этого института как сугубо процессуального (а не вида уголовного наказания) и расширения и детализации регулирования изъятия конфискованных ценностей, рассматриваемых как разновидность вещественных доказательств. Этой цели, по замыслу авторов проекта, служит введение обязанности доказывания обстоятельств, подтверждающих, что деньги, ценности и иное имущество получены преступным путем или предназначены для использования в качестве орудия преступления, или для финансирования терроризма, экстремистской деятельности, незаконного вооруженного формирования, иной организованной группы, перечисленных в ст. 73 УПК РФ.

Соответственно предлагается в ст. 81 УПК РФ дать перечень этих денег и ценностей, ставших предметом процессуальной конфискации, и вновь включить в УПК РФ ст. 81.1 – Конфискация. В этой же статье УПК должна быть установлена процедура изъятия этих ценностей.

Таким образом, конфискация утрачивает статус вида уголовного наказания и становится формой регулирования процессуального изъятия некоторых вещественных доказательств. С таким решением вопроса, находящимся в противоречии с меж-

дународными концепциями и установками на эффективное противодействие терроризму, нельзя согласиться.

Требуют создания специальных составов такие деяния и комплексы действий, как образование террористической организации, осуществление террористической деятельности и участие в ней, террористический акт, финансирование террористической деятельности и др. Посягательство на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения в силу особой опасности подобных деяний заслуживает выделения в особый специальный состав. Следует также разделить такие искусственно объединенные в одном составе отягчающие обстоятельства, как совершение преступлений организованной группой (форма соучастия), неосторожное убийство (преступления против личности) и использование объектов, связанных с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

Нуждаются в дополнительном обсуждении предложения о расширении перечня и видов составов террористического характера. В поступивших в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проектах изменения и дополнения норм УК РФ предлагалось указать на террористическую цель в квалифицированных составах таких преступлений, как диверсия (ст. 281); хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 221); незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 222); хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 226); организация экстремистского сообщества (ст. 282.1) и др.

В УК РФ должны также отражение такие общественно опасные действия, как «экологический терроризм», связанные с массированным причинением вреда окружающей среде.

Учитывая неопределенность критерия отнесения имеющих в УК РФ составов к категории «преступлений террористического характера», представляется необходимым точно определить перечень названных деяний и тем самым исключить возможность его произвольного расширения. Более того, необходимо уточнить содержание субъективной стороны этого критерия указанием на «заведомость» преследования террористических целей.

В уточнении нуждаются также иные положения уголовно-правовых норм о противодействии терроризму, в частности, определение форм вины при осуществлении террористических действий, предусмотренных ч. 3 ст. 205 УК РФ.

Решение вопроса о завершенности состава терроризма и его стадиях также привлек внимание теоретиков уголовного права.

Известно, что повышенная общественная опасность терроризма объясняется, помимо прочих представляемых им угроз, его многообъектностью: террористический акт посягает на общую безопасность, на нормальную деятельность органов власти и управления, на жизнь и здоровье людей, на собственность. Особенность терроризма состоит в том, что это преступление считается оконченным не только в момент совершения конкретных действий, предусмотренных ч. 1 ст. 205 УК РФ, но и при угрозе совершения таких действий, когда они создавали реальную опасность гибели людей либо наступления иных общественно опасных последствий. Поэтому угроза терроризма не должна квалифицироваться как покушение, здесь возможна ответственность за неоконченное преступление (в случае усеченного состава). Выяснение содержания субъективной стороны, наличие умысла виновного при совершении террористического акта, если лицо хотя бы допускало наступление таких последствий, как гибель людей, — такие действия могут квалифицироваться по совокупности с преступлениями, предусмотренными соответствующими смежными статьями УК РФ (ст. 105, 111 и др.), и причисление их к категории преступлений террористического характера не всегда вызывается необходимостью.

Возможно, назрела необходимость дополнить ч. 2 ст. 205 УК РФ таким квалифицирующим признаком, как «убийство, сопряженное с терроризмом». Но стирание грани между объектами терроризма и иных преступлений, связанных с посягательством на жизнь личности, не представляется продуктивным для развития уголовного законодательства.

Понятийный аппарат УК, относящийся к доктрине противодействия терроризму, должен быть приведен в соответствие с терминологией международных правовых актов. В связи с этим могут быть внесены уточнения и в иные нормы Общей и Особенной частей УК. Так, вносится предложение об отмене сроков давности освобождения от привлечения к уголовной ответственности при совершении террористических преступлений, повлекших

смерть людей, что потребует уточнения редакции ст. 78 УК РФ. В связи с этим предлагается также исключить из п. 4 ст. 78 УК запрет судье назначать в этих случаях меру наказания в виде пожизненного лишения свободы (ст. 57 УК).

В связи с ростом особо тяжких преступлений, посягающих на общественную безопасность, вероятно, следовало бы уточнить положения УК РФ, предусматривающие ответственность за недонесение об известных готовящихся или совершенных преступлениях, рассматривая их как укрывательство преступлений. В юридической литературе предлагалось в связи с этим внести поправки в примечание к ст. 316 «Укрывательство преступлений», освобождающее от ответственности родственников обвиняемого. Это положение не должно распространяться на заранее не обещанное укрывательство преступлений, предусмотренных ст. 205–206, 208, 211, 277, 280, 282.1, 282.2 и 360 УК РФ.

Учет всех вышеизложенных преступлений приводит к выводу о необходимости дальнейшего совершенствования норм, регулирующих уголовную ответственность за террористические посягательства.

По нашему мнению, эта работа могла бы повлечь интеграцию всех этих норм в отдельной главе в рамках раздела IX УК РФ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка».

Проблемы наказания за данное преступление касаются учета международных актов и в этом обзоре не рассматриваются. Определение суровости санкций требует особого рассмотрения с учетом практики зарубежного уголовного права и требует продуктивного дифференцированного подхода.

Следует отметить, что все предложения по изменению действующей процедуры расследования и судебного рассмотрения дел о террористических посягательствах направлены на сокращение круга гарантий подозреваемого и обвиняемого в указанных преступлениях. Так, законодатель уже установил порядок (ч. 2 ст. 100 УПК РФ), согласно которому подозреваемый может содержаться под стражей до предъявления обвинения в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 206, 208, 209, 277, 278, 279, 281 и 360 УК РФ, т.е. преступлений террористического характера, в срок до 30 суток с момента назначения меры пресечения. Если обвиняемый был задержан, а затем заключен под стражу — в тот же срок с момента

задержания. Если в этот срок обвинение не будет предъявлено, то мера пресечения немедленно отменяется. Этот порядок избрания меры пресечения в отношении подозреваемого (в отличие от обычного, установленного ст. 91, 92 и 94, 97 УПК РФ) представляет исключение и распространяется лишь на подозреваемых в совершении террористического посягательства и при обвинении в совершении иных особо опасных преступлений террористического характера, указанных в ч. 2 ст. 100 УПК РФ.

Введение новых составов преступлений антитеррористической направленности потребует внесения изменений в ст. 151 УПК РФ.

Необходимо, в частности, разграничение подследственности между следователями прокуратуры и следователями органов федеральной службы безопасности (п.п. «а», п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК и п. 2 ч. 2 ст. 151 УПК РФ).

В настоящее время ряд составов преступлений рассматриваемой категории может расследоваться следователями обоих этих ведомств.

Требует дополнительного обсуждения решение вопросов о возможности исключительного порядка проведения следственных действий в случаях, предусмотренных ст. 165 УПК, устанавливающей судебный порядок получения разрешения на производство следственного действия (п. 4–9 и 11 ч. 2 ст. 29 УПК РФ). Эти вопросы уже возникают при установлении электронного наблюдения, проведении других мероприятий оперативно-розыскного характера.

В Государственной Думе обсуждается проект введения ограничений для рассмотрения уголовных дел о террористических преступлениях судом присяжных и в связи с этим необходимости внесения изменений в п. 1 ч. 3 ст. 31 УПК РФ. Указанным законопроектом предлагается исключить из подсудности суда присяжных дела о таких преступлениях, как терроризм, организация незаконного вооруженного формирования, бандитизм, насильственный захват власти и некоторых иных преступлениях, т.е. об особо опасных посягательствах на общественную безопасность и государственную власть (ст. 205, ч. 1 ст. 208, 209, 278, 279 УК РФ).

Внесенное предложение обосновывается тем, что присяжные заседатели, по мнению авторов проекта, не всегда готовы к вынесению справедливого приговора, проявляют необоснованное снисхождение, вынося оправдательные или незаслуженно мягкие

приговоры. Это утверждение не подкрепляется анализом, материалов судебной практики и судебной статистики.

Однако это предложение противоречит конституционным принципам о доступности правосудия, правил выбора подсудимым формы судопроизводства (ст. 20, п. 2 ст. 47, ст. 123 Конституции РФ), предоставляющей обвиняемому в особо тяжком преступлении, за которое он может быть осужден к смертной казни или пожизненному лишению свободы, права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Очевидно, что вносимое предложение не соответствует также конституционным положениям о равенстве граждан перед судом и законом, противоречит конституционным принципам участия населения в отправлении правосудия (п. 5 ст. 32 Конституции РФ).

Отказ в праве обвиняемого на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей потребует также изменения ряда федеральных законов. Так, должны быть внесены изменения в статьи УПК РФ: п. 1 ч. 5 ст. 217 (ознакомление обвиняемого и его защитника с материалами уголовного дела); п. 5 ч. 2 ст. 229 (основания проведения предварительного слушания); ч. 6 ст. 235 (ходатайство об исключении доказательства) и в главу 42 УПК РФ (производство по уголовным делам, рассматриваемым судом с участием присяжных заседателей). Принятие названного предложения может справедливо расцениваться как начало контрреформы, отказа от демократических установлений Конституции РФ в сфере полномочий судебной власти. Следует также рассмотреть и закрепить в УПК условия допустимости заочного рассмотрения дел о терроризме. Данному процессуальному закреплению этих особенностей могло бы служить их обособление в отдельной главе УПК РФ.

Можно предложить следующие темы комплексных научных разработок и перспективных исследований для подготовки российских инициатив и предложений практических шагов по активизации антитеррористического сотрудничества, совершенствования национального правового регулирования противодействия терроризму:

1. Исследование о связях международного терроризма с различными видами преступности: транснациональной организованной преступностью, коррупцией, торговлей людьми, незаконным ввозом мигрантов, изготовлением и оборотом огнестрельного оружия, отмыванием денег и т.п. Тема терроризма должна исследовать

доваться в тесной связи с другими видами преступлений. Вместе с тем необходимо исследование форм и проявлений терроризма.

2. Разработка в рамках Генеральной Ассамблеи ООН резолюции, предусматривающей определение терроризма с включением понятий как «прямого», так и «косвенного» терроризма (аналогично подходу к определению агрессии, которое было принято посредством резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, несмотря на чрезвычайную сложность этого вопроса из-за различных позиций государств). При выработке такой резолюции обозначить виды косвенного терроризма, включая пособничество и иные действия, а также призвать государства к выработке согласованного решения о внесении соответствующих изменений в национальное уголовное законодательство.

3. Использование органами законодательной и исполнительной власти резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и решений других международных организаций в законодательной, исполнительной деятельности в деле противодействия терроризму как важных источников, влияющих на создание различного уровня норм по борьбе с терроризмом.

4. Изучение особенностей уголовно-правового регулирования и уголовного судопроизводства по делам о преступных посягательствах на государственную и общественную безопасность. Необходим анализ адекватности состояния действующего уголовного, уголовно-процессуального и производных от них отраслей нормативного регулирования различных аспектов организации противодействия терроризму (оперативно-розыскного, уголовно-исполнительного) современным потребностям правоохранительной деятельности и основным направлениям ее совершенствования.

5. Анализ и использование зарубежного опыта законодательного регулирования борьбы с терроризмом, а также осуществление сравнительного анализа правовых основ координационной деятельности органов власти в зарубежных странах в сфере совместной борьбы с международным терроризмом, организация и осуществление этой деятельности.

**В.А. Власов**

кандидат юридических наук

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СВЕДЕНИЙ, СОСТАВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ТАЙНУ**

Бурные изменения в экономической и политической сферах российского общества, произошедшие в 1990-е годы, не снизили интерес отдельных лиц, организаций и государств к незаконному получению сведений, составляющих государственную тайну. Наоборот, интерес к ней возрос.

В 2003 г. Академия ФСБ России провела криминологический анализ почти всех уголовных дел, расследовавшихся в период с 1997 по 2002 г., предметом преступления в которых являлась государственная тайна, и выявила следующие характеристики посягательств на сохранность государственной тайны.

1. Два из трех преступных посягательств на государственную тайну инициировались иностранными специальными службами. Разведки предпочитают действовать под прикрытием коммерческих, общественных, научно-исследовательских и иных иностранных или международных организаций.

2. По сравнению с советским периодом резко участились посягательства на сведения об оперативно-розыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельности, в том числе со стороны преступных группировок и коммерческих структур.

3. Подавляющее большинство умышленных посягательств на сохранность государственной тайны совершается по корыстным мотивам. Секретносители стали рассматривать тайну в качестве ликвидного «товара».

4. Среди лиц, разгласивших государственную тайну, почти четверть являлись сотрудниками правоохранительных органов.

5. Методы по преодолению системы защиты государственной тайны постоянно совершенствуются.

6. Утечка сведений, составляющих государственную тайну, является существенной. Размеры ущерба от посягательств на

государственную тайну делают проблему ее сохранности значимой для государства и общества.

Среди условий, способствующих преступным посягательствам на государственную тайну, прежде всего выделяются:

безответственное и даже пренебрежительное отношение секретносителей к сохранности сведений, составляющих государственную тайну;

отсутствие надлежащих условий сохранности государственной тайны в силу того, что на многих предприятиях режимные подразделения были расформированы, а специалисты по организации секретного делопроизводства уволены;

недооценка обществом значимости защиты государственной тайны.

Всему этому можно противостоять только с помощью продуманной системы защиты государственной тайны, которая должна соответствовать реалиям. Мы имеем исторический опыт построения такой системы в СССР, но распад Союза ССР закономерно привел к кризису системы защиты государственной тайны, который не преодолен до сих пор.

Несомненно, что за последние годы часть негативных явлений удалось частично локализовать. По крайней мере речь уже не идет об имевшем место в конце прошлого века разграблении государственной тайны и уходе значительных ее массивов за границу.

Современный кризис института государственной тайны можно считать системным. Наиболее существенные черты этого кризиса следующие:

избыточный объем сведений, отнесенных к государственной тайне и подлежащих защите;

затруднение информационного обмена из-за необоснованного засекречивания информации;

снижение конкурентоспособности продукции из-за включения в ее стоимость расходов на защиту государственной тайны;

торможение развития отношений собственности, в том числе интеллектуальной;

ведомственная закрытость от внешнего контроля путем засекречивания внутренней информации;

затратность всего механизма защиты государственной тайны.

Государство и общество по вопросу государственной тайны все более расходятся в оценках. Например, каждое пятое уголов-

ное дело по разглашению государственной тайны вызывало среди окружающих негативное отношение к привлечению к уголовной ответственности виновных лиц из-за непонимания общественной опасности совершенного преступления. Видимо, не стоит винить в таком положении дел только средства массовой информации. Проблема сложнее: государственная тайна – непростое и противоречивое социально-правовое явление.

Для выработки оптимальной модели правового регулирования обращения государственной тайны целесообразно перечислить как концептуальные позиции, так и меры, направленные на совершенствование действующего законодательства.

Изучение вопросов правового регулирования обращения государственной тайны позволяет сформулировать следующие концептуальные позиции.

1. Государственная тайна – это часть информации, изъятая из свободного оборота. Она ограничивает конституционные права граждан, интересы в научной, экономической и иных сферах и приводит к конфликту государственных и других интересов, в котором приоритет отдается интересам безопасности государства. Поэтому недопустим расширительный подход к определению ее понятия и круга относимых к ней сведений. Критерии государственной тайны должны быть понятными и приемлемыми не только для государства, но и для гражданина и общества. Речь идет о балансе интересов.

2. Государственная тайна является лишь одним из видов защищаемой государством информации. Она не должна поглощаться другими ее видами, например, тайной следствия, коммерческой тайной и прочими. Значительная часть охраняемой государством информации может быть эффективно защищена, например, посредством охраны коммерческой тайны.

3. Основным объективным, материальным критерием отнесения сведений к государственной тайне является недопустимость их распространения ввиду реальной угрозы наступления существенного вреда безопасности государства, а также жизненно важным интересам общества и личности.

4. Понятие государственной тайны распространяется на все относимые к ней сведения. Представляется оптимальным ее деление на два уровня:

сведения, являющиеся просто государственной тайной;

сведения особой важности как исключительный вид государственной тайны.

5. Государственная тайна – это межотраслевой правовой институт. Поэтому правовое регулирование оборота государственной тайны должно быть комплексным, т.е. осуществляться нормами различных отраслей права. Дальнейшее превращение регулирования ее оборота в административно-правовой режим бесперспективно.

6. Ответственность за конкретное нарушение режима сохранности государственной тайны должна быть адекватна характеру и степени опасности допущенного нарушения и его последствий, и поэтому предусматриваться гражданским, административным или уголовным правом.

7. Правового регулирования требуют все ситуации, при которых лицу становятся известны сведения, составляющие государственную тайну.

Наряду с обозначением концептуальных позиций следует уже сейчас принять ряд неотложных мер, направленных на решение острых проблем правового регулирования оборота государственной тайны.

*Первая проблема* связана с недостаточной системностью правового регулирования оборота государственной тайны.

Во-первых, в настоящее время нормативно-правовая база в сфере обращения государственной тайны представляет собой громоздкую и противоречивую конструкцию, состоящую из более чем 200 нормативных и правовых актов.

Во-вторых, регулирование обращения государственной тайны ныне фактически свелось к административно-правовому режиму защиты государственной тайны с распространением действия административно-правовых норм на правовые отношения, относящиеся к другим отраслям права. В частности, речь идет о подтвержденной Конституционным судом РФ недопустимости ограничения доступа к государственной тайне лиц, участвующих в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве.

В-третьих, процедуры сохранности государственной тайны на отраслевом уровне, например в процессуальных кодексах, в лучшем случае лишь обозначены, но не детализированы. Например, в уголовном процессе лишь декларативно обозначена процедура обеспечения сохранности государственной тайны в виде возможности проведения закрытого судебного заседания и неоглашения сведений, составляющих государственную тайну, в при-

говоре. Необходимо, как это сделано во многих государствах, в отдельном разделе УПК предусмотреть процедуру обеспечения сохранности государственной тайны применительно ко всем стадиям уголовного процесса и всем его участникам, в том числе и присяжным заседателям. Следует оговорить порядок делопроизводства, учета, хранения и выдачи для ознакомления уголовных дел и т.д.

Для решения этой проблемы необходимо:

усилить системообразующую роль Закона «О государственной тайне»;

провести систематизацию действующего законодательства с целью устранения противоречий между различными нормативно-правовыми актами;

начать не декларативную, а реальную дифференциацию регулирования оборота государственной тайны путем создания процедурных механизмов в отраслевом законодательстве.

*Вторая проблема* связана с определением понятия «государственная тайна» и критериев отнесения к ней соответствующих сведений. Без ее решения нельзя устранить неоправданное расширение объема сведений, составляющих государственную тайну, и не допустить его в будущем.

Следует предпринять следующие меры:

1. Уточнить законодательное определение понятия «государственная тайна». Согласно ст. 2 Закона «О государственной тайне» общие критерии относимости сведений к государственной тайне определяются через перечисление областей ее обращения и возможный ущерб безопасности РФ.

В практическом отношении эти критерии нуждаются в конкретизации.

Во-первых, речь идет не только об ущербе безопасности Российской Федерации, но и о жизненно важных государственных интересах, направленных на защиту личности и общества, например в области оперативно-розыскной деятельности.

Во-вторых, правильнее было бы говорить не о возможном ущербе безопасности Российской Федерации, а о создании угрозы его наступления. Например, предание огласке сведений о конфиденциальном сотрудничестве лица с правоохранительным органом сразу же создает реальную и вполне доказуемую угрозу наступления ущерба: от угрозы для жизни этого лица до срыва планируемого мероприятия.

2. Привести в соответствие с законодательным определением понятия «государственная тайна» перечни сведений, ее составляющих. В этих целях следует:

привести наиболее общий перечень сведений, составляющих государственную тайну, закрепленный в ст. 5 Закона «О государственной тайне», в соответствие с определением государственной тайны, которое дано в ст. 2 этого Закона;

привести в соответствие с Законом «О государственной тайне» все имеющиеся перечни сведений от утвержденного Указом Президента РФ до ведомственных.

Это позволит устранить противоречия при оценке относимости тех или иных конкретных сведений к государственной тайне.

3. Пересмотреть деление государственной тайны на степени секретности. В соответствии с Законом «О государственной тайне» грифы «совершенно секретно» и «секретно» присваиваются сведениям, оглашение которых грозит причинением ущерба не столько общегосударственным интересам, сколько интересам предприятия, учреждения, отрасли экономики и т.п.

Привязка степени секретности не только к общегосударственным интересам привела к отрыву критериев засекречивания от действительного понятия государственной тайны. Государственная тайна – это исключительно интересы Российской Федерации, общества, потому она и является государственной тайной. Вне этого никакие интересы ведомства или учреждения не могут таковой называться.

4. Пересмотреть систему грифов, которые присваивают сведениям, составляющим государственную тайну. При этом необходимо или отказаться от грифа «секретно» для обозначения государственной тайны (сведения с грифом «секретно» по своему содержанию являются служебной тайной и должны защищаться иными правовыми средствами, нежели институт государственной тайны), или резко сократить перечень сведений, которым присваивается гриф «секретно». Именно за счет этого грифа в 1993 г. произошло и ныне продолжается разбухание объема государственной тайны.

*Третья проблема* заключается в отсутствии достаточно полного правового регулирования типичных ситуаций, при которых лицо становится обладателем сведений, составляющих государственную тайну. Это следующие ситуации:

1. Случайное или опосредованное обладание лицом государственной тайной. В этом случае на обладателя должна возлагаться правовая обязанность по сохранению государственной тайны, если дальнейшее распространение этих сведений может привести к наступлению особо тяжкого вреда безопасности государства.

2. Доступ лица к сведениям, составляющим государственную тайну, на основании конституционного или специального правового статуса лица. Такой доступ ст. 21-1 Закона «О государственной тайне» урегулирован неудачно. Во-первых, фактически эти лица получают доступ к государственной тайне вне зависимости от положений Закона. Во-вторых, в Законе перечислены не все категории лиц. Начинать в таком случае следовало бы с Президента России и заканчивать участниками судопроизводства.

Основание особого порядка доступа данных категорий лиц к государственной тайне должно быть предусмотрено Законом «О государственной тайне» с отсылкой на конкретную процедуру регулирования в соответствующих отраслевых законах.

3. Незаконное завладение сведениями, составляющими государственную тайну, а также их распространение без признаков шпионажа. В этих ситуациях следует предусмотреть уголовную ответственность, как это сделано в отношении коммерческой и банковской тайны.

*Четвертая проблема:* следует четко определить две категории юридических лиц, работающих с государственной тайной.

Во-первых, государственные органы и государственные учреждения, в которых осуществление их функций связано с обращением государственной тайны. Поскольку здесь не требуется лицензирование, необходимо создать правовой механизм контроля за условиями обращения государственной тайны.

Во-вторых, предприятия, организации и учреждения, которым право работать с государственной тайной предоставляется путем лицензирования. Существующий порядок лицензирования этих юридических лиц нуждается в серьезном совершенствовании.

*Пятая проблема:* слабым звеном оказалось требуемое Законом «О государственной тайне» подтверждение обоснованности отнесения к государственной тайне сведений после их незаконного оглашения. Согласно ст. 26 Закона подтверждение должно происходить на основе подготовленных в установленном порядке экспертных заключений, однако этот порядок не определен.



*Шестая проблема* заключается в отсутствии научно обоснованных методик определения размеров ущерба в случае незаконного распространения сведений, составляющих государственную тайну. Создание таких методик является непростым делом.

*Седьмая проблема* состоит в необходимости создания эффективного контроля за обоснованностью засекречивания и рассекречивания информации.

В настоящее время ведомство засекречивает и рассекречивает информацию, и оно же и контролирует обоснованность этого. Понятно, что эффективным такой механизм быть не может.

Государство в лице специально уполномоченного органа обязано проверять все ведомства на предмет обоснованности засекречивания или рассекречивания, ведь речь идет не о тайне ведомства, а о тайне государства.

Необходимо также конкретизировать ответственность должностных лиц за необоснованное засекречивание или рассекречивание.

\* \* \*

Первоначально порядок лицензирования деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, регулировался соответствующим Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 333. После вступления в силу Федерального закона 1998 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» порядок лицензирования по проведению таких работ претерпел серьезные изменения. В частности, органы федеральной службы безопасности утратили возможность самостоятельно аннулировать выданные лицензии, поскольку данное право было передано суду. Однако в августе 2001 г. был принят новый Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», в котором прямо указано, что его положения не распространяются на лицензирование деятельности, связанной с защитой государственной тайны. Таким образом, аннулирование лицензий на практике осуществляется как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Обращает на себя внимание также и то, что новый Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» установил 60-дневный срок для принятия решения о выдаче или

отказе в выдаче лицензии. В то же время «Положение о лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организации по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны» устанавливает для принятия аналогичного решения 30-дневный срок, который в необходимых случаях может быть продлен до 60 дней. Такая разница в сроках представляется не вполне обоснованной, поскольку при выдаче лицензий на деятельность, связанную с защитой государственной тайны, требуется проведение специальной экспертизы.

Поскольку категория ущерба в юридической науке и практике является оценочной, должны быть определенные параметры, по которым следует производить оценку ущерба. Применительно к сведениям, составляющим государственную тайну, указанные параметры в настоящее время разработаны очень слабо, являются размытыми и неконкретными. Очевидно, что они мало пригодны для эффективной оценки ущерба. Они сами являются оценочными, что предполагает широкий простор для субъективизма как при попытках оценить ущерб от неправомерного распространения сведений, так и при принятии решения об их засекречивании (и соответственно присвоении им конкретного грифа секретности). Отсюда вытекает необходимость разработки эффективных официальных методик оценки ущерба от распространения сведений, составляющих государственную тайну. Такие методики должны стать в настоящее время предметом коллективных научных исследований как представителей различных специальностей юридической науки, так и специалистов-практиков. Это настоятельная потребность современного общества.

Указанные методики при их разработке и официальном утверждении сыграют также важную роль при разработке ведомственных перечней сведений, подлежащих засекречиванию.

В соответствии с Законом «О государственной тайне» непосредственное засекречивание информации осуществляется исполнителями в случае соответствия полученных (разработанных) ими сведений действующему ведомственному перечню. Ответственность за разработку указанных перечней, своевременное обоснованное отнесение сведений к государственной тайне несут руководители органов государственной власти в соот-

ветствии с Перечнем должностных лиц, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, утверждаемым Президентом Российской Федерации. Указанные должностные лица несут персональную ответственность за принятые решения. Они же определяют целесообразность засекречивания и соответствующего ведомственного перечня. Определенной гарантией их объективности наряду с Законом «О государственной тайне» может стать необходимость согласования данного перечня с органами Федеральной службы безопасности. Представляется целесообразным разработать на уровне подзаконного правового акта механизм засекречивания сведений, а также усилить персональную ответственность руководителей. При этом указанный правовой акт должен включать в себя детальную регламентацию:

порядка согласования, который бы включал не только согласование текста перечня, но и целесообразность его засекречивания и степень секретности;

порядка государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации (только после согласования с органами Федеральной службы безопасности).

Закон «О государственной тайне» предусматривает помимо указания на носителе информации грифа секретности также и срока ее засекречивания. Исходя из этого рассекречивание носителей сведений, составляющих государственную тайну, должно осуществляться по истечении указанных сроков засекречивания (ч. 1 ст. 14). Однако на практике эти положения фактически не применяются, что является прямым нарушением требований Закона. Ущерб от этого оказывается иногда весьма значительным.

Действительно, применение защитных мер в отношении тех или иных сведений влечет за собой существенные материальные затраты. Увеличение объемов засекречиваемой информации, как показывает опыт, снижает эффективность ее защиты. В то же время отсутствуют эффективные официально утвержденные методики засекречивания сведений, положения соответствующих перечней и Правил отнесения сведений к различным степеням секретности размыты и неконкретны. В связи с этим рядовые исполнители просто не в состоянии самостоятельно объективно оценить срок, в течение которого информация будет являться важной для интересов государства. Поэтому представляется целесообразным либо исключить соответствующее положение из

Закона «О государственной тайне», либо сформировать действенный механизм, который обеспечит его выполнение (например, возможно указывать предельные сроки засекречивания в перечнях сведений, относимых к государственной тайне).

Как показывает анализ практики применения УК РФ, существенной проблемой является действие уголовного закона применительно к преступлениям, совершенным гражданами РФ за границей.

Когда гражданин РФ совершает за границей преступление, привлечь его к уголовной ответственности возможно лишь в случае, если совершенное им деяние признается преступлением по УК того государства, на территории которого оно совершено, и назначить ему наказание по УК РФ нельзя выше того, которое предусмотрено в санкции УК иностранного государства. Применительно к ряду составов, общественная опасность и уголовная противоправность которых в большинстве государств мира понимается в принципе одинаково (например, убийство, кража и т.п.), особых проблем не возникает. Иное дело, когда речь идет о преступлениях, посягающих на национальную безопасность РФ, например, о государственной измене в форме выдачи государственной тайны и многих других составов преступлений, аналогов которых в УК многих государств вообще нет. Отсюда возникают серьезнейшие нестыковки УК РФ с УК других государств, да и санкции по ряду таких преступлений за границей значительно ниже российских. Тем самым российский законодатель фактически стимулирует преступную деятельность собственных граждан на нанесение ущерба российским гражданам, обществу и государству с чужой территории.

В противовес этому иностранные граждане и лица без гражданства подлежат уголовной ответственности по УК РФ за преступления, совершенные за границей и реально направленные против интересов России, вне зависимости от того, признаются ли эти преступления таковыми по УК того государства, на территории которого они совершены, т.е. несут перед российским государством более тяжкую ответственность, чем граждане России.

Для разрешения этой парадоксальной ситуации необходимо внесение изменений в действующий УК РФ. Для чего ч. 1 ст. 12 предлагается изложить в следующей редакции:

«Граждане Российской Федерации и лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации, совершившие

преступление вне пределов территории Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по настоящему кодексу, если преступление совершено:

- а) в международном пространстве, либо
- б) на территории иностранного государства и направлено против интересов Российской Федерации, либо
- в) на территории иностранного государства и является преступным в государстве места совершения преступления, если эти лица не были осуждены за него в этом государстве. При осуждении указанных лиц по настоящему кодексу наказание не может превышать верхнего предела санкции, предусмотренной законом этого государства».

Кроме того, требуется дополнить УК РФ примечаниями к ст. 12 следующего содержания:

«1. Под постоянным проживанием на территории Российской Федерации применительно к данной статье понимается нахождение в Российской Федерации на законных основаниях без ограничения сроком или наступлением какого-либо события.

2. Под преступлениями, направленными против интересов Российской Федерации, понимаются предусмотренные настоящим кодексом деяния, опасные для российских граждан, российского общества и государства».

С позиций Особенной части УК в целях повышения эффективности защиты государственной тайны требуется уточнение диспозиций ряда действующих статей.

В первую очередь речь идет о государственной измене. Теоретический анализ ст. 275 УК РФ и практики ее применения свидетельствует о том, что диспозиция данной статьи представляет собой научную дефиницию государственной измены в ее наиболее развернутом виде, в то время как в данной статье должны быть четко выражены признаки состава измены, включая действия, совершаемые на ее раннем этапе.

Это привело к тому, что выдача государственной тайны и шпионаж как формы государственной измены получили существенную характеристику без учета технико-юридических требований.

Следуя буквальному толкованию, данные формы стали являться разновидностями оказания помощи иностранному адресату в проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности России. В свою очередь это привело к неодинаковой

трактовке предмета доказывания, в частности, по делам о шпионаже применительно к ст. 275 и ст. 276 УК РФ.

Сложилась ситуация, когда независимо от формы измены требуется доказывать враждебную деятельность иностранного адресата, а применительно к составу шпионажа со стороны иностранного гражданина и лица без гражданства такого требования нет (см. ст. 276 УК РФ).

Практика сталкивается с серьезнейшей проблемой доказывания состава государственной измены, когда иностранным адресатом являются, например, экологическая организация, благотворительный фонд, средство массовой информации, коммерческая фирма и т.п. Даже в случае, если под их прикрытием действуют кадровые сотрудники иностранных спецслужб, которым выдавалась или передавалась российским гражданином государственная тайна, доказать требуемую законом враждебную деятельность иностранной организации или их представителей против РФ крайне сложно, а зачастую практически невозможно.

Суть шпионажа заключается в том, что гражданин России, лицо без гражданства или иностранный гражданин целенаправленно преодолевает (взламывает) государственную систему защиты государственной тайны, и государство в результате попадания ее в руки иностранного адресата несет значительные (иногда невозполнимые) как прямые, так и косвенные потери. При этом не имеет принципиального значения, что собой представляет иностранный адресат и его представители и какую деятельность они проводят. Такой подход применительно к шпионажу заложен в УК США, Франции, Германии, Белоруссии, Украины и многих других государств.

Выход видится в редакционном изменении ст. 275 УК РФ. Здесь возможны два варианта. Первый, традиционный путь, при котором криминализация государственной измены осуществляется через ее формы. При этом необходимо дать основное понятие изменнической деятельности и ее разновидностей – выдачи государственной тайны и шпионажа без привязки последних к враждебной деятельности иностранного адресата, которому выдается или передается государственная тайна. Вторым, более радикальным путем, при котором следует отказаться в ст. 275 УК РФ от указания на формы измены и оставить ее суть, заключающуюся в совместной деятельности гражданина России и представителей иностранного государства или иностранных организаций в

ущерб внешней безопасности России. Формы этой деятельности могут быть самыми разнообразными, поэтому перечислять их нецелесообразно. При этом ст. 276 УК РФ, предусматривающую уголовную ответственность за шпионаж, можно сделать общим составом и для иностранных граждан, и для граждан РФ, и для лиц без гражданства. Приемлем любой из вариантов.

Однако предпочтительнее все же исторически сложившаяся криминализация измены государству через ее формы.

Совершенствование ст. 275 УК РФ предполагает:

изменение названия статьи с «государственной измены» на «измену государству», что точнее отражает суть данного явления;

возможное разделение оказания помощи иностранному адресату в проведении деятельности, направленной в ущерб внешней безопасности РФ, и шпионажа как формы измены государству;

применительно к выдаче государственной тайны также возможны два варианта: во-первых, исключение данной формы как самостоятельной (имеется в виду, что она будет охватываться понятием «передача» в составе шпионажа), во-вторых, сохранение ее в качестве самостоятельной формы измены, наряду со шпионажем;

введение квалифицирующих признаков измены в целях дифференциации уголовной ответственности;

уточнение санкций;

уточнение изложенных в примечании к ст. 275 УК условий освобождения от уголовной ответственности за измену.

В пояснение о необходимости пересмотра санкций за измену государству и введения состава с отягчающими обстоятельствами заметим следующее. На протяжении последних лет наблюдается устойчивая тенденция к вынесению судами приговоров за государственную измену ниже низшего предела. Аналогичная ситуация прослеживалась и в СССР. Фактически это означает правоприменительную коррекцию нижнего восьмилетнего порога санкции в виде лишения свободы. На наш взгляд, он, действительно, был и остается завышенным. Выход – в разделении состава государственной измены на основной и квалифицированный виды. Отягчающими обстоятельствами целесообразно признать наступление в результате государственной измены тяжких последствий, а также совершение государственной измены в особых условиях, например в военное время. Более суровые санкции

по сравнению с основным составом существуют в УК многих государств мира.

С учетом изложенного предлагается следующая редакция статьи о государственной измене:

«Статья 275. Измена государству.

1. Оказание помощи иностранному государству, иностранной организации или их представителям в проведении деятельности в ущерб внешней безопасности Российской Федерации, а равно шпионаж, совершенные гражданином Российской Федерации, – наказываются лишением свободы на срок от 5 до 12 лет.

2. Те же деяния, повлекшие тяжкие последствия, либо совершенные в военное время, – наказываются лишением свободы на срок от 10 до 20 лет.

*Примечание.* Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей либо статьей 276 или 278 настоящего кодекса, может быть освобождено от уголовной ответственности за данное преступление, если его деяние не повлекло неустрашимых тяжких последствий и это лицо своими действиями способствовало предотвращению дальнейшего ущерба интересам Российской Федерации».

Предлагаемый вариант примечания вытекает, во-первых, из интересов стимулирования позитивного постпреступного поведения лица, которое своими активными действиями еще может реально загладить причиненный вред, во-вторых, из необходимости сужения возможности произвольного решения вопроса об освобождении от уголовной ответственности данной категории лиц.

Второй проблемой является неоднозначное толкование в теории и на практике ч. 2 ст. 24 УК РФ в отношении преступлений, совершенных по неосторожности. Это касается, в частности, ст. 283 УК РФ. Встречаются утверждения о наказуемости неосторожного разглашения государственной тайны, что не согласуется с конструкцией ст. 283 УК. Фактически неосторожное разглашение имеет место, причем с точки зрения последствий оно не менее опасно, однако юридически оно не предусмотрено. Но поскольку существуют два взаимоисключающих толкования, то вопрос остается спорным, что отражается и на практике. Требуется законодательное решение проблемы не только для преодоления двоякого толкования, но и для необходимой криминализации неосторожного разглашения, в частности, связанного с нару-

шением правил секретного делопроизводства. Речь идет о получивших распространение случаях ведения записей на неучтенных листах, копирования на диски и т.д. с последующей их утратой, что не охватывается ст. 284 УК из-за отсутствия надлежащего документа как предмета преступной утраты. Общественная опасность такого неосторожного разглашения определяется не столько формой вины, сколько грозящим ущербом, который может быть огромным.

С учетом сказанного предлагается следующая редакция ст. 283 УК РФ:

«Статья 283. Разглашение государственной тайны.

1. Разглашение сведений, составляющих государственную тайну лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе, если эти сведения стали достоянием других лиц, – наказывается арестом на срок до шести месяцев либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет или без такового.

2. Разглашение государственной тайны по неосторожности, связанное с нарушением правил секретного делопроизводства, – наказывается арестом на срок до шести месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет или без такового.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия, – наказываются лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Вариант: неосторожное разглашение уголовно наказуемо только при наличии тяжких последствий».

Следует подчеркнуть, что в любом случае из ч. 2 действующей ст. 283 УК РФ необходимо исключить слово «по неосторожности». Сделанное в свое время, это дополнение не вызывалось необходимостью. Неосторожное отношение к тяжким последствиям вполне укладывалось в рамки двойной формы вины (ст. 27 УК). А необоснованная новелла привела к проблематичной квалификации случаев разглашения государственной тайны при умышленном отношении лица к наступлению тяжких последствий (ч. 2 ст. 283). Как правило, нет в этой ситуации и со-

вокупности преступлений. В итоге – не только проблема, но и пробел.

Неблагоприятные тенденции прослеживаются и с сохранностью документов, содержащих государственную тайну. Ст. 284 УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность за утрату документов, содержащих государственную тайну, в нынешней редакции крайне трудно применима на практике. Дело в том, что для ее применения необходимо доказать следующее:

нарушение правил секретного делопроизводства, в результате чего документ был утрачен;

выход документа из владения лица, которому он был доверен;

причинную связь между первым и вторым обстоятельством; наступление тяжких последствий в результате выхода документа из владения лица.

Нетрудно заметить, что в статье предусмотрено два уровня последствий в виде выхода документа из владения и наступления тяжких последствий. Такая совокупность и делает состав утраты трудно доказуемым, так как для того, чтобы доказать наступление тяжких последствий, необходимо, как правило, установить дальнейшую судьбу документа, а это, как свидетельствует многолетняя практика, в большинстве своем было и остается невозможным. Поэтому практика и пытается презюмировать данные последствия исходя из важности документа. Кроме того, возникает важный процессуальный момент – в каких формах следует проводить доследственную проверку сообщений о разглашении или утрате государственной тайны. Вместе с тем без ориентации на признаки составов указанных преступлений решить этот вопрос невозможно. Однако признаки этих составов определены в законе в основном по преступному результату, в то время как к нему ведут многочисленные нарушения секретного делопроизводства.

Вместе с тем следует иметь в виду и другие соображения, в том числе с учетом исторического опыта перекрытия каналов утечки секретной информации.

Представляется, что необходимо вернуться к прежней редакции статьи об утрате, под которой понимался выход документа из владения лица. Наступление тяжких последствий в его результате необходимо сделатьотячающим обстоятельством. Данную статью можно было бы изложить следующим образом:

«Статья 284. Утрата документов, содержащих государственную тайну.

1. Выход документов, содержащих государственную тайну, или предметов, сведения о которых составляют государственную тайну, из владения лица, имеющего к ним законный доступ, если это произошло помимо воли данного лица, в результате нарушения им правил обращения с указанными документами или предметами, – наказывается штрафом в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. Те же действия, повлекшие тяжкие последствия, – наказываются лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет».

В современных условиях требуется защита сведений, составляющих государственную тайну и от похищения. В этой связи необходимо дополнить УК РФ новой статьей, предусматривающей за это уголовную ответственность. Редакция данной статьи могла бы иметь следующий вид:

«Статья 284-1. Похищение государственной тайны.

1. Похищение сведений, составляющих государственную тайну, лицом, не имеющим законного доступа к ним, при отсутствии признаков государственной измены или шпионажа, – наказывается лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо без такового.

2. То же деяние, если оно повлекло тяжкие последствия, – наказывается лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо без такового».

В принципе можно было бы защитить государственную тайну от посягательств на нее (похищение, сбор, использование сведений) аналогично защите коммерческой тайны (ст. 183 УК РФ).

Одной из серьезных проблем является распространение государственной тайны «по цепочке». Необходимо проработать вопрос об ответственности лиц, не являющихся специальным субъек-

том, предусмотренным в ст. 283 УК, но которые стали обладателями государственной тайны. Видимо, можно возложить и на них уголовную ответственность после их предупреждения о недопустимости дальнейшего разглашения государственной тайны.

В связи с тем, что все уголовно-правовые нормы, защищающие государственную тайну от преступных посягательств, являются бланкетными, многое зависит от иных законов и подзаконных актов, наполняющих эти диспозиции. В целом, как показывает практика расследования уголовных дел, предметом преступлений в которых являлась государственная тайна, необходима разработка новой редакции Закона РФ «О государственной тайне» с целью приведения его в соответствие с Конституцией РФ и более полного регулирования всего комплекса возникающих вопросов, связанных с государственной тайной.

В первую очередь необходима разработка законодательного механизма по отнесению тех или иных сведений к государственной тайне. Данный механизм целесообразно прописать подробно в Законе «О государственной тайне».

Уголовно-правовые нормы, безусловно, должны корреспондироваться с нормами других отраслей права.

Параллельно с предлагаемым усилением уголовной ответственности в сфере сохранности государственной тайны целесообразно введение и административной ответственности в следующих случаях. Во-первых, за нарушение установленных правил работы с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну, а равно с предметами и изделиями, сведения о которых составляют государственную тайну, лицом которому они были доверены, при отсутствии признаков утраты указанных документов, предметов и изделий. И, во-вторых, за нарушение установленных правил работы с документами, содержащими государственную тайну, лицом, которому они были доверены, повлекшее утрату указанных документов, предметов и изделий, при отсутствии признаков уголовно-наказуемого деяния (например, при уничтожении документа и т.п.).

Для охраны государственной тайны прежний УПК РСФСР содержал следующие процессуальные гарантии:

а) закрытое судебное разбирательство (ст. 18 УПК РСФСР);

б) недопустимость разглашения данных предварительного следствия (ст. 139 УПК РСФСР).

Это были скорее квази-гарантии, 4160 закрытое судебное заседание осуществляется «с соблюдением всех правил судопроизводства» и, разумеется, не является «закрытым» для многочисленных участников процесса.

Что же касается ст. 139 УПК РСФСР, то она сама не определяла предмет следственной тайны. Можно было лишь предположить, что гостайна входит составной частью в следственную тайну. Но вряд ли правильным будет такое предположение.

К тому же ст. 139 УПК РСФСР не указывала временные границы конфиденциальности. Приемлемым может быть вывод, что с окончанием расследования обязательства, взятые на себя участниками процесса в силу ст. 139, прекращали свое действие.

В годы, предшествующие перестройке, гарантии сохранения государственной тайны лежали вне процессуального законодательства.

Органы госбезопасности оформляли так называемый допуск к секретной работе на отдельных судей, адвокатов, прокуроров. Подбирались и народные заседатели с допуском. Оформлению допуска предшествовала их негласная проверка. Существовали до недавнего времени специальные суды при так называемых особо режимных объектах и специальные коллегии адвокатов. Их легитимность была сомнительной (законодательство о судостроительстве и адвокатуре не предусматривало таких образований) и поэтому скрывалось наряду с государственной тайной.

Тем не менее следует признать, что административно-правовыми средствами была создана достаточно действенная защита государственных секретов как в уголовном, так и в гражданском судопроизводстве (об арбитражном судопроизводстве в тот период времени речи не было, так как арбитражных судов не существовало).

Следует заметить, что и недавно принятый УПК РФ, расширив понятие охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой и др.), не предусмотрел новых, действенных процессуальных гарантий ее обеспечения (недосмотр составителей нового УПК обусловлен, видимо, инерцией мышления).

Рассматриваемая проблема впервые стала публично дебатироваться в связи с отказом следователей допускать к участию в уголовном деле адвокатов, не имеющих соответствующего допуска к сведениям, составляющих государственную тайну. Однако указанная проблема имеет более широкое значение и относится не только к адвокатам.

В делах, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, могут участвовать потерпевший и его представитель и т.д. По групповому делу могут участвовать обвиняемые, которым подобные сведения известны не были. УПК не предусматривает ни возможность отстранения их от участия в деле, ни ограничений их права на ознакомление с делом и исследование доказательств.

С возрождением в России суда присяжных, несомненно, возникает вопрос: как быть с присяжными заседателями в деле, где имеются сведения, составляющие государственную тайну. Ведь обеспечить участие 14 заседателей (с учетом запасных), имеющих допуск, невозможно, да и отбор их по этому признаку недопустим. Кстати, закон от 16 июля 1993 г., которым введен суд присяжных, такого основания для исключения гражданина из списка присяжных заседателей, как отсутствие «допуска», не предусматривает (ст. 80).

Уголовное судопроизводство не может регулироваться предписаниями, не включенными в правовую ткань УПК.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 УПК РФ 2001 г. «порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается настоящим кодексом, основанным на Конституции Российской Федерации».

Такие законодательные акты, как законы о государственной тайне, об оперативно-розыскной деятельности и т.п. актами прямого действия в сфере уголовно-процессуальных отношений не являются. Законодатель обязан, как это всегда было, принимая такие законы и видя их связь с процессуальными правилами, вносить одновременно соответствующие изменения в УПК либо так формулировать нормы, чтобы они действующему законодательству не противоречили.

Если согласиться вопреки позиции Конституционного Суда РФ (пусть только гипотетически) с распространением действия Закона «О государственной тайне» на уголовное судопроизводство (ст. 1 этого Закона объявляет его обязательным для всех ветвей власти, в том числе и судебной), то и в этом случае придется признать, что он не дополняет систему процессуальных гарантий охраны государственной тайны.

Указание ст. 5 этого Закона на то, что органы судебной власти «обеспечивают в ходе рассмотрения указанных дел защиту государственной тайны», не предполагает правового механизма

такого обеспечения и, что тоже важно, не упоминает о соответствующей обязанности органов прокуратуры и расследования. Тайна, таким образом, может быть безнаказанно разглашена до поступления дела в суд.

Ст. 21 Закона «О государственной тайне» определяет порядок допуска к ней должностных лиц и граждан. Этот порядок связан с ограничениями прав «допускаемого».

И здесь возникает весьма сложный вопрос о пределах действия ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о возможности ограничения прав и свобод человека. На него, как мы полагаем, ответ следует искать в ч. 3 ст. 56 Конституции, не допускающей ограничение соответствующих прав, предусмотренных ст. 48 и 24 Конституции РФ даже в условиях чрезвычайного положения.

По имеющимся в нашем распоряжении данным, в странах Запада (США, Франция) ограничений права на защиту по соображениям охраны государственной тайны не существует.

В ФРГ в 1974 г. был принят закон, согласно которому по делам о политических преступлениях защитник должен быть исключен из процесса, если его участие создавало бы угрозу безопасности ФРГ. Речь идет о защите гостайны, причем вывод о неблагонадежности защитника основывается на данных, собираемых негласно органами государственной безопасности. Такой вариант для России не приемлем, ибо Конституция РФ в качестве элемента права на защиту предполагает свободный выбор защитников обвиняемыми и подозреваемыми.

Как и во многих других тупиковых ситуациях, создаваемых Конституцией РФ, возникает мысль о необходимости ее совершенствования путем внесения поправок и дополнений. Но ее ст. 134–137 делают этот процесс практически бесперспективным.

Элементарным решением вопроса охраны государственной тайны, казалось бы, является предупреждение участников процесса о недопустимости ее разглашения и об ответственности по соответствующей статье УК РФ.

Но здесь возникают новые сложности. Дело в том, что ст. 283 УК предусматривает уголовную ответственность специального субъекта, каковым является лишь лицо, которому тайна была доверена по службе или работе. С натяжкой можно утверждать, что этим лицом может быть адвокат, и предупредить его об ответственности по ст. 283 УК РФ. А как быть с непрофессиональными защитниками, законными представителями и близкими

родственниками обвиняемого (подозреваемого), потерпевшим, гражданским истцом и ответчиком и их представителями? Наконец, как быть с обвиняемым, не имевшему допуска к гостайне, свидетелями, экспертами, специалистами, заседателями?

Из сказанного можно сделать следующие выводы:

1. Действующее законодательство не содержит реальных правовых гарантий охраны государственной и иных охраняемых законом тайн.

2. Попытка распространить на уголовно-процессуальные отношения нормы административного права теоретически несостоятельна и практически бесполезна, ибо законы (в частности Закон «О государственной тайне») также не содержат механизма защиты в условиях уголовного (а также гражданского, арбитражного, административного, конституционного) судопроизводства охраняемой законом государственной тайны.

Попытки эти к тому же вступают в противоречие с положениями Конституции РФ и международными пактами о правах человека.

3. Существующая ныне практика предупреждения участвующего в судопроизводстве адвоката (независимо от наличия у него допуска) о недопустимости разглашения государственной тайны и об уголовной ответственности за ее разглашение не решает всего комплекса возникших вопросов.



## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (В.Н. Кудрявцев) .....	3
<i>Соболев В.А.</i>	
Организационные аспекты государственной политики противодействия терроризму .....	4
<i>Найденко В.Н.</i>	
О мерах по совершенствованию координации деятельности органов власти в сфере противодействия терроризму .....	17
<i>Федоров Ю.Е.</i>	
Противодействие международному терроризму .....	27
<i>Петрищев В.Е.</i>	
Антитеррористическая стратегия .....	85
<i>Зайцев В.А., Городецкий А.Е., Илюхина Р.В.</i>	
Финансирование терроризма и противодействие этому процессу .....	113
<i>Синицын И.М.</i>	
О повышении эффективности мероприятий по перекрытию каналов финансирования терроризма .....	156
<i>Гирько С.И.</i>	
Правовые аспекты обеспечения безопасности государства .....	166
<i>Башикатов Л.Н.</i>	
Проблемы уголовно-правовой политики в сфере обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации .....	182
<i>Хабриева Т.Я., Тиунов О.И., Кашенов В.П., Вишняков В.Г., Юртаева Е.А.</i>	
Об эффективности правового обеспечения борьбы с международным терроризмом .....	196
<i>Власов В.А.</i>	
Совершенствование правового регулирования сведений, составляющих государственную тайну .....	215

Научное издание

### **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ**

Зав. редакцией *Г.И. Чертова*

Редактор *В.С. Баковецкая*

Художник *Т.В. Болотина*

Художественный редактор *В.Ю. Яковлев*

Технический редактор *З.Б. Павлюк*

Корректоры *Г.В. Дубовицкая,*

*Е.А. Желнова, Т.А. Печко*

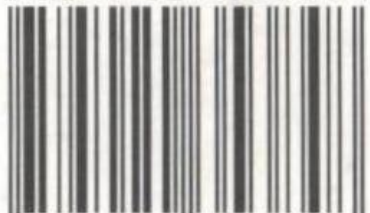
Подписано к печати 26.07.2006  
Формат 60 × 84<sup>1</sup>/16. Гарнитура Таймс  
Печать офсетная  
Усл.печ.л. 14,0. Усл.кр.-отт. 14,5. Уч.-изд.л. 15,0  
Тираж 1000 экз. Тип. зак. № 4049

Издательство «Наука»  
117997, Москва, Профсоюзная ул., 90  
E-mail: [secret@naukaran.ru](mailto:secret@naukaran.ru)  
[www.naukaran.ru](http://www.naukaran.ru)

ППП «Типография «Наука»  
121099, Москва, Шубинский пер., 6

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ**  
**ВОПРОСЫ**  
**БОРЬБЫ**  
**С ТЕРРОРИЗМОМ**

ISBN 5-02-035384-1



9 785020 353848 >

**НАУКА**