Министерство внутренних дел Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«КАЗАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(КЮИ МВД РОССИИ)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ТЕРРОРИЗМУ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА)

практические рекомендации

Исполнитель НИР:
преподаватель кафедры тактико-специальной и
огневой подготовки КЮИ МВД России
майор полиции З.И. Тагиров

Казань 2020

п. 2 Плана научной деятельности КЮИ МВД России на 2020 год (инициатива кафедры тактико-специальной и огневой подготовки).

Практические рекомендации основаны на авторском анализе современной зарубежной практики противодействия терроризму на примере государств-членов Европейского союза и учрежденных ими надгосударственных образований (Европол, Евроюст, Контртеррористический центр Европейского союза и др.).

Практические рекомендации содержат предложения по организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и компетентных органов в сфере противодействия терроризму государств-членов международных организаций (союзов) с участием Российской Федерации (ОДКБ, СНГ и др.), а также полномочных органов данных организаций (союзов) по укреплению взаимодействия и сотрудничества правоохранительных органов в сфере противодействия терроризму.

Содержание

Возросшая террористическая активность в Западной Европе, обусловленная историческим и современным вмешательством стран Запада в политические сферы влияния в Северной Африке и на Ближнем Востоке, породившая конфликты политико-экономических интересов и социально-религиозных ценностей, выражается в глобальных конкурентных противоборствах с использованием террористических методов. С учетом активной роли Российской Федерации в борьбе с международным терроризмом в ближайшие годы для нашей страны могут возрасти угрозы национальной безопасности, связанные с транснациональным терроризмом.

В этой связи изучение современного зарубежного опыта полиции и компетентных государственных органов по организации взаимодействия в сфере противодействия терроризму представляется актуальной потребностью отечественной правоохранительной практики в свете формирования стратегического партнерства в рамках Евразийского экономического союза и иных интеграционных политико-экономических институтов с участием Российской Федерации. Изучение современных трендов террористической активности в странах Запада позволит строить прогностические сценарии террористической угрозы для нашей страны.

Цель исследования: комплексный анализ концептуальных, нормативных, институционально-практических аспектов контртеррористической деятельности полиции государств Евросоюза, выявление актуальных моделей зарубежного опыта противодействия терроризму.

Задачи исследования:

1. определить роль полиции как части институциональной структуры системы правосудия и внутренних дел Евросоюза в противодействии терроризму, выявить проблемно-прикладные аспекты;
2. изучить особенности современных подходов террористов в противопоставлении национальной консолидации Евросоюза;
3. раскрыть неоднозначность правоприменительной практики полиции и иных институциональных структур системы правосудия и внутренних дел Евросоюза противодействия терроризму;
4. описать методологическую модель организации деятельности полиции государств-членов Европейского союза по противодействию терроризму.

Методика исследования: общенаучные и специально-юридические средства и способы познания, обеспечивающие объективность и компаративизм изучения правоохранительной деятельности в странах Европейского союза по противодействию терроризму. В их числе принципы: развития предмета исследования, его логической определенности и диалектической связи между способами познания, системности и всесторонности исследования; общенаучные подходы: системный, генетический, деятельностный; методы анализа и синтеза, методы сравнительного исследования, юридической интерпретации и другие исследовательские средства современной социогуманитаристики.

Введение

Изменения террористической активности в странах Европейского союза (далее – ЕС) демонстрирует явный сдвиг в стратегии и тактике «Исламского государства» (террористическая организация, запрещенная в РФ; далее – ИГ, ИГИЛ) на проведение атак, дестабилизирующих политическую обстановку в регионе и мире. Растущее число иностранных террористических бойцов создает новые проблемы для ЕС и его государств-членов.

Террористические акты в Париже в 2015 году и проведенное затем расследование выявили новую тенденцию в деятельности ИГИЛ к осуществлению террористических мероприятий в глобальном масштабе, но в ближайшем будущем возможны теракты и в других государствах-членах Европейского союза (далее – ЕС, Евросоюз). Данные свидетельствуют, что ИГИЛ подготовило специальное подразделение, обученное действовать в духе спецслужб за пределами территории ИГИЛ. Террористические ячейки ИГИЛ, в настоящее время действующие в Европе, в основном состоят из граждан ЕС и базируются там же. Для иностранных боевиков (выходцев не из зон конфликтов) религиозный фактор при вербовке и радикализации замещается социальными факторами, такими как враждебность социальной среды и ролевое моделирование. Помимо личных мотивов определенную роль может сыграть также романтическая перспектива стать частью важного и захватывающего процесса. Смертники считают себя скорее героями, нежели религиозными мучениками. У значительной части иностранных боевиков - до их присоединения к Исламскому государству - были диагностированы психические расстройства. Кроме того, значительная часть новобранцев имеет различные судимости, от мелких правонарушений до серьезных преступлений. Нарастает тенденция к организации исламистских «братских собраний», аналогичных «библейским лагерям» (автономные религиозные общины). Для мусульман это относительно новая практика. Характер и содержание подготовки в ИГИЛ, вероятно, позволяют боевикам осуществлять террористические акты в эмоционально беспристрастной манере, это видно по видеозаписям из Парижа. При выборе цели, места, времени и способа совершения теракта ИГИЛ демонстрирует способность наносить удары по своему усмотрению в любое время и практически по любой выбранной цели. ИГИЛ – не единственная религиозно-фанатическая террористическая организация, которая угрожает странам Запада. Аль-Каида по-прежнему остается существенным дестабилизирующим фактором, который следует рассматривать как источник угрозы для ЕС. Поэтому нужно сосредоточиться на борьбе с широким кругом группировок религиозных фанатиков.

Оценка изменений в методах деятельности ИГИЛ и других религиозных террористических группировок в Евросоюзе позволяет лучше понять опасность со стороны этих группировок государствам-борцам с международным терроризмом. Настоящее исследование поможет в

выработке вероятных сценариев развития обстановки, на основе которых правоохранительные органы государств смогут лучше подготовиться к будущим терактам. Оно также должно способствовать эффективному обмену информацией и оперативными данными между контртеррористическими подразделениями.

Существуют все основания полагать, что Исламское государство, вдохновленные его идеями террористы или иная религиозная террористическая группировка могут снова осуществить террористические акты в Европе, в первую очередь, во Франции с целью вызвать массовые жертвы среди гражданского населения. Помимо этого сохраняется и не снижается опасность совершения терактов террористами-одиночками.

Европол считает, что ситуация после январских и ноябрьских терактов в Париже в 2015 г. в очередной раз продемонстрировала, что обмен информацией между государствами-членами ЕС и между этими государствами и Европолом по вопросам противодействия терроризму нуждается в совершенствовании.

По оценкам Европола, нет никаких конкретных доказательств того, что зарубежные террористы регулярно используют потоки беженцев для того, чтобы скрытно проникать в Европу. Реальную и постоянную угрозу, однако, представляет вероятность того, что сирийская диаспора (мусульмане-сунниты), состоящая из прибывших в Европу беженцев, окажется объектом радикальной пропаганды со стороны исламистских экстремистских вербовщиков.

Описательная часть

По данным агентства ЕС Европол, в 2013-2015 годах в ЕС почти вдвое выросло число людей, арестованных за терроризм, а количество терактов и попыток их совершения увеличилось на 40%.

В 2019 году 13 государств-членов ЕС сообщили о 119 предотвращенных, неудавшихся и совершенных терактах, в результате которых 10 человек погибли и 27 человек получили ранения. 1004 человека были арестованы по подозрению в преступлениях, связанных с терроризмом в 19 государствах-членах ЕС.

13 ноября 2015 г. в Париже было совершено несколько комплексных и хорошо скоординированных террористических актов на тщательно подобранных объектах (футбольный стадион, театр, два кафе и два ресторана). Нападения были спланированы таким образом, чтобы убить и ранить как можно больше мирных жителей.

С точки зрения нарастания террористической угрозы в государствах ЕС и, в частности, во Франции, теракты 13 ноября характеризуются двумя значимыми аспектами:

1) нападения похожи на совершенные в Мумбаи в 2008 г. в плане действий, выбора целей, количества нападавших и последствий нападения (В обоих случаях использовались автоматы АК-47 и автоматическое оружие.

Выбранные цели в Париже и Мумбаи включали в себя рестораны, кафе и центры развлечений, гарантируя большое количество погибших, устрашение и большой общественный резонанс. В Мумбаи было десять нападавших, в Париже также не менее десяти. В результате терактов в Мумбаи погибли 164 человека, в Париже – 130 погибших и 352 раненых. Количество погибших могло быть намного больше, если бы один из трех террористов-смертников за пределами национального футбольного стадиона «Стад де Франс», где сборная Франция играла товарищеский матч против Германии, не был бы остановлен на входе охранником при исполнении им служебных обязанностей. Террорист намеревался привести в действие пояс шахида внутри стадиона, а два других террористы должны был взорвать аналогичные устройства в паникующей толпе, пытающейся покинуть стадион сразу же после первого взрыва.);

2) теракты осуществили три группы нападавших, среди них были те, кто родился и вырос во Франции, а также вернувшиеся из зон конфликтов иностранные боевики.

«Мумбайский почерк» (хотя и в исполнении местных жителей) – первый для ИГИЛ опыт совершения терактов в европейской стране. Взрыв бомбы на борту российского авиалайнера в Египте 31 октября 2015 г. (ответственность за который тоже взяла на себя группировка ИГИЛ), а также другие нападения (в турецких Суруче и Анкаре, в Бейруте и Багдаде) не преследовали очевидных целей и не являлись актами понятного возмездия; в совокупности с ними теракты в Париже, по всей видимости, свидетельствуют о расширении стратегии Исламского государства до мирового масштаба с основным вниманием Франции, но в ближайшем будущем возможны террористические акты и в других государствах ЕС.

Эта мысль подтверждается тем фактом, что были выявлены явные признаки подготовки ИГИЛ серии других терактов в Евросоюзе, в первую очередь во Франции или в Бельгии, которые, однако, после нападений в Париже были пресечены усилиями полиции.

Террористические ячейки

1. Разведданные указывают, что ИГИЛ создала группу «спецназа» для совершения терактов за рубежом (в ЕС и, в частности, во Франции). Это может означать, что в настоящее время планируются и подготавливаются новые теракты, подобные парижским.

2. Для совершения терактов будут задействованы террористические ячейки, действующие/базирующиеся на местах или в соответствующих странах. Члены этих ячеек (как это было в случае с парижскими терактами) могли – но не в обязательном порядке - проходить подготовку в Сирии.

3. До ноябрьских терактов в Париже главную вдохновляемую идеями ИГИЛ террористическую угрозу для ЕС представляли местные радикально настроенные лица, а не боевики, начавшие возвращаться из зон конфликтов в Сирии и Ираке. Учитывая участие в парижских терактах вернувшихся на родину боевиков, подобная точка зрения должна быть пересмотрена.

4. Нет никаких конкретных доказательств того, что иностранные террористы систематически используют потоки беженцев для скрытного проникновения в Европу. Вполне возможно, что отдельные представители суннитской сирийской диаспоры беженцев в Европе могут подвергаться вербовке; имеются данные о том, что лагеря беженцев в настоящее время привлекают внимание исламистских вербовщиков.

5. ИГИЛ готовит своих новобранцев, опираясь на привнесенные извне методы ведения боевых действий; это касается использования оружия, взрывчатых веществ и способов убийства, включающих в себя обезглавливание. Террористов также обучают проведению скрытых операций, выявлению ведущегося за ними наблюдения. Сущность и направленность подготовки, очевидно, позволяет сторонникам ИГИЛ хладнокровно осуществлять террористические акты, что наглядно продемонстрировал расстрел гражданских лиц в Париже. Готовность пойти на смерть – также один из факторов вербовки и осуществления терактов. На сегодняшний день убедительных доказательств использования исполнителями терактов наркотиков для достижения необходимого психического состояния не выявлено.

6. Помимо тренировочных лагерей в Сирии существуют также небольшие учебно-тренировочные базы в ЕС и на Балканах. В ходе обучения выживанию вербовщики проверяют физическое состояние и идеологическую устойчивость новобранцев ИГИЛ. Спортивные нагрузки позволяют осуществлять боевую подготовку и вырабатывать навыки поведения на допросе. Все более массовым явлением становятся «братские собрания», аналогичные лагерям, которые на протяжении десятилетий организовывали другие религиозные движения. Для мусульман это относительно новая концепция, впервые появившаяся лишь пару лет назад.

7. Информация об иностранных гражданах, вступивших в ряды ИГИЛ, позволяет предположить, что вербовка может происходить очень быстро, без обязательного длительного процесса идеологической обработки. При этом важное значение имеет возраст: молодые люди легче поддаются идеологической обработке и быстрее уступают вербовке. Важными элементами вербовки и создания ячеек являются социальные составляющие (социальная принадлежность, лингвистическая, этническая и географическая общность), а не только религиозные или идеологические убеждения или мотивы. Менее половины всех лиц, арестованных за участие в ИГИЛ или за явное намерения сделать это, имели соответствующие глубокие религиозные представления, что позволяло навязывать остальным интерпретацию Корана, соответствующую идеологической логике ИГИЛ.

8. С учетом отхода от религиозной составляющей индоктринации сторонников ИГИЛ, в первую очередь новобранцев, возможно, следует вместо термина «радикализация» использовать формулировку «социальная тенденция насильственного экстремизма».

9. У значительной части иностранных боевиков (20 и более процентов, согласно разным источникам) до присоединения к Исламскому государству

были диагностированы психические расстройства. Огромное число новобранцев (по разным оценкам, до 80%) имеют судимости (от мелких правонарушений до серьезных преступлений; для разных стран характерны собственные особенности). Возможно, вербовщики специально ориентируются на преступников, склонных к насилию, либо некоторые преступники считают, что присоединение к ИГИЛ даст им возможность больше не сдерживать свою склонность к насилию. По сообщению одного из государств ЕС, большинство выявленных боевиков, возвратившихся с войны в Сирии, вернулись к преступной деятельности.

10. Потенциальные смертники неотличимы от потенциальных иностранных боевиков. У них нет очевидных особенностей, помимо определенной психической склонности, замеченной вербовщиками, стать смертником. Раньше смертники оставляли завещания или писали обращения; теперь это стало редкостью – возможно, по причине осознания ими, что это может стать фактом или даже уликой в ходе последующего следствия. Раньше смертник психологически - либо еще до, либо уже после вербовки - ориентировался на мученическую смерть. Сейчас складывается мнение, что такие люди в первую очередь хотят умереть героями.

11. Интернет и соцсети используются для связи и приобретение товаров (оружия, поддельных документов) и услуг; применение защищенных кодированных систем типа WhatsApp, Skype и Viber делает эти операции относительно безопасными для террористов. В Facebook, Twitter и VKA они присоединяются к закрытым и секретным группам, куда можно попасть только по личному приглашению, и используют в них закодированный язык. Используются также инструменты обеспечения анонимности, такие как сеть TOR (The Onion Router) и виртуальные частные сети VPN (Virtual Private Networks). Использование шифрования и инструментов обезличивания исключает возможности традиционного наблюдения со стороны органов безопасности. Есть свидетельства того, что высокий уровень технических навыков религиозно-террористических группировок позволяет им пользоваться Интернетом и социальными сетями скрытно от спецслужб и правоохранительных органов.

12. Поощряемые ИГИЛ террористические акты не обязательно координируются из Сирии. Вероятно, центральное руководство группировки в Сирии определяет общую стратегию, оставляя тактическую самостоятельность руководителям на местах, которые соотносят свои действия со складывающимися обстоятельствами. Это позволяет выбирать цели терактов в зависимости от возможностей каждой ячейки, ее численности и ресурсов, оставляя пространство для спонтанных действий наряду с реализацией заранее спланированных актов.

13. При выборе объектов терактов ИГИЛ демонстрирует способность наносить удары по своему усмотрению в любое время и практически в любом месте. Намечая цели, ИГИЛ предпочитает наиболее уязвимые с максимальным возможным количеством жертв.

14. Это предпочтение легких целей означает, что совершение нападений на объекты критически важной инфраструктуры (ЛЭП, АЭС, транспортные узлы) в настоящее время не стоит на повестке дня Исламского государства. Это касается и кибератак, которые не производят широкого общественного резонанса вне зависимости от масштаба причиненного материального ущерба и их воздействия на безопасность государства, экономику и общество в целом.

15. Эскалация насилия и совершение массовых терактов может свидетельствовать о новом этапе стратегии ИГИЛ в Евросоюзе. Намеренная немотивированность выбора объектов нападения заставляет государства ЕС «ожидать неожиданного». Однако, неожиданные события по определению не являются событиями, никогда ранее не происходившими; они вполне могут быть повторением прежних террористических актов. Ноябрьские теракты в Париже демонстрируют намерение и способность Исламского государства наносить удары и за пределами подконтрольной ему территории, применяя методы, уже практиковавшиеся в Ираке, Пакистане и других странах. В этом отношении данные теракты продемонстрировали новый вид террористической деятельности, что не означает, однако, что тактика подталкивания местных жителей к осуществлению одиночных терактов больше не будет практиковаться: подобные террористические акты остаются реальной и серьезной угрозой.

16. ИГИЛ проявляет изобретательность при выборе объектов для совершения террористических актов в Европейском Союзе, но консервативно в выборе оружия. Избитое клише «оружие применяют психи, а настоящие террористы - бомбы» утратило актуальность: террористы выбирают автомат АК-47 – культовый символ, присутствующий в эмблематике Исламского государства и его подразделений. АК-47 легко приобрести, обычно его можно купить в той стране, где планируется нападение, или же в соседней стране, откуда автомат несложно перевезти. В перспективе возможно совершение кибератак на критически важные и наиболее уязвимые объекты инфраструктуры и обеспечения безопасности государства. Фактов, свидетельствующих о намерении ИГИЛ или иных религиозных террористических группировок применить в Европе химическое, биологическое, радиологическое или ядерное оружие, не установлено.

17. Новацией для Европы является использование поясов шахидов, как это было при ноябрьских терактах в Париже.

18. Финансирование террористических операций не претерпело в последнее время заметных изменений. Источники финансирования скрытно действующих в ЕС террористов практически неизвестны. Очевидно, что расходы на поездки, аренду автомобилей и конспиративных домов, приобретение средств связи, оружия и взрывчатых веществ могут быть значительными, однако нет никаких свидетельств существования финансовых механизмов Исламского государства. Несмотря на появляющиеся сообщения о возможном использовании террористами для

финансирования своей деятельности криптовалют типа биткоин, правоохранительные органы этого не подтверждают.

19. Поездки иностранных боевиков в зоны конфликтов, скорее всего, оплачиваются ими самостоятельно как за счет легальных средств, так и за счет противозаконной деятельности. В этом плане в последнее время никаких перемен также не произошло.

Практическая часть

Странами Европейского союза в дополнение к иерархичным (вертикально-субординационным, бюрократическим) развиваются горизонтальные сетевые механизмы совместной правоохранительной деятельности на основе информационных коммуникаций и правоохранительной кооперации.

Европол традиционно открыто публикует множество общих криминальных отчетов, таких как «Organised Crime (SOCTA/OCTA, iOCTA)», «Threat Assessments», «Trends» (OC-SCAN), специальный «EU Terrorism Situation & Trend Report» (TE-SAT), а также отдельные доклады по наиболее актуальным правоохранительным проблемам. Например, доклад «Changes in modus operandi of Islamic state terrorist attacks» («Изменения в методах террористической деятельности Исламского государства») о современной террористической тактике боевиков с обозначением «слабых звеньев» европейской пра-воохранительной системы.

В рамках европейского сетевого подхода к борьбе с организованной преступностью создаются профессиональные правоохранительные сети – это неформальные объединения специалистов. Как правило, из каждой страны выбирается 2 самых компетентных представителя правоохранительных органов в сфере противодействия определенному виду преступности (например, терроризму). Эти специалисты собираются на профессиональные встречи, совместно обсуждают проблемы борьбы с преступностью, участвуют в совместных межгосударственных расследованиях. Такие профессиональные сети имеют некоторые полномочия по координации работы правоохранительных органов минуя бюрократические процедуры администрирования. В случае обострения оперативной обстановки по определенному виду преступности (например, при совершении серии терактов в одной из стран), специалисты профессиональных правоохранительных сетей могут экстренно собираться в это стране для координации совместных действий и консультаций по расследованию. В зарубежной правоохранительной практике такие профессиональные сети получили наименование «сети первичного реагирования» (The First Response Network, FRN).

Возможное изменение стратегии ИГИЛ подтолкнуло Европол провести 30 ноября и 1 декабря 2015 г. совещание с членами Группы немедленного реагирования (First Response Network (FRN) представляет собой объединение 56 специалистов по борьбе с терроризмом из 28 государств ЕС, а также

экспертов по борьбе с терроризмом из Европейского контртеррористического центра Европола (European Counter Terrorism Centre, ECTC). FRN приступает к активным действиям в случае крупного террористического акта (совершенного нападения или реальной угрозы) в ЕС или против ЕС. В работе совещания приняли участие эксперты по противодействию терроризму, которые не входят в организацию, но участвуют в расследованиях, связаны с деятельностью ИГИЛ), чтобы обсудить с представителями стран, в которых велика вероятность новых терактов, перемены в складывающейся ситуации.

Хотя совещание и было вызвано недавними терактами ИГИЛ, на нем обсуждались все аспекты угрозы религиозного терроризма. Аль-Каида продолжает угрожать странам Запада и даже может перейти от слов к действиям, чтобы не уступать ИГИЛ - организации, которая в настоящее время совершает нападения на цели, ранее считавшиеся для нее непосильными (Лидер Аль-Каиды Айман аль-Завахири заявил в своем обнародованном 1 декабря 2015 г. видеообращении: «мы должны перенести боевые действия на территорию врага, особенно в Европу и Америку, потому что именно они являются лидерами современного крестового похода. Их надо убивать, как они убивают, их надо калечить, как они калечат, бомбить, как они бомбят, они должны горевать, как горюют другие, должны осиротеть и овдоветь, как те, кого они сделали сиротами и вдовами».).

Совещание FRN должно было предложить – в свете терактов в Париже в ноябре 2015 г. - прогноз эволюции угрозы для ЕС со стороны ИГИЛ и соответствующие изменения в методах противодействия ей в контексте новой контртеррористической стратегии. Обсуждения в основном велись по следующим общим вопросам:

• Свидетельствуют ли совершенные в ноябре 2015 г. в Париже террористические акты об отходе от стратегии использования в ЕС террористов-одиночек и получит ли эта тенденция дальнейшее развитие? Станет ли это концом эпохи террористов-одиночек в деятельности ИГИЛ?

• Следует ли в будущем ожидать, что ИГИЛ станет практиковать теракты, нацеленные на совершение немотивированных массовых убийств?

• Следует ли полагать, что новой тактикой ИГИЛ станет одновременное совершение серии скоординированных террористических актов?

• Являются ли ноябрьские теракты в Париже свидетельством намерения ИГИЛ перенести свои действия на территорию стран Запада?

Дискуссии в двух отдельных небольших группах касались специфических аспектов очевидных изменений в составе террористических групп, совершаемых террористических актах, выборе террористами целей для нападения и используемых для терактов ресурсах.

Европейский центр по борьбе с терроризмом (Контртеррористический центр Европола) (The European Counter-Terrorism Centre, далее - ECTC) - это центральный информационный центр Европола, с помощью которого государства-члены ЕС могут улучшить обмен

информацией и оперативно координировать свои совместные действия. По замыслам руководства Европола – это передовой орган поддержки расследований. Функционируя в качестве экспертного центра, Европейский контртеррористический центр сосредоточен на задержании иностранных боевиков, обмене разведданными и экспертизы по финансированию терроризма, на противодействии онлайн-пропаганде терроризма и экстремизма, незаконной торговле оружием и на международном сотрудничестве. ЕСТС не только развивает традиционные сетевые правоохранительные методы Европола по борьбе с преступностью, но и использует собственные.

ЕСТС создан в качестве «центрального узла» контртеррористической деятельности ЕС. Это единственный орган ЕС, где для аналитических целей собирается не только оперативная контртеррористическая информация от всех правоохранительных органов из всех стран-членов ЕС, но и от иных стран и иных правоохранительных организаций. Специализированные группы контртеррористических аналитиков и экспертов работают с этой информацией, чтобы выявить и пресечь возможные проявления терроризма в ЕС. Для обеспечения эффективного обмена информацией организованы действующие на всей территории ЕС и за его пределами профессиональные правоохранительные сети сотрудников контртеррористической компетенции.

Основной задачей ЕСТС является оперативная поддержка расследований по просьбе государств-членов ЕС. ЕСТС может в режиме реального времени перепроверять оперативные данные и сверять их с уже имеющимися данными Европола, быстро анализировать финансовые счета, анализировать все имеющиеся следственные улики для оказания помощи в составлении структурированной картины террористической сети. В случае совершения крупного террористического акта ЕСТС может осуществлять координацию ответных контртеррористических мер. Для этой цели ЕСТС располагает различными группами специалистов, зачастую состоящих из экспертов в сфере контртерроризма, временно прикомандированных от государств-членов ЕС.

Основным направлением деятельности ЕСТС является *текущая непосредственная оперативная поддержка* расследуемых в государствах-членах ЕС уголовных дел по преступлениям террористического характера. Для этого в ЕСТС есть несколько сформированных коллективов и отдельных аналитиков, занимающихся выявлением и оценкой террористических рисков и угроз на основе перекрестного сопоставления различных отчетов и разведывательных данных. ЕСТС имеет широкие полномочия для обеспечения прямой оперативной поддержки и непосредственного участия в скоординированных ответных действиях в случае совершения крупных террористических актов или при наличии их угроз, для этого ЕСТС может использовать и другие формы совместной правоохранительной деятельности. Кратко опишем их (следует заметить, что при описании взаимодействия компетентных правоохранительных органов стран ЕС по борьбе с терроризмом в открытых отчетах Европола зачастую указывается, что данная

профессиональная деятельность специалистов организуется совместно с Европолом в формате «единой команды»).

Предполагаемые сценарии террористической деятельности. Для того, чтобы оценить потенциальную опасность совершения воинствующими джихадистами в ближайшем будущем террористических актов в государствах Евросоюза, были рассмотрены две противоположных по сути разновидности терактов: изощренные/примитивные и направленные против защищенных/уязвимых целей. Изощренные террористические акты являются насильственными действиями, которые тщательно спланированы, направлены против четко определенных целей и профессионально выполнены мотивированными, хорошо обученными и полностью подготовленными террористами. Другими словами, это террористические акты, которые не совершаются спонтанно без надлежащей предварительной подготовки. Уязвимыми целями являются объекты, которые не защищены от нападений. Всё гражданское население оказывается уязвимым. Военные, полицейские, усиленно охраняемые люди и объекты - защищенные цели. Различные комбинации двух типов терактов и двух видов целей дают четыре возможных сценария развития событий.

Для всех четырех возможных сценариев было определено по несколько примеров возможных террористических актов.

Обсуждения привели к выводу, что ИГИЛ готовит новые террористические акты (в том числе более масштабные - по мумбайскому образцу) в государствах Евросоюза, в частности, во Франции. Учитывая их последствия, теракты будут в первую очередь совершаться в отношении уязвимых целей. Взрыв российского авиалайнера в октябре и теракты в Париже в ноябре 2015 г. свидетельствуют о «глобализации» стратегии Исламского государства. При выборе объектов для нападения руководителям ИГИЛ на местах, видимо, предоставляется тактическая свобода, чтобы приспосабливать свои планы к конкретным местным условиям, что дополнительно осложняет работу правоохранительных органов по выявлению таких планов и вовлеченных в их реализацию лиц еще на начальном этапе.

Наблюдаемые изменения в методах деятельности ИГИЛ не означают, что оно отказалось полностью от своей прежней тактики. Действия террористов-одиночек, организовываемые или поощряемые ИГИЛ, по-прежнему представляют серьезную угрозу.

Без достоверных оперативных сведений о намерениях, деятельности, контактах и перемещениях известных террористов почти невозможно точно предсказать, когда, где и в какой форме произойдет следующий теракт. Пока же при оценке ситуации приходится больше опираться на мнения, а не на убедительные факты и достоверную информацию, которые крайне скудны.

Широкий диапазон возможных объектов нападения в сочетании с самостоятельностью в принятии решений террористическими ячейками на местах порождает огромное разнообразие возможных сценариев будущих террористических действий. Теракты, организованные или вдохновленные

ИГИЛ или другими религиозными группировками типа Аль-Каиды, могут быть сложными и хорошо спланированными, либо спонтанными и неподготовленными. Регулярный обмен стратегическими оперативными данными имеет важное значение для правильной оценки складывающейся ситуации, которая будут доводиться до всех членов Европейского союза.

Методологическая модель сетевой правоохранительной деятельности как вариант организации сотрудничества правоохранительных органов в сфере противодействия терроризму

С развитием информационно-телекоммуникационных технологий и сетей в научной литературе постепенно укрепляется новый – сетевой взгляд на общественную структуру. Феномен сетевой общественной структуры изначально исследован в трудах западных, а также отечественных ученых – В.В. Васильковой, Е.И. Князевой.

Теория сетевого общества в настоящее время активно развивается в разных странах. В рамках данной теории общество рассматривается как совокупность самоорганизующихся на основе информационных коммуникаций горизонтальных (неформальных) социальных групп (сетей). Такие *гуманитарные сети* формируются вокруг общих ценностей и интересов, обладают устойчивыми социальными связями, характеризуются высокой внутренней лояльностью и солидарностью. К организации на основе сетевых принципов стремятся субъекты экономики. Сетевые механизмы управления в социально-экономических и политических явлениях и процессах составляют часть институциональной среды и объективно формируют современную общественную структуру.

Типичными сетями являются этноконфессиональные группы (общины, диаспоры), группы социальной активности, сформировавшиеся вокруг общих интересов, а также деструктивные криминальные сообщества, формирующие собственную криминальную субкультуру. Криминальные ценности в современной коммуникативной среде формируют преступность нового – «сетевого» типа. Бурный рост транснационального терроризма в XXI веке укрепил в международном сообществе представление о сетевом характере этой новейшей угрозы. В настоящее время в криминальных и террористических сетях усматривается значительный разрушительный потенциал и угроза устойчивому глобальному развитию.

Координация деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности в соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в нашей стране возложена на Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, городов, районов, других территориальных прокуроров и на специализированных прокуроров. В координационно-правоохранительной деятельности ее участники применяют различные неформализованные совместные организационные действия: проводят координационные совещания руководителей, обмениваются информацией, совершают

совместные выезды для проведения согласованных действий (проверок), создают совместные следственно-оперативные группы, организуют совместную информационную деятельность, планируют координационную деятельность и пр.

Термин «cooperation» переводится в русском языке как «сотрудничество» или «взаимодействие». В отечественном традиционном понимании взаимодействие правоохранительных органов (согласованное по *целям*, месту и времени совместная деятельность несоподчиненных субъектов) – это система действий, направленных, прежде всего, на решение определенных задач (отдельных органов), и не всегда - на достижение общего *результата*. Понимание межведомственного взаимодействия как системы требует унификации неоднородных организационных подсистем.

По некоторым экспертным оценкам современная модель координации деятельности отечественных правоохранительных органов осуществляется недостаточно эффективно. Фиксируются случаи, когда оперативные подразделения не обмениваются правоохранительной информацией годами, в качестве показателя оценки координации правоохранительной деятельности допускается рассмотрение количества проведенных совещаний и рассмотренных на них вопросов в сравнении с аналогичными показателями предшествовавшего периода.

Из анализа отечественной модели координации правоохранительной деятельности невозможно выделить строго регламентированные процедуры (механизмы) и нормативные критерии эффективности совместной правоохранительной деятельности (оценочные показатели). Такая модель исторически организована по вертикально-субординационному принципу подчинения правоохранительных органов органам прокуратуры, которые, в конечном итоге, и определяют общую эффективность правоохранительной деятельности, скоординированной ими же. Недостатками координации правоохранительной деятельности прокурорским работникам удобно оправдывать неудовлетворительную статистику преступности.

Развитие горизонтальных (сетевых) социальных процессов становится неотъемлемым элементом современной общественной жизни и постепенно приводит к качественным изменениям институциональной среды, функций государственных границ, социальных структур. Отсутствие соответствующих изменений в правоохранительной деятельности может приводить к снижению ее эффективности (качества).

В связи с трансформациями в общественной деятельности и социальных структурах, очевидно, что и *правоохранительная деятельность должна быть адаптирована к новым условиям институциональной среды ответными мерами*, соответствующими современным угрозам. Современная реформа правоохранительных органов Российской Федерации по существу не затрагивает вопросов совершенствования правоохранительного сотрудничества. Налаживание межведомственного взаимодействия правоохранительных органов с учётом возможного продолжения реформ в ближайшей перспективе потребует разработки стратегически нового

концептуального подхода. Поэтому уже сейчас, опираясь на опыт развитых экономик, можно предложить к обсуждению ряд авторских инициатив.

В правоохранительной деятельности необходимо развивать сетевые меры противодействия преступности, прежде всего - террористической, формировать собственные правоохранительные сети для эффективного противодействия криминальным сетям. Сетевые механизмы правоохранительной деятельности должны быть институциональны и связывать субъекты всей правоохранительной системы – суды, учреждения юстиции, надзорные и правоохранительные органы, правозащитные организации. Конституционные принципы разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и независимости судей (ст. 120 Конституции РФ) не являются препятствиями для организации отечественного правоохранительного сотрудничества. Практическую потребность организации такого сотрудничества подтверждает нерешенная на сегодняшний день концептуальная идея учреждения в России следственных судей.

Наиболее последовательное развитие сетевой интегративный подход к организации правоохранительной деятельности получил в странах Европейского союза. Западноевропейская модель сетевой правоохранительной деятельности основана на использовании информационных коммуникаций, правоохранительной кооперации, нормативном закреплении разграничения правоохранительных компетенций между различными элементами общей правоохранительной системы.

Под *сетевой правоохранительной деятельностью* нами понимаются совместные действия нескольких субъектов государственного управления в среде правоохранительной коммуникации, направленные на получение общего результата. В процессе сетевой правоохранительной деятельности создается, дополняется и используется общая для всех субъектов значимая информация, используются общие стандарты (правила) деятельности и общие (интегративные) критерии оценки эффективности совместной деятельности, совершаются общественно значимые действия. Участники сетевой правоохранительной деятельности объединены общими объектами информации, в отношении которых они совершают свои действия. Сетевая правоохранительная деятельность, по нашему мнению, невозможна без интеграции правовых и последующей за ней интеграции организационных механизмов осуществления совместной правоохранительной деятельности.

В Европейском союзе сетевые правоохранительные механизмы и меры противодействия преступности реализуются в форме совместного использования правоохранительными органами общих баз данных информации, совместной координации правоохранительной деятельности, взаимной правовой помощи и совместных расследованиях, а также в форме самоорганизующихся неформальных профессиональных правоохранительных сетей (сетей «первичного реагирования»), состоящих из лучших специалистов по борьбе с отдельными видами преступности. Такие правоохранительные сети при определенных условиях получают некоторые

координирующие функции управления правоохранительной деятельностью, в частности это касается ситуаций совершения террористических актов участниками транснациональных террористических сетей. Европейские правоохранительные сети связывают общие ценности – идейно-преданное служение общественным интересам.

Сотрудничество отечественных правоохранительных органов должно быть усилено информационно-разведывательным компонентом. Данный вопрос особенно актуален в деле противодействия террористическим и экстремистским сетям. Необходимо точнее разграничить компетенции правоохранительных органов в данной сфере. Целесообразным, предполагаем, ведение совместных баз данных информации с организацией распределенного доступа к ней субъектов правоохранительной деятельности. Необходимо объединить усилия информационно-аналитических подразделений правоохранительных органов на основе интегрированных информационных сетей.

Элементарные единицы информации – доказанные юридические факты должны стать интегрирующими основами данной модели. Информация не должна принадлежать отдельному должностному лицу, отдельному правоохранительному органу. Это повышает вероятность её эффективной реализации в праве, способствует соблюдению принципа неотвратимости наказания, снижает вероятность коррупционного сокрытия информации от правосудия, снимает избыточную политическую конкуренцию правоохранительных органов.

На практике это может быть реализовано при использовании технологии электронной цифровой подписи документов: материалы ОРД, с соблюдением технических стандартов защиты информации в межведомственных зашифрованных телекоммуникационных сетях, помещаются в сетевые базы данных. Один результат ОРД при этом сможет многократно становиться источником доказательств по различным делам в отношении широкого круга лиц одновременно в разных субъектах РФ, по различным уголовным делам, расследуемых различными должностными лицами государственных правоохранительных органов.

Результатом такого подхода к организации правоохранительной деятельности должна стать **единая для всех субъектов противодействия терроризму информационно-правоохранительная среда.**

Актуальным будет построение информационных моделей криминальных сетей, особенно экстремистских и террористических. Идеальным механизмом для исследования криминальных сетевых связей и противодействия им, с точки зрения сетевой правоохранительной деятельности, по нашему мнению, было бы создание имитационных информационных (инфологических) моделей гуманитарных сетей.

Интеграция различных по содержанию исходных данных, содержащих персональные данные, криминалистически значимую и различную сопутствующую информацию, позволит правоохранительным органам создавать имитационные информационные модели террористических сетей,

отрабатывая криминальные социальные связи людей. Многообразие массивов баз данных позволит формировать многослойные пространственно-временные информационные модели. Построение пространственно-временных информационных моделей гуманитарных сетей позволит получить новую информацию о поведении людей, выявить взаимосвязи и закономерности, которые не удается обнаружить при других способах анализа. Смоделировав террористическую сеть можно будет точнее понять процессы, происходящие между её участниками, воздействовать на сеть и дестабилизировать её.

Имитационная антитеррористическая модель должна воспроизводить алгоритм функционирования объекта исследования и представляться в виде программы для компьютера с техническими возможностями визуализации. Многократное повторение в информационной модели детерминированных и случайных событий (связей) позволит, по мнению ряда авторов, получать прогностические антитеррористические результаты. Очевидно, что при построении подобных информационных моделей невозможно обойтись без сбора данных разведывательными (оперативно-розыскными) методами, в том числе в информационно-телекоммуникационных и виртуальных социальных сетях.

В России необходимо формировать профессиональные межведомственные правоохранительные сети по экстерриториальному принципу. На практике это может реализовываться в межведомственных следственно-оперативных группах, в формировании «пула» специалистов и экспертов по определенным отраслям знаний. Применительно к противодействию терроризму в профессиональные сети должны включаться представители социальных профессий для содействия в юридической квалификации событий и фактов – теологов, теософов, лингвистов, переводчиков, культурологов и пр. специалистов. Такие профессиональные сети должны иметь особую коммуникацию между членами и быть мобильны: иметь возможность срочно собираться в разных частях субъекта РФ или федерального округа РФ.

Профессионально-сетевой принцип организации правоохранительной деятельности должен предполагать использование механизма круглосуточной коммуникации (с применением мобильных и Глонасс-устройств) между различными сотрудниками правоохранительных органов на определенном участке местности. На практике это может выглядеть следующим образом: при совершении резонансного преступления на определенной территории информация-ориентировка должна распространяться между членами правоохранительной сети по средством телекоммуникационных каналов связи (для оказания практической помощи или подкрепления, для участия в розыске, для наведения справок и опросов, фиксации следов, сбора доказательств). Профессиональная сеть должна при этом самоорганизоваться на выполнение полученного задания. Патрульный экипаж прибывая к месту происшествия должен знать о присутствии в заданном радиусе членов профессиональной правоохранительной сети,

которые круглосуточно могут и обязаны оказать содействие. В то же время, при подаче сигнала тревоги при помощи телекоммуникационного устройства такой сигнал должен быть незамедлительно передан всем близлежащим членам правоохранительной сети для оказания подмоги. Реализация такого подхода позволит обратить против злоумышленников используемый ими фактор неожиданности и повысить площадь охвата правоохранительного реагирования. Полицейский для преступника может появиться также неожиданно, как и злодей перед жертвой. Стражи порядка должны быть связаны между собой крепкой ценностной сетью.

В целях противодействия международному сетевому терроризму необходимо активнее развивать международное правоохранительное сотрудничество как в рамках интеграционных экономических союзов с участием Российской Федерации, так и с другими странами.

Правоохранительная система будущего потребует, по нашему мнению, координацию иного – сетевого типа, отделенную от надзорных функций. Она не должна быть связана с общей результативностью борьбы с преступностью. «Новая» правоохранительная координация должна быть тесно связана с сетевыми информационно-правоохранительными коммуникациями. Сбор, обработку, анализ, использование и распределение доступа к значимой правоохранительной информации (к совместным базам данных информации) на основе сетевых принципов и с использованием телекоммуникационных технологий можно поручить правоохранительным структурам сетевого типа (особым правоохранительным органам или отделенным от правоохранительных органов правоохранительным организациям). Таким особым организациям целесообразно поручить координацию совместной деятельности субъектов правоохранительной деятельности по отдельным видам преступности (терроризм, киберпреступность, наркопреступность, экономическая преступность и т.д.).

Реализация указанной модели потребует создания всеобъемлющей обстановки сотрудничества (информационной кооперации) всех правоохранительных органов и судебной системы на основе общих правоохранительных ценностей и единых интегрированных (общих, системных, когда достижение показателя невозможно без участия всех ветвей власти, участия основных федеральных, региональных властей) показателей эффективности правоохранительной деятельности (KPI).

Едиными интегрированными показателями эффективности отечественной правоохранительной деятельности субъектов противодействия терроризму в Российской Федерации предлагаются:

1. Сумма ущерба, возмещенного потерпевшему и (или) государству: по приговору суда (на основе разысканного или арестованного в обеспечительных целях имущества), а при недостаточности возмещаемой суммы в реальном денежном выражении – на основе сведений о компенсации недостающей разницы из дохода осужденного или государственной казны (таким образом правосудие должно усилить свою справедливо-восстановительную функцию);

2. Количество санкционированных судом и не обжалованных прокурором или правозащитной стороной арестов физических лиц (и выданных постановлений); количество арестов физических лиц, в последующем признанных незаконными или избыточными; количество осужденных лиц (без учета количества уголовных дел и их эпизодов);

3. Количество и объем заблокированных подозрительных финансовых операций; объем заблокированных на банковских и иных электронно-коммерческих лицевых счетах денежных средств; объем арестованного и конфискованного имущества и т.п. оценочные показатели.

4. Объем оперативной (разведывательной, разыскной) информации (выводов, доказательств), внесенной в интегрированные сетевые межведомственные базы данных для совместного использования различными правоохранительными органами по различным уголовным делам.

Заключение

Описанные авторские предложения основаны на внедрении сетевых принципов организации правоохранительной деятельности и могут быть реализованы в различных формах.

Безусловно, зарубежный опыт в одной из сфер общественной жизни не может быть механически адаптирован в отечественных социально-экономических реалиях. Полагаем, что проекция западноевропейского опыта в современную отечественную модель правоохранительной деятельности по координации противодействия терроризму потребует дальнейшей разработки нового концептуального подхода, основанного на учёте трансформации социальных структур. Попытка анализа и описания некоторых основы такого подхода была предпринята в данных рекомендациях.

Список использованных источников

[1]. Тагиров З.И. Европейская модель сетевой правоохранительной деятельности: перспективы применения в России // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2016. – № 3 (25). – С. 121-123.

[2]. Тагиров З.И. Изменения в методах террористической деятельности Исламского государства // Борьба с преступностью за рубежом (бюллетень ВИНИТИ РАН). – 2017. – № 1. – С.9-16.

[3]. Щукин В.М., Тагиров З.И. Актуальные направления развития евразийского правоохранительного сотрудничества в современных геополитических условиях (на опыте правоохранительных органов и организаций Европейского союза) // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 3 (37). – Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России. – С. 153-160.

[4]. Changes in Modus Operandi of IS in Terrorist Attacks (Изменения в методах террористических атак Исламского государства): публичный доклад

Европейской полицейской организации. - Гаага: Европол, 18 января 2016 года. – 8 с. / Оригинал документа расположен в сети Интернет [режим доступа: свободный] по URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf (дата обращения 27.01.2017). Перевод автора.

[5]. Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited (Переосмысленная оценка методов террористических атак Исламского государства): публичный доклад Европейской полицейской организации. - Гаага: Европол, 2 декабря 2016 года. – 14 с. / Оригинал документа расположен в сети Интернет [режим доступа: свободный] по URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/modus_operandi_is_revisited.pdf (дата обращения 27.01.2017). Перевод автора.

[6]. EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2020: публичный доклад Европейской полицейской организации. - Гаага: Европол, 6 июля 2020 года. – 98 с. / Оригинал документа расположен в сети Интернет [режим доступа: свободный] по URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/european_union_terrorism_situation_and_trend_report_te-sat_2020_0.pdf (дата обращения 20.08.2020). Перевод автора.

Преподаватель кафедры
тактико-специальной и огневой подготовки
Казанского юридического института МВД России
майор полиции З.И. Тагиров
«12» октября 2020 г.