УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

МОНОГРАФИЯ

Под общей редакцией
доктора юридических наук,
профессора **В. В. Меркурьева**

Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org

• ПРОСПЕКТ •
Москва
2019

УДК 343.326
ББК 67.408
Б84

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Рецензенты:
Белоцерковский С. Д., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации;
Калинина Е. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры европейского и международного права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского»;
Красинский В. В., доктор юридических наук, доцент, заместитель начальника управления по взаимодействию в сфере антитеррористической деятельности и противодействия экстремизму Главного управления региональной безопасности Московской области;
Мешалкин С. Н., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры противодействия терроризму и экстремизму Международного центра подготовки и переподготовки специалистов по борьбе с терроризмом и экстремизмом ВИПК МВД России.

Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора **В. В. Меркурьева**.

Б84 Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы : монография / под общ. ред. В. В. Меркурьева; Университет прокуратуры Российской Федерации. – Москва : Проспект, 2019. – 680 с.

ISBN 978-5-392-29246-2

DOI 10.31085/978539-292462-2019-680

Работа посвящена рассмотрению наиболее значимых вопросов борьбы с терроризмом, возникающих при оценке новых форм его проявления. Подробно раскрыты основные характеристики современной террористической деятельности, причины и условия, способствующие ее распространению. Комплексному анализу подвергнут применяемый террористами механизм пополнения своих рядов. Прослежена взаимосвязь терроризма с общеуголовной преступной деятельностью. Отдельное внимание уделено организационным аспектам работы правоохранительных органов. Авторами обозначены перспективные направления контртеррористической деятельности.

Законодательство приведено по состоянию на 1 марта 2019 г.

Данная монография рекомендуется сотрудникам правоохранительных органов, прокурорам, судьям, научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами борьбы с терроризмом.

УДК 343.326
ББК 67.408

Научное издание

Меркурьев Виктор Викторович и др.

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

Монография

Подписано в печать 29.03.2019. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Печать цифровая. Печ. л. 42,5. Тираж 500 (1-й завод 100) экз. Заказ №

ООО «Проспект»
111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Университет прокуратуры Российской Федерации, 2019
© Оформление. ООО «Проспект», 2019

ISBN 978-5-392-29246-2
DOI 10.31085/978539-292462-2019-680

UNIVERSITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

STRUGGLE AGAINST TERRORISM

NEW CHALLENGES AND THREATS

MONOGRAPH

Edited by
Doctor of Law, Professor
V. V. Merkuriev

• PROSPEKT •
Moscow
2019

Reviewers:
Belotserkovsky S. D., Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of the Prosecutor's Supervision over the Implementation of Laws in the Operational-Search Activity and the Participation of the Prosecutor in Criminal Proceedings of the Faculty of Professional Retraining and Advanced Training of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation;
Kalinina E. V., Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of European and International Law of the Faculty of Law of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (UNN);
Krasinsky V. V., Doctor of Law, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Interaction in the Sphere of Antiterrorist Activities and Countering Extremism of the Main Directorate of Regional Security of the Moscow Region;
Meshalkin S. N., Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department Countering Terrorism and Extremism of the International Interdepartmental Training and Retraining Center for Specialists of Counteraction against Terrorism and Extremism of the All-Russian Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

Edited by Doctor of Law, Professor **V. V. Merkuriev**.

Struggle Against Terrorism: New Challenges and Threats : Monograph / ed. by V. V. Merkuriev; University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. – Moscow : Prospekt, 2019. — 680 p.

ISBN 978-5-392-29246-2

DOI 10.31085/978539-292462-2019-680

This science work is devoted to the consideration of the most significant issues of the struggle against terrorism arising from the evaluation of new forms of its manifestation. The main characteristics of the modern terrorist activity, the causes and conditions conducive to its spread are described in details. It was maid a comprehensive analysis of the mechanism used by terrorists to join their ranks. The interrelation of terrorism with common criminal activity is traced. Special attention is paid to the organizational aspects of the work of law enforcement agencies. The authors have identified promising areas of counter-terrorism activity.

The legislation is as of March 1, 2019.

This monograph is recommended to law enforcement officers, prosecutors, judges, researchers, teachers, graduate students and law students, as well as a wide range of readers interested in the problems of combating terrorism.

ISBN 978-5-392-29246-2
DOI 10.31085/978539-292462-2019-680

© University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2019
© Design. Prospect LLC, 2019

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Авторский коллектив 6

Введение 8

Глава I. Современный терроризм и проблемы борьбы с ним 12

Глава II. Общая характеристика террористических вызовов и угроз в новых геополитических условиях 126

Глава III. Характеристика новых террористических вызовов и угроз внутренней безопасности Российской Федерации 223

Глава IV. Криминологическая характеристика терроризма в России и реагирование на него 310

Глава V. Противодействие вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации 377

Глава VI. Системная преступная деятельность и ее связь с терроризмом 424

Глава VII. Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом 484

Глава VIII. Направления совершенствования борьбы с терроризмом 546

Приложение 560

Библиографический список 675

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Васнецова Анастасия Сергеевна, магистр права, старший научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 4 главы I; § 6, 7 главы IV; § 1–4 главы VI; глава VIII);

Вилинский Глеб Олегович, аспирант очной формы обучения Университета прокуратуры Российской Федерации (приложение);

Горшечникова Елена Петровна, старший научный сотрудник отдела правовой статистики и информационного обеспечения прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 1, 3 главы IV);

Кобзарев Федор Михайлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры судебной и правоохранительной деятельности Юридического института имени Ю.П. Новицкого Костромского государственного университета (§ 6 главы IV; § 6 главы VII);

Кроз Михаил Владимирович, кандидат психологических наук, ведущий научный сотрудник отдела психологического обеспечения прокурорской деятельности НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 6 главы I; § 5 главы IV; § 4 главы V);

Меркурьев Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации (введение; § 1–6 главы I; § 4 главы II; § 1–3, 5–7 главы III; § 4 главы IV; § 1 главы VI; глава VIII);

Примова Эльмира Неджефовна, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения международного сотрудничества прокуратуры и сравнительного правоведения НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 2, 3 главы II);

Ратинова Наталия Александровна, кандидат психологических наук, ведущий научный сотрудник отдела психологического обеспечения прокурорской деятельности НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 6 главы I; § 5 главы IV; § 4 главы V);

Соколов Денис Александрович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 5 главы I; § 1, 4 главы II; § 1–4, 6, 7 главы III; § 1–3 главы V; глава VIII);

Тисен Ольга Николаевна, доктор юридических наук, старший прокурор управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации (§ 4, 5 главы I; § 1, 2 главы II; § 4 главы IV; § 1–5 главы VII);

Ульянов Михаил Владимирович, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 5 главы III; § 1, 2, 7 главы IV; § 5 главы VI).

ВВЕДЕНИЕ

Миновало 6 лет с момента выхода в издательстве «Юрлитинформ» коллективной монографии отдела[1] под названием «Борьба с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом в России» (М., 2012), отразившей результаты многолетних (с 2000 по 2012 г.) криминологических исследований закономерностей развития организованной преступности, терроризма и экстремизма в России, в том числе в Северо-Кавказском и Южном федеральных округах. Высказанные в ней авторами предложения по оптимизации борьбы с этими наиболее опасными видами преступности были реализованы в деятельности Верховного Суда Российской Федерации, а также Генеральной прокуратуры Российской Федерации, других правоохранительных органов. Особое внимание в работе было уделено практике реагирования на противоправную деятельность международных террористических и экстремистских организаций как источник угрозы национальной безопасности государства.

В последующие годы были проведены новые научные исследования, как правило, прикладного характера, которые в значительной степени дополнили пробелы в знаниях закономерностей этих сложных видов криминальной деятельности и обогатили фонд научно-методического обеспечения деятельности органов прокуратуры и других правоохранительных органов, в том числе государств – участников Содружества Независимых Государств. Только за период с 2012 по 2017 г. членами авторского коллектива были подготовлены такие пособия, как: «Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом» / под ред. профессора А. И. Долговой (2012); «Прокурорский надзор за исполнением законов о борьбе с терроризмом» / под ред. профессора В. В. Меркурьева (2013); «Прокурорский надзор за исполнением зако-

[1] Здесь и далее по тексту имеется в виду отдел научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации (от авторов. – *В.М.*).

нов о государственной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму» (2013); «Организация экстремистского сообщества: проблемы квалификации и доказывания» / под ред. профессора В. В. Меркурьева (2013); «Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму» / под ред. профессора В. В. Меркурьева (2014); «Деятельность органов прокуратуры по противодействию экстремизму» (2015); «Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства» (2017).

В этот же период вышли монографии, подготовленные авторскими коллективами с участием сотрудников отдела, в частности: Противодействие киберпреступности в аспекте обеспечения национальной безопасности: монография / В. В. Меркурьев, П. В. Агапов, С. В. Борисов и др. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014; Борьба с криминальными рынками в России / под ред. профессора В. В. Меркурьева. М.: Проспект, 2015; Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор. М.: Проспект, 2016. А также были изданы сборник научных статей «Профилактика экстремистской деятельности: проблемы и перспективы» под ред. профессора В. В. Меркурьева (2014 г.) и методические рекомендации «Организация прокурорского надзора за исполнением законов о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента» (2015 г.).

В рамках фундаментального научного исследования «Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы» (п. 33 Плана работы Академии Генеральной прокуратуры на 2018 год) в 2016–2017 гг. была осуществлена работа по подготовке:

- информационно-аналитического обзора по теме «Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы» (тема № 36 Плана работы Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на 2016 год);
- пособия на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении, расследовании и предупреждении преступлений, связанных с участием в незаконных вооруженных формированиях на территории иностранных государств» (тема № 37 Плана работы НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на 2016 год);
- пособия на тему «Противодействие вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации» (тема 27 Плана работы НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на 2017 год).

Новый этап (с 2013 по 2018 г.) научных исследований, отразивший результаты криминологических исследований закономерностей раз-

вития террористической деятельности и реагирования на нее в новых геополитических условиях, в том числе посредством проведения прикладных научных исследований, о которых сказано выше, подытоживает труд авторского коллектива по проведению фундаментального научного исследования «Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы».

В представленной на суд читателей монографии помимо глубокого анализа криминологических закономерностей террористической преступности рассматриваются современные тенденции участия прокуроров в обеспечении национальной безопасности России, что позволило авторам убедительно аргументировать вывод о том, что ничто не наносит большего вреда общественной безопасности, чем исследуемый вид преступности. Особенно вредоносным является влияние на режим законности различных форм организованной преступности, связанных с террористической деятельностью. В их числе: экстремизм, торговля людьми и человеческими органами, предметами старины (артефактами), незаконный оборот наркотиков, киберпреступность, отмывание преступных доходов.

По мнению авторов, к числу наиболее значимых проблем борьбы с терроризмом относится слабая эффективность уголовно-правового потенциала противодействия финансированию террористической и иной организованной преступной деятельности. Эти преступления требуют реализации комплексных мероприятий в рамках координационной деятельности прокуроров, например проведения межведомственного совещания по соответствующей тематике. Такое предложение Университета прокуратуры Российской Федерации было направлено в сентябре 2017 г. в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

В монографии рассматриваются ключевые вопросы развития системы противодействия терроризму в период XX–XXI вв. и его результаты в ответ на глобализацию современного терроризма, отличающегося спецификой связанных с ним новых вызовов и угроз. В связи с рассмотрением современных тенденций терроризма уделено внимание всесторонним характеристикам террористической деятельности и проблемам реагирования на международный терроризм, геополитическим, военно-политическим и криминологическим аспектам борьбы с ним, а также факторам, влияющим на международный терроризм, прогнозированию, выявлению и анализу негативных тенденций террористических вызовов и угроз.

Авторы монографии отразили векторы современного развития научных исследований в сфере противодействия терроризму и научные подходы в решении проблемы их организации, исследовали зарубежный опыт противодействия международному терроризму.

В качестве самостоятельных вопросов рассматривается феномен Международной террористической организации «Исламское госу-

дарство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) и ей подобных организаций в системе угроз международной безопасности, а также противодействие технологиям «цветных революций» в системе мер по предупреждению терроризма и насильственного экстремизма.

Значительное место в монографии отведено исследованию характеристики, структуры, динамики террористической преступности в России, ее географии и региональной специфики, социально-психологических предпосылок терроризма в России, взаимосвязи российского и международного терроризма.

Современное состояние и перспективы развития правовых и организационных основ противодействия терроризму в России также нашло отражение в представленной монографии. В ней читатель может ознакомиться с научными наработками, касающимися вопросов предупреждения и профилактики терроризма, специфики координационной деятельности в сфере противодействия терроризму, совершенствования криминологических и уголовно-правовых средств противодействия терроризму в России.

Подробному анализу подвергнуты психологические методы воздействия, применяемые при вовлечении в террористические организации, и направления совершенствования противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций.

Авторы представили результаты исследования организованной преступности, незаконного оборота оружия, незаконного оборота наркотиков и их взаимосвязи с терроризмом. Ими рассмотрены взаимосвязь и взаимообусловленность экономической, должностной, коррупционной преступности, а также незаконной миграции и преступности мигрантов с терроризмом.

В главе, посвященной деятельности органов прокуратуры по предупреждению проявлений терроризма, раскрывается содержание многоплановой деятельности прокуратуры на этом направлении, представлена характеристика состояния прокурорского надзора за исполнением законодательства о борьбе с терроризмом, координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с террористической преступностью, отражены направления повышения эффективности прокурорской деятельности в сфере борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом.

Глава I

СОВРЕМЕННЫЙ ТЕРРОРИЗМ И ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С НИМ

§ 1. Постановка проблемы и методологические подходы к исследованию новых вызовов и угроз терроризма

В настоящее время терроризм (*terror* – лат. страх, ужас) является глобальной угрозой международной безопасности. Поэтому мы глубоко убеждены в необходимости объединения усилий всех здоровых сил международного сообщества в борьбе с бесчеловечной, не знающей государственных границ преступной деятельности террористов. «Лишь сплотившись ради общей цели и наладив эффективное и многоплановое взаимодействие, – заявили парламентарии многих стран на международном форуме в Санкт-Петербурге весной 2017 г., – мы не дадим террористам шанса расколоть цивилизованное общество, посеять среди людей страх и боль, попытаться лишить их общечеловеческих ценностей и мирного будущего»[1].

Проблема терроризма и насильственного экстремизма имеет длительную историю, однако природа терроризма, в основе которой лежит симбиоз насилия и страха как метода и практики достижения желаемой цели, остается прежней.

Терроризм – это преднамеренное применение или угроза применения насилия против гражданского населения и инфраструктуры[2] ради

---

[1] См.: Совместные выводы сопредседателей Парламентской конференции по борьбе с международным терроризмом, организованной Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ и Парламентской Ассамблеей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и проведенной 28 марта 2017 г. в Санкт-Петербурге (Российская Федерация).

[2] Например, в контексте вооруженного конфликта мишенями террористов также могут быть все некомбатанты. Теракты также могут носить сознательно неизбирательный характер, заранее предполагающий и нацеленный на гибель значительного числа мирных граждан.

достижения политических целей путем давления на государство и общество[1]. Эту тактику вооруженных негосударственных групп и формирований следует отличать как от партизанских действий против военных целей, в том числе со стороны тех же вооруженных негосударственных коллективных субъектов, так и от государственного террора.

Особенностью современного терроризма является его глобальный характер. Если раньше радикалы, как правило, искали новых сторонников в соседних территориальных образованиях, то сейчас вербовка осуществляется по всему миру в информационно-коммуникационных сетях одним кликом компьютерной мыши. Идеологи радикального исламизма нового поколения организовали масштабную работу, которая позволила террористам охватить максимально возможную «аудиторию» своих сторонников, готовых «в нужное время и в нужном месте» обратиться в боевиков, способных атаковать указанные цели.

Стратегия и тактика международных террористических организаций продолжает эволюционировать. Мы видим, что террористическая деятельность не стоит на месте: с каждым годом она усложняется, становится системнее и изощреннее. Так, если для 1990-х – начала 2000-х гг. были характерны единичные акции с использованием террористов-смертников, а в первом десятилетии нового века – так называемые каскадные теракты, то на современном этапе используются скоординированные действия небольших боевых групп и комбинированные схемы действий террористов-одиночек.

К современным реалиям следует отнести феномен «Исламского государства» (ИГИЛ), представляющего собой квинтэссенцию сложнейших и крайне противоречивых проблем глобального развития в эпоху, когда разрушаются не только привычные принципы мироустройства, но и некоторые базовые категории международных отношений. В целях радикализации населения и увеличения базы пособников международными террористами была создана и функционирует глобальная пропагандистская инфраструктура. Анализ механизма и обстоятельств вовлечения лиц в террористическую деятельность показал, что вербовка проводится путем непосредственной агитации либо распространения соответствующей литературы в местах повседневной жизнедеятельности людей, в том числе связанных с отправлением религиозных культов, в местах лишения свободы, спортивных клубах и иных организациях, в созданных в социальных сетях группах или на специальных сайтах сети Интернет и другими способами.

---

[1] Подробнее об определении терроризма см., например, консенсусное академическое определение терроризма, составленное на базе опроса нескольких сотен ведущих специалистов по этой проблематике: The Routledge Handbook of Terrorism Research / ed. by Alex P. Schmid. L.; N.Y.: Routledge, 2011. P. 86–87.

К новейшим тенденциям следует отнести применение террористами ударных беспилотников самолетного типа. Примером этому является спланированная атака на российскую военную базу в Хмеймим (Сирия) в декабре 2017 г. По свидетельству специалистов, аналогичные смертоносные аппараты могут быть применены террористами и в других странах, и не только в отношении военных объектов.

Помимо этого, террористами предпринимаются все более изощренные способы пополнения своей материальной базы. Например, одними из последних источников финансирования террористической деятельности стали игра в онлайн-казино и хищение денег через подставные интернет-магазины.

Рассматривая современные тенденции участия прокуроров в обеспечении национальной безопасности, профессор О. С. Капинус отмечает, что ничто не наносит большего вреда обществу, чем преступность. Она девальвирует в общественном сознании ценность правопослушного поведения, подрывает стимулы к социально полезному труду, насаждает чуждые жизненные стандарты. Особенно вредоносным является влияние на режим законности различных форм организованной преступности. В их числе: терроризм, экстремизм, торговля людьми и человеческими органами, незаконный оборот наркотиков, киберпреступность, отмывание преступных доходов[1].

Анализ статистических данных свидетельствует о ежегодном увеличении числа зарегистрированных на территории Российской Федерации преступлений террористической направленности. Так, если в 2012 г. в России было зарегистрировано 637 преступлений анализируемого вида, то в 2013 г. – 661, 2014 г. – 1127, 2015 г. – 1538, 2016 г. – 2227. И только в 2017 г. впервые за последние годы было отмечено сокращение числа зарегистрированных преступлений террористической направленности до 1871 преступлений – сразу на 16%. Несмотря на это, в комплексе стоящих перед российскими правоохранительными органами и спецслужбами задач ключевой из них остается борьба с терроризмом, а ее решение в складывающейся внутриполитической и особенно международной обстановке требует постоянного внимания и высочайшей собранности. Положительная тенденция снижения количества террористических актов в России (если в 2012 г. их было 316, то в 2014-м – 84, а в прошлом 2017-м – 25) прямо связана с усилением превентивной работы по линии антитеррора. Так, в 2017 г. органами государственной безопасности было предотвращено 68 преступлений

[1] См.: Вступительная статья ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации доктора юридических наук, профессора О. С. Капинус // Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения): сб. материалов III науч.-практ. конф. (г. Москва, 6 октября 2017 г.) / под общ. ред. О. С. Капинус; [под науч. ред. А. Ю. Винокурова; сост. И. А. Васькина. Н. А. Кулакова, В. А. Немировский, А. С. Семенов]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 5.

террористической направленности, в том числе 25 террористических актов. С начала 2018 г. органами безопасности предотвращено 19 террористических актов, в том числе 3 во время проведения чемпионата мира по футболу. За каждой из этих цифр – спасенные, сохраненные жизни наших граждан. Сейчас важно продолжить действовать так же активно, использовать наступательную тактику и стратегию в борьбе с террором, совершенствовать координирующую роль Национального антитеррористического комитета. По мнению Президента Российской Федерации, следует сосредоточить усилия на получении оперативной упреждающей информации, ликвидации финансовых, информационных и других каналов, используемых террористическими группировками, которые носят глобальный, трансграничный характер.

По данным Национального антитеррористического комитета и правоохранительных органов, с начала вооруженного конфликта в Ближневосточный регион из Российской Федерации выехало более 4 тыс. чел. В ряде случаев указанные лица, получив опыт ведения боевых действий и обладая связями с международными террористическими организациями, по возвращении в Россию примыкают или могут примкнуть к действующим на ее территории незаконным вооруженным формированиям, террористическим группам и сообществам; высока вероятность их участия в распространении радикальной идеологии, вербовке новых участников, подготовке и совершении террористических актов.

Реагирование на возникающие угрозы, связанные с возвращением иностранных боевиков-террористов (FTFs) из зон конфликта, таких как, например, Ирак и Сирия, – не менее важная задача, решая которую, как и другие мировые державы, Россия по-прежнему будет стремиться к тому, чтобы лишать иностранных боевиков-террористов возможности обосноваться в других странах и регионах мира[1]. В этом смысле речь идет об исполнении Резолюции Совета Безопасности ООН 2178 (2014), которая требует осуществления целого ряда мер для эффективного противодействия угрозам, исходящим от иностранных боевиков-террористов.

В этой связи важно углублять сотрудничество с зарубежными спецслужбами, в том числе те прочные связи, которые у нас установлены с партнерами из государств ОДКБ и ШОС. Следует также развивать возможности Международного банка данных по противодействию террору, который помогает оперативно проверять лиц, причастных к террористическим структурам. «В целом необходимо совершенствовать обмен информацией, расширять практику проведения совместных

[1] Заявление лидеров G20 о противодействии терроризму: на рус., англ. яз. Подписано в г. Гамбурге 7 июля 2017 г. // Документ предоставлен СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.11.2017).

оперативно-розыскных и иных мероприятий. В борьбе с террором, с другими вызовами цивилизации и международной безопасности, – как заявил Президент Российской Федерации, – Россия всегда была и будет открыта для взаимодействия и совместной работы – и с нашими союзниками, и с теми, кто в такое число не входит: со всеми другими странами, даже если с кем-то из них у нас есть разногласия или противоречия по каким бы то ни было вопросам международной повестки. Убежден, в борьбе с террором мы должны быть вместе»[1].

В контексте поставленных в названии монографии проблем важно подчеркнуть, что Российская Федерация выступает за качественное развитие Организации Договора о коллективной безопасности, превращение ее в универсальную международную организацию, способную противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера (включая международный терроризм и экстремизм, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, нелегальную миграцию), а также угрозам в информационной сфере.

Сохраняющийся блоковый подход к решению международных проблем не способствует противодействию всему спектру современных вызовов и угроз. Активизация миграционных потоков из стран Африки и Ближнего Востока в Европу показала несостоятельность региональной системы безопасности в Евро-Атлантическом регионе, построенной на основе НАТО и Европейского союза[2].

Другой аспект международного сотрудничества в устранении угроз терроризма и улучшении обмена информацией состоит в решимости сделать международную финансовую систему полностью неприемлемой для финансирования терроризма, включая работу с частным сектором, который играет критическую роль в глобальных попытках противодействия финансированию терроризма. Уже сейчас ведущие страны обязаны блокировать по всему миру все источники, технические средства и каналы финансирования террористов, руководствуясь Резолюцией Совета Безопасности ООН (UNSCR) и опираясь на стандарты Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), позволяющие укрепить меры по борьбе с финансированием международных террористических организаций, в частности «Исламского государства Ирака и Леванта» (далее – ИГИЛ или ISIL/ISIS/Daesh), «Аль-Каиды» и других организаций.

---

[1] Владимир Путин принял участие в расширенном заседании коллегии Федеральной службы безопасности. См.: Заседание коллегии Федеральной службы безопасности // Официальный сайт Президента РФ. 2018. 5 марта. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56977 (дата обращения: 12.03.2018).

[2] См.: п. 16, 90 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

В борьбе с терроризмом важно устранить все альтернативные источники его финансирования, в том числе связи между террористами и транснациональной организованной преступностью, такие как, например, незаконная продажа оружия, включая оружие массового поражения, грабеж и незаконный ввоз и вывоз предметов старины, похищения людей с целью выкупа, незаконный оборот наркотиков и торговля людьми.

Объективно все большую угрозу представляют малозатратные атаки, совершаемые мелкими ячейками и отдельными лицами, которые финансируются за счет небольшого количества денег, переводимых через разнообразные платежные средства. Многое здесь зависит от частного сектора, который надо стимулировать на продолжение наращивания усилий по идентификации и борьбе с финансированием терроризма. Взаимодействие министерств финансов и центральных банков с FATF, FSB, финансовым сектором, органами финансовой разведки, правоохранительными органами и финансово-техническими компаниями здесь необходимо для того, чтобы разрабатывать новые механизмы, такие как руководства и показатели, осваивать новые технологии для отслеживания трансакций по финансированию терроризма, а также работать совместно с правоохранительными органами в целях преодоления разрыва в разведывательной информации и использования наилучшим образом финансовой информации в ходе контртеррористических расследований.

Безусловно, контртеррористические меры должны являться частью комплексного подхода, включающего в себя борьбу с радикализацией и вербовкой, воспрепятствование террористическим движениям и противодействие пропаганде терроризма. В этих целях необходимо нарабатывать передовые превентивные практики, способствующие предупреждению терроризма и противодействию воинствующему экстремизму, ведущему к терроризму, для разработки национальных стратегий и программ по дерадикализации общественных отношений, содействию стратегической коммуникации, а также здравому и позитивному изложению контртеррористической пропаганды.

Развернутая террористами обширная информационная война на страницах Интернета, и в первую очередь в социальных сетях, привлечение с использованием таких ресурсов в свои ряды наемников из многих государств является еще одним вызовом национальной безопасности.

Сейчас уже всем понятно, что эффективно бороться с этими угрозами и вызовами цивилизованный мир может только объединенными усилиями. При этом требуется принятие принципиальных и решительных действий.

В этой связи считаем весьма важным выполнение Резолюции 2354 (2017) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций от

24 мая 2017 г., предусматривающей комплекс мер по противодействию террористической пропаганде.

В противодействии радикализации, создающей условия для распространения терроризма, и использованию Интернета в террористических целях не менее важной видится работа с частным сектором, в том числе с поставщиками коммуникационных услуг и администраторами соответствующих приложений, для того, чтобы, соблюдая права человека, бороться с использованием Интернета и социальных сетей в террористических целях, таких как пропаганда, финансирование и планирование террористических актов, подстрекательство к терроризму, радикализация и вербовка для совершения террористических актов.

Поэтому крайне важным является соответствующая фильтрация, обнаружение и удаление контента, который подстрекает к совершению террористических актов. Многое здесь зависит от частных компаний промышленного сектора, которые продолжают инвестировать в технологии и человеческий капитал в целях содействия обнаружению и быстрому и окончательному удалению связанного с терроризмом контента.

В целях обеспечения национальных приоритетов необходимо сотрудничество с частным промышленным сектором для предоставления законного и обоснованного доступа правоохранительных органов к имеющейся информации, если указанный доступ необходим для защиты национальной безопасности от террористических угроз. Подчеркиваем, что принцип верховенства права применяется при работе в Сети так же, как и в режиме офлайн.

Было бы правильным перед раскрытием содержания вопросов оценки масштабов терроризма в условиях новых вызовов и угроз коснуться вопросов методологической основы **монографического** исследования, которая, если говорить очень коротко, сформирована на основе совокупности философских, общенаучных и частнонаучных методов научного познания.

Основным методом фундаментального научного исследования выступил диалектический метод познания явлений и процессов. Например, параметры террористической преступности и борьбы с ней не бывают стабильными – они изменяются, причем в диалектической взаимосвязи, во-первых, с общими изменениями социума, во-вторых, характеристики террористической преступности, как и любого вида преступности, во многом определяют реагирование на нее, а последнее обусловливает, среди прочих детерминант, дальнейшие изменения самой преступности.

Основные положения и выводы представленного исследования основаны на комплексном использовании методов анализа и синтеза, системного метода, метода сравнительного правоведения, статистического, логического методов, метода исследования документов и других

социологических методов. Перечисленные методы научного познания в работе использовались в следующем порядке:

- формально-юридический метод использовался при изучении и анализе особенностей толкования нормативных правовых актов, принятых в целях противодействия террористической деятельности;
- через призму исторического метода были рассмотрены вопросы возникновения и развития норм отечественного права, обеспечивающих охрану общественной и государственной безопасности;
- сравнительно-правовой метод позволил изучить нормы международного права и нормы законодательства зарубежных стран, направленные на регулирование общественных отношений в сфере национальной безопасности, межнациональных отношений, противодействия экстремизму и терроризму;
- социологический метод познания применялся при изучении материалов уголовных дел, возбужденных по фактам совершенных преступлений террористической и экстремистской направленности, а также административных производств и принятых по ним решений по фактам совершения административных правонарушений террористической направленности.

Кроме этого, посредством метода экспертного опроса было изучено мнение сотрудников прокуратур различных субъектов Российской Федерации, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия по уголовным делам, возбужденным по признакам составов преступлений террористической направленности.

Изучение состояния законности в сфере организованной, террористической, экстремистской преступности и реагирования на них диктуется постоянными изменениями социума, преступности, законодательства, системы обеспечения законности в их взаимосвязи.

Объектом монографического исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в результате борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом, закономерности изменений террористической деятельности и реагирования на нее со стороны государственных органов, в том числе уголовно-правовыми и криминологическими средствами, органов местного самоуправления и гражданского общества под воздействием совокупности условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации.

Предметом исследования являются международно-правовые акты универсального и регионального характера в сфере противодействия терроризму, уголовное и иное национальное антитеррористическое законодательство России и иных государств – членов СНГ, ОДКБ,

ШОС, материалы социологических исследований, судебной практики, данные официальной статистики, научная литература, сведения из информационно коммуникационной сети Интернет.

Авторы исходили из того, что многие экстремистские и террористические преступления совершаются организованными преступными формированиями. Применительно к организованной террористической преступности особенно сильно выражено обратное ее влияние на общество, в том числе посредством механизмов самодетерминации преступности при просчетах борьбы с ней, оказания организованного сопротивления пресечению, выявлению преступлений и виновных лиц, привлечению их к установленной законом ответственности и наказанию, а также более широкой деятельности по подрыву и разрушению режима законности.

Исследование преследует стратегическую цель оптимизации системы реагирования на крайне общественно опасное явление – терроризм посредством выявления и учета закономерностей изменений террористической деятельности и связанных с ней вызовов и угроз национальной безопасности, разработку научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию системы противодействия терроризму в России на основе исследования правовых и криминологических аспектов антитеррористической деятельности.

Тактические цели заключаются в научном обеспечении следующих видов деятельности органов прокуратуры:

- создания информационно-аналитической базы в сфере борьбы с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом, ее использования в целях:
  - оптимизации координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с терроризмом;
  - внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов;
  - осуществления прокурорского надзора;
  - международного сотрудничества в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;
- выработки мер борьбы с преступностью, которые должны базироваться в первую очередь на криминологическом анализе, конкретных эмпирических исследованиях, широком использовании современных методов анализа и информационных технологий.

Для конкретизации поставленной цели сформулированы следующие основные **задачи исследования**:

- представить общую характеристику террористических вызовов и угроз, а также методику оценки масштабов терроризма в новых геополитических условиях;

- сформулировать современные проблемы борьбы с терроризмом в условиях глобализации исходящих от него угроз;
- определить понятие и сущность терроризма как социально-правового явления, его взаимосвязь с иными социально опасными феноменами – террором, экстремизмом, организованной преступностью;
- изучить имеющиеся в правовой доктрине классификации терроризма и разработать по этому вопросу авторскую концепцию;
- определить, изучить и систематизировать нормативную правовую базу, относящуюся к объекту исследования;
- на основе анализа выявить коллизии и пробелы антитеррористического законодательства России;
- провести сравнительно-правовой анализ антитеррористического и уголовного законодательства государств – членов СНГ, ОДКБ, ШОС и определить перспективы его унификации и гармонизации;
- рассмотреть особенности проявления терроризма в России и иных государствах – членах СНГ, ОДКБ, ШОС;
- изучить направления взаимодействия правоохранительных органов государств – членов СНГ, ОДКБ, ШОС в сфере антитеррористической деятельности;
- разработать и обосновать предложения и рекомендации по совершенствованию правовых, криминологических и организационных мер противодействия терроризму в России и иных государствах – членах СНГ, ОДКБ.

Теоретическая основа исследования уголовно-правовых, криминологических основ терроризма, его взаимосвязи с иными социально опасными явлениями базировалась, прежде всего, на трудах Ю. И. Авдеева, Ю. М. Антоняна, С. Д. Белоцерковского, О. В. Дамаскина, С. У. Дикаева, А. И. Долговой, И. Я. Гилинского, Г. К. Горбунова, В. П. Емельянова, М. П. Киреева, Е. П. Кожушко, В. С. Комиссарова, В. В. Красинского, М. М. Лапунина, В. В. Лунеева, Е. Г. Ляхова, М. Ф. Мусаеляна, А. Г. Сидоренко и Ю. В. Тихомирова, С. А. Солодовникова, М. П. Требина, Д. А. Шестакова и ряда других ученых.

При изучении аспектов межгосударственного сотрудничества в сфере антитеррористической деятельности, в том числе в формате СНГ, ОДКБ, ШОС учитывались результаты диссертационного исследования Ю. Р. Хамзяевой по теме: «Уголовно-правовые и криминологические аспекты противодействия терроризму в России и зарубежных государствах (на примере государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности)», идеи, концепции и доктрины, изложенные в публикациях Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Н. П. Патрушева, руководителя АТЦ СНГ А. П. Новикова, Генерального секретаря ОДКБ Н. Н. Бордюжи, в трудах Ю. С. Горбуно-

ва, И. С. Лялиной, В. В. Наумкина, А. И. Никитина, Ю. А. Никитиной, В. Д. Николаенко, Е. А. Степановой, В. В. Устинова.

Среди исследований, касающихся вопросов взаимодействия правоохранительных органов в антитеррористической деятельности, были использованы научные положения и выводы Н. И. Газетдинова, С. Н. Мешалкина, В. М. Набиева, С. И. Герасимова, А. В. Снегового и др.

При анализе вопросов гармонизации и унификации законодательства, в том числе государств – участников СНГ, изучены труды В. М. Баранова, И. Л. Бачило, А. В. Бриллиантова, В. А. Бурковской, А. Г. Залужного, В. П. Емельянова, Р. Ю. Казакова, Л. Л. Кругликова, Л. Е. Смирновой, Р. С. Тамаева, М. А. Пшеничнова, С. П. Щербы.

В монографии также были использованы исследования и выводы зарубежных ученых, посвященных терроризму: У. Ачарья, У. Бакси, Д. Блохера, Б. Дженкинса, Г. Вейманн, Кетрин Денйл, У. Лакера, Рорберта Легвольда, Е. МакВинней, Раффаэлло Пантуччи, Алекса Шмида и др.

Эмпирическую базу исследования составляют определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, данные анализа 1286 уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 205–205.6, 206, 208 УК РФ, производство по которым приостановлено следственными органами на территории Российской Федерации, а также рассмотренных судами г. Москвы, Республики Башкортостан, Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Республики Татарстан, Республики Хакасия, Чеченской Республики, Ставропольского и Хабаровского краев, Астраханской области и ряда иных субъектов Российской Федерации в период с 2000 по август 2018 г., статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации о результатах прокурорского надзора в сфере противодействия терроризму и ГИАЦ МВД России о преступности за 1997 г. – I полугодии 2018 г., докладные записки прокуроров субъектов Российской Федерации, обобщения, справки и аналитические записки Генеральной прокуратуры Российской Федерации, результаты анкетирования 566 представителей правоохранительных органов (сотрудников оперативных подразделений органов внутренних дел, следователей Следственного комитета Российской Федерации, работников органов прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законодательства в сфере противодействия терроризму), результаты опросов населения, проведенных Всероссийским центром изучения общественного мнения, а также итоги контент-анализа материалов, размещаемых в средствах массовой информации и Интернете.

Нормативно-правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные, зарубежные и российские

нормативные правовые акты: международные конвенции, многосторонние и двусторонние договоры, другие международные и региональные правовые акты, в том числе нормативные правовые акты СНГ, ОДКБ, ШОС, Совета Безопасности ООН, регламентирующие противодействие терроризму, уголовное законодательство государств постсоветского пространства и иные документы в сфере противодействия терроризму Российской Федерации и других государств – членов СНГ, ОДКБ.

Что касается употребления тех или иных терминов в заголовке монографии, следует отметить следующее. Как известно, прокурор участвует в борьбе с терроризмом в пределах своей компетенции, определенной Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», иными федеральными законами при осуществлении всех предусмотренных ими функций и с использованием всего спектра предоставленных ему полномочий. В данном случае слово «борьба» используется в связи с тем, что в ст. 114 Конституции РФ говорится о «борьбе с преступностью»; в документах ООН и многих других международных документах используется термин «борьба с терроризмом»; данный термин также встречается в текстах российских законов и подзаконных актов. При этом в понятие «борьба с терроризмом» следует вкладывать то же содержание, которое криминологами обосновывается применительно к борьбе с преступностью[1].

По мнению профессора А. И. Долговой, борьба с преступностью понимается как системная деятельность, включающая следующие структуры и подструктуры.

1. Общая организация борьбы с преступностью, которая включает:
   - информационно-аналитическую деятельность;
   - криминологическое прогнозирование;
   - определение стратегии борьбы с преступностью;
   - программирование борьбы с преступностью;
   - создание и совершенствование правовой основы борьбы с преступностью;
   - реализацию программ борьбы с преступностью, их корректировку и координацию деятельности по борьбе с преступностью;
   - организацию и развитие научных исследований борьбы с преступностью;
   - подготовку профессиональных кадров и повышение их квалификации;
   - формирование правовой культуры членов общества.

[1] См.: Криминология: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. А. И. Долговой. М., 2010.

2. Предупреждение преступности как профилактику, предотвращение, пресечение, в том числе:
- общее предупреждение;
- специальное предупреждение;
- индивидуальное предупреждение.

3. Правоохранительная деятельность, включающая:
- карающую деятельность по раскрытию преступлений, выявлению виновных в их совершении лиц, привлечению их к установленной законом ответственности и их наказанию;
- правовосстановительную (возмещение ущерба, заглаживание вреда и т.д.);
- по обеспечению безопасности участников борьбы[1].

В Федеральном законе «О противодействии терроризму» говорится о применении вооруженных сил в борьбе с терроризмом, а саму борьбу с терроризмом законодатель понимает как выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта, т.е. значительно заузив содержание этого понятия, поскольку трактует перечисленные выше действия только как один из элементов противодействия терроризму – деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц, в числе других элементов которой помимо борьбы им названы:
- предупреждение терроризма, в том числе деятельность по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);
- минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма.

В Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» также говорится о деятельности «по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий». Применение вооруженных сил, оперативно-боевые мероприятия в этом случае становятся специфическими элементами борьбы с террористической преступностью почти всех ее составляющих, указанных выше: разработки стратегии и тактики использования сил и средств антитеррора, составляющих общую организацию борьбы, предупреждения и профилактики, а также предотвращения, пресечения и правоохранительной деятельности.

«К сожалению, в Федеральном законе “О федеральной службе безопасности” понятие “борьба с терроризмом”, – пишет профессор

[1] См.: *Долгова А. И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. Общая часть: учеб. пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012. С. 53–56.

А. И. Долгова, – сужено до выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования террористических актов только *посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий*. Это вызывает сожаление, поскольку русское слово "*борьба*" во всех словарях русского языка трактуется как активное столкновение противоположных интересов, групп, мнений и т.п., имеющих цель приобрести господство одних над другими. Даже предупреждение преступности вовсе не означает компромисса с ней, ибо речь идет об устранении причин и условий преступности»[1].

«Борьба с преступностью, – справедливо утверждает А. И. Долгова, – это особый вид взаимодействия двух противоположных сторон: сопротивление террористов закону и официальному обществу происходит не только путем совершения преступлений, но и посредством специфической "общественно опасной предупредительной деятельности" – упреждения общества, государства в их противодействии преступности и опережающего создания наиболее благоприятных политических, экономических, социальных и духовных обстоятельств для нарушений и нарушителей уголовного запрета. Это – антидеятельность с точки зрения криминологического предупреждения преступности, да еще с использованием новейших достижений науки и техники. Терроризм часто называют одной из форм психологической войны посредством Интернета»[2].

Действительно, в последние годы настоящим орудием такой психической войны стали информационные ресурсы, поддерживающие идеологию ИГИЛ и занимающиеся массовой экстремистской и террористической пропагандой по всему миру. Кроме того, для вербовки и создания привлекательного образа террористических организаций используются практически все популярные социальные сети и ресурсы: «ВКонтакте», Youtube, Facebook, Instagram, Twitter. В частности, используются все возможности данных социальных сетей (массовые рассылки, «перепосты», размещение видео- и аудиоматериалов, фотографий, документов).

Военная кампания ИГИЛ сопровождается беспрецедентной по масштабам пропагандистской кампанией в онлайн-пространстве: террористы ИГИЛ ведут трансляции боевых действий в Twitter, выкладывают снимки своих жертв в Instagram и оперативно сообщают новости своим подписчикам в Facebook. Со службой микроблогов Twitter террористы работают очень активно, ввиду больших возможностей быстрого распространения информации[3]. Одним из способов

---

[1] *Долгова А.И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. С. 54.

[2] Там же. С. 55.

[3] *Воронцов С.А., Штейнбух А.Г.* О необходимости совершенствования подходов к обеспечению национальной безопасности России в информационной сфере // Наука

работы ИГИЛ в Twitter является продвижение необходимых хештегов. Тысячи активистов одновременно размещают твиты с нужными хештегами. Этот метод позволил активистам ИГИЛ искажать результаты поисковой выдачи для рядовых пользователей социальной сети. Проводя свой хештег в чужие аккаунты, ИГИЛ обеспечивает себе дополнительную аудиторию (контент от ИГИЛ «попадается на глаза» тем пользователям, которые сами его не искали). При этом используется узнаваемый стиль, слоганы и символы.

Криминологи не разрабатывают понятия «вызов», «риск», и «угроза», этим занимаются, как правило, политологи, социологи и специалисты других смежных с ними специальностей. Анализ изложенных в научной литературе подходов политологов к определению вызовов, рисков и угроз безопасности как социально-политической категории позволил им сформулировать следующие определения.

Вызовы национальной безопасности – внешние и внутренние, структурно оформленные и неформализованные факторы (ситуации, события и т.п.), могущие сформировать угрозы безопасности или инициировать препятствия реализации национальных интересов, ценностей и целей.

Понятие «вызов» британский историк и социолог А. Дж. Тойнби трактовал как исторически скоротечное и существенное изменение условий жизни, применяясь к которым общество должно дать адекватный ответ, адаптироваться либо погибнуть. Процесс постоянного преодоления вызовов является основным содержанием формирования и эволюции цивилизаций.

Риск в области национальной безопасности – вероятность неблагоприятных последствий, связанная с назревающей либо реально существующей неопределенной ситуацией, потенциально могущей нанести ущерб национальным интересам и безопасности, либо способствующей складыванию условий, препятствующих осуществлению национальных интересов и обеспечению безопасности.

Угрозы безопасности – сформировавшиеся и усугубляющиеся явления и процессы, совокупность условий и факторов, формирующих непосредственную опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства, наиболее значимым, стратегическим национальным интересам и ценностям.

Названные дефиниции образуют иерархию, с не всегда четкими границами перехода между ними, отражающую возрастание опасности, усиление вероятности наступления негативных последствий. Это позволило сформулировать пятиступенчатую градацию характеристик социально-политической ситуации, по мере усугубления угроз на-

---

и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 9 (64). С. 100–108.

циональной безопасности: устойчивое положение, флуктуирующее, нестабильное, опасное, критическое[1].

Что касается понятий «вызовы» и «угрозы», используемых авторами только в контексте обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, то их содержание представляется нам близким по семантическому и функциональному смыслу. Часто в документах стратегического планирования, доктринах и концепциях они употребляются в неразрывной связи, когда говорят и пишут о новых вызовах и угрозах национальной безопасности, исходящих от США, которые при поддержке ряда стран Запада, как правило, входящих в блок НАТО, намереваются сохранить свое доминирование в мировых делах, предпринимают попытки ограничить проведение Россией самостоятельной внешней и внутренней политики[2]. Например, Стратегия национальной безопасности США 2015 г., усиливая положения предыдущей (2010 г.), имеет явную антироссийскую направленность и формирует негативный образ нашей страны. В этом документе подчеркивается необходимость противостояния «агрессии России», прежде всего в отношении Украины. В нем также отмечается, что США будут помогать своим союзникам и партнерам противостоять российской политике. Новая Стратегия национальной безопасности США закрепляет их готовность действовать в одностороннем порядке в случаях возникновения угрозы американским коренным интересам: «Соединенные Штаты будут применять военную силу, при необходимости используя ее в одностороннем порядке, когда этого потребуют наши непреходящие интересы. Вооруженные силы США будут готовы применить военную силу в любой точке мира»[3].

В соответствии с понятийным аппаратом, используемым в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия), на который будут ориентироваться авторы, под угрозой национальной безопасности понимается совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации (далее – национальные интересы).

---

[1] См.: *Семенов В.С.* Социально-политические условия воспроизводства угроз безопасности (по материалам Юга России): автореф. ... дис. канд. полит. наук (специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии (политические науки). Ростов н/Д., 2014. С. 14.

[2] Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации: учеб. пособие / под общ. ред. Н. П. Патрушева. 4-е изд., испр. и доп. М.: Известия, 2016. С. 10.

[3] Стратегия национальной безопасности США (в ред. 2015 г.). URL: https // www.white-house.gov/sites/default/files/docs/2015.national_security.strategy.pdf (дата обращения: 27.02.2018).

В свою очередь, национальные интересы – это объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития.

Состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее – граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, составляют суть национальной безопасности Российской Федерации (далее – национальная безопасность).

Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности[1].

Обеспечение национальной безопасности – это реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов.

Под важнейшими направлениями обеспечения национальной безопасности Стратегия понимает стратегические национальные приоритеты Российской Федерации (далее – стратегические национальные приоритеты).

А совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов образуют систему обеспечения национальной безопасности[2].

Пункт 31 Стратегии определяет, что обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации следующих стратегических национальных приоритетов: оборона страны; государственная и общественная безопасность; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост; наука, технологии и образование; здравоохранение; культура; экология живых систем и рациональное

---

[1] См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

[2] См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

природопользование; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

Естественно, в монографии будут исследованы угрозы и вызовы национальной безопасности, которые в первую очередь охватываются предметом исследования и продиктованы функциональным предназначением прокуратуры Российской Федерации как государственного органа, входящего в систему обеспечения национальной безопасности. Отличие прокуратуры от других государственных органов в системе национальной безопасности состоит в реализуемых функциях, содержании и целях деятельности, направленных на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Во взаимодействии с иными государственными органами прокуратура Российской Федерации активно участвует в исполнении документов стратегического планирования, к которым относятся ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, различные основы государственной политики, доктрины, концепции, планы. В частности, во исполнение Комплексного плана реализации стратегии национальной безопасности органы и организации прокуратуры нацелены на выполнение мероприятий на одном из самых важных направлений обеспечения национальной безопасности, каковым является стратегический национальный приоритет – «государственная и общественная безопасность».

Стратегическими целями государственной и общественной безопасности являются защита конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 42 Стратегии).

Кроме того, прокуратура способствует формированию и корректировке государственной политики по стратегическому планированию. Этому посвящены ежегодные доклады Генерального прокурора Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

Именно стратегические национальные приоритеты лежат в основе определения основных направлений надзорной деятельности прокуратуры, влияют на ее организационную структуру. Так, в 2017 г. с учетом необходимости укрепления обороноспособности страны в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного ком-

плекса. Стратегическими национальными интересами экологической безопасности обусловлено и создание в 2017 г. Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры[1].

На основании п. 43 Стратегии основными угрозами государственной и общественной безопасности признаны:

- деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми;
- деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;
- преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности.

Значимость вопросов обеспечения национальной безопасности обусловливает необходимость повышения уровня научного обеспечения данной проблематики. В ходе выполнения этой задачи авторами монографии были проведены прикладные научные исследования, которые в значительной степени дополнили пробелы в знаниях закономерностей сложных видов криминальной деятельности и обогатили фонд научно-методического обеспечения деятельности органов прокуратуры и других правоохранительных органов, в том числе государств – участников Содружества независимых государств.

§ 2. Понятие и современные характеристики терроризма

Без всякого преувеличения можно сказать: терроризм стал частью нашей жизни. Похоже, всерьез и надолго. Трудно надеяться, что в одночасье удастся покончить с ним раз и навсегда. Как показывает новейший исторический опыт, ни одной, даже самой крупной межгосударственной антитеррористической кампании не под силу справиться с этой напастью. Никакие бомбардировки стран – «спонсоров международного терроризма» не уничтожат это явление. «Даже поимка

[1] См.: Вступительная статья ректора Академии Генеральной прокуратуры российской Федерации доктора юридических наук, профессора О. С. Капинус. Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения): сб. материалов III науч.-практ. конф. (г. Москва, 6 октября 2017 г.) / под общ. ред. О. С. Капинус; [под науч. ред. А. Ю. Винокурова; сост. И. А. Васькина. Н. А. Кулакова, В. А. Немировский, А. С. Семенов]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 4.

или уничтожение того или иного крупнейшего террориста, этого "исчадия Ада" и нового "Всемирного Сатаны", почти наверняка ничего не даст – вскоре появятся новые. Потому что за появлением международного терроризма стоят до сих пор незамеченные нами изменения»[1].

На современном этапе международный терроризм проявляется как антигосударственное образование в международном масштабе. Террористы разных стран явно демонстрируют возможность успешного противостояния не только какому-то отдельному государству – они демонстрируют, что можно противостоять самой идее государственности и международного правопорядка как таковым, государственности и межгосударственных, в частности, торговых связей.

Сам факт, что террористические организации вышли за пределы своих стран и стали международными, говорит очень о многом. Во-первых, о том, что процессы глобализации реально идут, в том числе и в этой среде. Во-вторых, что глобализация – это никак не монополия какой-либо одной страны, политической силы, экономической системы, образа жизни, а что-то иное, в чем террористы хотят иметь свое место и отстоять его. Возможно, речь идет о каком-то новом типе общества, который мы сами еще не можем толком определить. Уже ясно, однако, что в таком обществе не может быть одного «центра силы», не может быть никакой монополии – ни на истину, ни на безопасность. Каким будет это постепенно вызревающее новое мировое общественное устройство – покажет время.

Однако уже сегодня становится очевидным: осмысление какого-то явного несовершенства нашего мира, порождающего постоянно усиливающийся терроризм, в принципе вести продуктивно. Это, по крайней мере, гораздо полезнее, чем выстраивать очередной «образ врага» и винить его во всех смертных грехах. Лучше он от этого не станет – ему исправляться поздно. А вот нам есть смысл задуматься еще раз над феноменом терроризма и, как знать, еще и над тем, что у нас тоже не все совершенно, если множатся ряды террористов. Задумавшись же, всегда можно извлечь какие-то уроки и сделать полезные выводы. Иначе, скорее всего, будет множиться международный терроризм[2].

Расцвет международного терроризма в лице «Исламского государства» показал: нам всем надо учиться. И не только точности бомбометания против тренировочных лагерей какой-нибудь очередной «Аль-Каиды». Нам надо учиться понимать закономерности развития таких угроз безопасности, как терроризм. И совершенствовать наши меры реагирования на них, особенно на ранних стадиях вызревания.

Как видим, терроризм представляет собой глобальную проблему, вследствие чего он исследуется философами, политологами, социоло-

---

[1] См.: *Ольшанский Д.В.* Психология терроризма. СПб.: Питер, 2002. С. 5–7.

[2] См.: Там же. С. 8.

гами, психологами, журналистами, юристами разной специализации, учеными и профессионалами из разных стран, посвятившими ему многочисленные работы.

И чуть ли не каждая книга по терроризму включает классический раздел, в котором авторы упражняются в формулировании его определений[1]. Как нам представляется, существующие на сегодняшний день понятия «терроризм» в той или иной степени раскрывают его значимые признаки и черты. Это, безусловно, побуждает нас обращаться к предыдущему опыту научного осмысления его проявлений.

Как известно, от правильно построенных дефиниций во многом зависит достоверность научных исследований, которые, в свою очередь, оказывают влияние на выявление детерминант, закономерностей террористической деятельности, построение стратегии и тактики борьбы с терроризмом.

Естественно, представители различных наук выделяют в терроризме и исследуют разнообразные грани. Соответственно существующие в литературе определения терроризма весьма разнообразны и многоплановы. Однако общие оценки терроризма как глобального явления, его философские, социологические, психологические, политические и другие определения нельзя признать достаточными для организации конкретной борьбы с терроризмом в рамках действующего национального законодательства, общепризнанных норм международного права. Правовое реагирование на терроризм должно вестись исходя из конкретизированных юридических определений и в правовом поле.

Несмотря на особую актуализацию данной проблемы в последнее двадцать лет, ни одна существующая национальная правовая система не выработала универсального определения терроризма, которое стало бы классическим и признавалось всем мировым сообществом.

Нам представляется, суть проблемы заключается не только в нечеткости дефиниции «терроризм» в науке и законодательстве, но главным образом в разнообразных подходах к его пониманию.

Распространен показ терроризма как глобального общественно опасного явления и результата глобальных процессов: «Терроризм по своей сути является сложным социально-политическим явлением, аккумулирует в себе социальные противоречия, достигшие в России уровня конфликта»[2]. Другой автор пишет: «Это – мощнейшее оружие, инструмент, технология, используемые не только в борьбе против Вла-

---

[1] См., например: *Quenivet N.* The world after september 11: has it really changed? // The European journal of international law. 2005. Vol. 16. № 3. P. 562.

[2] *Ныриков С.А.* Тенденции в проявлениях терроризма в России // 10 лет борьбы с организованной преступностью, коррупцией и терроризмом. М., 2000. С. 57. См. также: *Назаркин М.В.* Криминологическая характеристика и предупреждение терроризма: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Ляхов Е.Г., Попов А.В.* Терроризм: национальный, региональный и международный контроль. М., 1999.

сти, но очень часто – и самой Властью для достижения своих целей»[1]. Автор-психолог отмечает: «Терроризм как системный социокультурный и социально-психологический феномен по своему содержанию и последствиям – это одновременно преступное, политическое, социальное, психологическое и морально-нравственное явление»[2].

В ряде зарубежных работ под терроризмом понимается «угроза насилия, индивидуальные акты насилия или кампания насилия, ставящие целью в первую очередь внушить постепенно страх – терроризировать»[3].

«Что же считать терроризмом при решении вопросов криминализации его проявлений и борьбы с преступлениями террористической направленности: само по себе крупномасштабное социальное явление или какое-то его конкретное проявление, а может быть, и многообразие таких проявлений, с какими характеристиками?» – ставит вопрос профессор А. И. Долгова, посвятившая много лет изучению организованной преступности и терроризма[4]. Эти вопросы сохраняют свою актуальность в силу противоречивого подхода международного сообщества и российского законодателя к пониманию того, что является терроризмом, сложного характера данного явления.

Большинство исследователей солидарны во мнении, что терроризм – это явление. Авторы учебного пособия «Борьба с терроризмом: теория и практика» характеризуют терроризм как «сложное, многоаспектное и крайне негативное социально-политическое явление»[5]. Как сложное социально-политическое явление определяет терроризм и М. Ф. Мусаелян[6]. А. Г. Кибальник, И. И. Артамонов указывают, что терроризм является социальным явлением[7], а А. В. Бриллиантов, В. А. Бурковская добавляют к этому, что положения соответству-

---

[1] *Марков М.М.* Терроризм как глобальная угроза и как инструмент мировой политики (25.04.96) // Интернет. Терроризм. 1997. 1 июля / Дуэль. 1997. № 13 (35). Статья – конспективное изложение ч. 2 Доклада Корпорации ЭТЦ.

[2] *Соснин В.А., Нестик Т.А.* Современный терроризм: социально-психологический анализ. М.: Изд-во Ин-та психологии РАН, 2008. С. 7.

[3] *Rosen S.J., Frank R.* Measures against international terrorizm // International Terrorizm and World Security. L., 1975. P. 14; Contemporary Research on Terrorism. Aberdeen, 1987. P. 4–28; *Crenshaw M.* Terrorism and International Cooperation. N.Y., 1989. P. 5–18; *Schmidt A.* Political Terrorism. Amsterdam, 1988. P. 89–96; *Waugh W.* International Terrorism: How Nations respond to Terrorists. Salisburi, 1982. P. 2.

[4] *Долгова А.И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. С. 6.

[5] Борьба с терроризмом: теория и практика: учеб. пособие / Б. И. Кофман [и др.]. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 5.

[6] *Мусаелян М.Ф.* Понятие «терроризм» и его соотношение с понятием «террор» и «террористический акт» // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 58.

[7] *Кибальник А.Г.* Оценка «антитеррористических» новелл уголовного закона // Уголовное право. 2006. № 5. С. 50; Российская криминологическая энциклопедия. Преступность и борьба с ней в понятиях и комментариях / А. И. Алексеев [и др.]; под общ. ред. А. И. Долговой. М.: Инфра-М, 2000. С. 724.

ющих статей Уголовного кодекса РФ следует рассматривать лишь как возможное его проявление[1]. Последний тезис особенно сложно опровергнуть. М. В. Андреев рассматривает терроризм как «явление глобального характера» и считает его «ключевой проблемой современной безопасности»[2]. З. Ш. Матчанова полагает, что «терроризм представляет собой настолько сложное, многоплановое явление, что формулирование четкого, оптимального определения понятия «терроризм» стало по-настоящему серьезной проблемой»[3].

Подтверждением этому стала дискуссия во время работы 4-й сессии «Почему международный терроризм не стал общим врагом?», состоявшаяся в рамках заседаний Международного научно-экспертного форума «Примаковские чтения» (проходил в Москве 29–30 июня 2017 г.). Модератор сессии Роберт Легвольд, почетный профессор факультета политологии Колумбийского университета, крупнейший исследователь холодной войны и современной внешней политики постсоветских государств, в своей вступительной речи поставил ряд проблем для обсуждения: «Терроризм – это проблема, которая касается нас всех, с которой мы должны бороться совместно и слаженно»; «Терроризм растет и развивается, как это повлияет на нас в ближайшее время?»; «Почему не может быть достигнуто соглашений в вопросе борьбы с терроризмом: что мешает совместной борьбе, каков ее потенциал и возможна ли она в принципе?»; «Почему столько разговоров вокруг этой темы, но конкретных решений до сих пор не найдено?».

В своем выступлении на указанной сессии Алекс Шмид, научный сотрудник Международного центра по Противостоянию Терроризму [ICCT] (Гаага), главный редактор научного онлайн-журнала «Перспективы борьбы с терроризмом» («Perspectives on Terrorism») (Вена), дополнил список вопросов еще одним: «Можно ли воспринимать терроризм, как военное преступление мирного времени?». А. Шмид считает, основываясь на нормах Международного гуманитарного права, что терроризм таковым не является, его задача – вселить всеобщий страх. Причину же отсутствия консенсуса в подходах в понимании сущности исследуемого явления он видит в результате путаницы в понятиях и определениях терроризма[4].

---

[1] *Бриллиантов А., Бурковская В.* К вопросу о направлениях унификации законодательств государств-участников СНГ о борьбе с терроризмом и захватом заложника // Уголовное право. 2003. № 1. С. 105.

[2] *Андреев М.В.* Международный терроризм и международная безопасность нового качества // Закон и право. 2008. № 8. С. 7.

[3] *Матчанова З.Ш.* Понятие терроризма в современном российском законодательстве // История государства и права. 2007. № 23. С. 2.

[4] См.: *Филатов С.* «Примаковские чтения» – площадка для обсуждения проблем развития мира // Конт. Платформа для социальной журналистики. 2017. 2 июля. URL: https://cont.ws/@serfilatov/654713 (дата обращения: 25.04.2018).

Мы не ставим перед собой задачу найти ответы на все поставленные вопросы – наша цель найти оптимальный ответ на ключевой вопрос о понятии терроризма, чтобы исключить существующую путаницу. Операционализация понятия терроризма в нормативных правовых актах, по мнению профессора А. И. Долговой, важна по нескольким основаниям: во-первых, для юридически, криминологически, криминалистически точного описания проявлений терроризма с тем, чтобы содержание диспозиции правовой нормы максимально точно отражало реалии и содержало такие существенные признаки, которые бы поддавались внешнему контролю, доказыванию, распознаванию среди множества других криминальных явлений и проявлений транснациональной организованной преступной деятельности. Во-вторых, это важно для точного избрания мер правового реагирования на терроризм. Данный вопрос носит отнюдь не абстрактный характер, поскольку от его решения зависит результативность борьбы не только с терроризмом в его разнообразных конкретных проявлениях, но и с другими смежными для него явлениями[1]. В-третьих, в настоящее время универсальное международно-правовое определение терроризма отсутствует, что потенциально может привести к неспособности международного сообщества реагировать на террористические угрозы. Дефиницию терроризма затрудняет многообразие его объектов, целей и мотивов, применяемых форм насилия. В связи с этим необходимость разработки и принятия универсального международно-правового определения терроризма напрямую коррелирует с эффективностью реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН (далее – Глобальная стратегия).

Многие исследователи терроризма отмечали, что в настоящее время ни одна из принятых международных конвенций по борьбе с терроризмом не содержит понятие «терроризм». Его не содержит и Глобальная стратегия. Тем не менее конвенции находят свое применение на практике и предназначены для борьбы с конкретными проявлениями терроризма: захватом воздушных судов[2], бомбовым терроризмом[3], ак-

---

[1] См.: *Долгова А. И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. С. 6.

[2] Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов: принята в г. Гааге 16 декабря 1970 г. (с изм. от 10.09.2010): ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 4 августа 1971 г. № 2000-VIII с оговоркой по п. 1 ст. 12 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVII. М., 1974. С. 292–296 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[3] Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом: принята в г. Нью-Йорке16 декабря 1997 г. Резолюцией 52/164 Генеральной Ассамблеи ООН: ратифицирована Федеральным законом от 13 февраля 2001 г. № 19-ФЗ с заявлениями // СЗ РФ. 2001. № 35. Ст. 3513.

тами ядерного терроризма[1], актами против морского судоходства[2], гражданской авиации[3] и др.

В последнее время используется так называемый отсылочный подход для определения «террористических» действий, т.е. путем привязки дефиниции к положениям существующих конвенций о терроризме. Например, в Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 г. под «террористическим преступлением» понимается любое преступление, предусмотренное 10 конвенциями о борьбе с терроризмом[4]. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. в подп. «а» п. 1 ст. 2 содержит аналогичный подход со ссылкой на 9 конвенций[5]. Резолюция 1566 (2004), принятая Советом Безопасности в 2004 г.[6], также содержит ссылку на запрещенные действующими конвенциями действия, связанные с различными проявлениями терроризма.

Подобный «отсылочный» характер в определении террористических деяний, в условиях отсутствия универсального международного определения терроризма, по мнению Ю. Р. Хамзяевой, недостаточен для определения единого характера действий, который является подлинно террористическим. Кроме того, действующие конвенции не охватывают всего перечня деяний, которые подпадают под понятие «террористических» либо охватывают чрезмерно широкий круг дея-

---

[1] Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма: принята в г. Нью-Йорке 13 апреля 2005 г. Резолюцией 59/290 Генеральной Ассамблеи ООН: ратифицирована Федеральным законом от 2 октября 2006 г. № 158-ФЗ с заявлениями // СЗ РФ. 2008. № 33. Ст. 3819.

[2] Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства: принята в г. Риме 10 марта 1988 г.: ратифицирована Федеральным законом от 6 марта 2001 г. № 22-ФЗ с оговоркой // СЗ РФ. 2001. № 48. Ст. 4469.

[3] Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации: принята в г. Монреале 23 сентября 1971 г.: ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 27 декабря 1972 г. № 3719-VIII с оговоркой // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIX. М., 1975. С. 90–95. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[4] Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (CETS № 196): заключена в г. Варшаве 16 мая 2005 г.: ратифицирована Федеральным законом от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ с заявлениями // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2393. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[5] Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма: заключена в г. Нью-Йорке 9 декабря 1999 г.: ратифицирована Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ с заявлениями // Бюллетень международных договоров. 2003. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[6] Резолюция 1566 (2004): принята Советом Безопасности ООН на 5053-м заседании 8 октября 2004 г. // Официальный сайт Совета Безопасности ООН. URL: http://www.cbr.ru/today/anti_legalisation/un/s-res-1566(2004).pdf (дата обращения: 11.04.2016).

ний, который, согласно конвенциям, можно отнести к террористическим[1].

Так, Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов[2], применяется в случаях совершения любых актов, которые могут поставить под угрозу или угрожают безопасности гражданского воздушного судна либо лицам и имуществу, которые находятся на нем, либо ставящие под угрозу дисциплину и порядок на борту судна. Несомненно, указанные деяния могут являться действиями террористического характера, но их описание подобным образом предоставляет возможность для включения в данный перечень действий, которые не относятся к терроризму. Следует отметить, что Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма и Европейская конвенция о предупреждении терроризма не содержат ссылок на Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов. Примером в рассматриваемом аспекте может также служить определение захвата заложников, содержащееся в Международной конвенции по борьбе с захватом заложников. Дефиниция, имеющаяся в Конвенции, включает в себя все три характеристики, перечисленные в Резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности ООН S/RES/1566 (2004), принятой Советом Безопасности на его 5053-м заседании 8 октября 2004 г.

В частности, в п. 3. S/RES/1566 (2004) говорится о том, что преступные акты, в том числе против гражданских лиц, совершаемые с намерением причинить смерть или серьезный ущерб здоровью или захватить заложников с целью 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 и представляющие собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма, и в соответствии с содержащимися в них определениями, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы никакими соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или другого подобного характера[3].

---

[1] *Хамзяева Ю.Р.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты противодействия в России и на территории иных государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Казанский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации». Казань, 2016. С. 23.

[2] Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов: принята в г. Токио 14 сентября 1963 г.: ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 4 декабря 1987 г. № 8109-XI // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 218–225. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[3] См.: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/542/84/PDF/N0454284.pdf?OpenElement (дата обращения: 20.04.2018).

Резолюция призвала все государства предотвращать такие акты, а если их не удалось предотвратить, то принимать меры к тому, чтобы наказывать за такие деяния сообразно их тяжкому характеру.

Подобный подход к изложению термина позволяет государствам вольно толковать его содержание, злоупотребляя при его использовании. В условиях отсутствия международно признанного понятия терроризма постоянные призывы со стороны международного сообщества к борьбе с ним могут привести к негативным последствиям, связанным с нарушением прав человека и реализации принципа верховенства права, и, как следствие, неспособности международного сообщества адекватно реагировать на угрозы терроризма.

Длительное отсутствие универсального определения терроризма на международном уровне породило даже мнение в доктрине о том, что данный факт не является непреодолимым препятствием в международной антитеррористической борьбе[1]. Как показала дискуссия на форуме «Примаковские чтения» в 2017 г. и многих других конференциях и круглых столах, посвященных проблеме борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом, это не так. И не только она.

По мнению парламентариев, представляющих МПА СНГ и ПА ОБСЕ на Парламентской конференции по борьбе с международным терроризмом в Санкт-Петербурге весной 2017 г., борьба с терроризмом должна вестись на основе партнерского и честного международного сотрудничества, без «двойных стандартов» в отношении террористов, при строгом соблюдении международного права и Устава ООН, прежде всего принципов уважения суверенитета и равноправия государств, невмешательства в их внутренние дела[2]. Последнее особенно представляется важным, и ниже мы постараемся это обосновать.

Думается, методологически будет правильным, с одной стороны. констатировать, что терроризм отражается в международных документах и нормах внутреннего законодательства во всем многообразии его проявлений. Однако все они должны при этом воспроизводить то общее специфическое, что отличает терроризм от иных социальных, в том числе криминальных, явлений.

Прежде всего мы исходим из общепризнанного понимания терроризма как одного из видов насилия. Однако вид насилия, присущий терроризму, характеризуется рядом отличительных признаков. Правда, разные авторы отмечают характеристики этих признаков, руководству-

---

[1] См.: *Веселовский С.С.* Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом: учеб. пособие. М.: Навона, 2009. С. 24.

[2] См.: Совместные выводы сопредседателей Парламентской конференции по борьбе с международным терроризмом В. Матвиенко и К. Муттонен (28 марта 2017 г., г. Санкт-Петербург). [Электронный ресурс] URL: http://iacis.ru/upload/medialibrary/1b3/vyvody_matvienko-i-muttonen.pdf (дата обращения: 27.03.2018).

ясь разнообразными подходами, да и в правовых актах он получает разное освещение[1].

Наиболее отчетливо разграничиваются следующие подходы:

1. Терроризм – это обобщенное понятие для опасных форм насилия[2].

2. Терроризм – это вид политического насилия, совершаемого с целью изменения политического правопорядка[3].

3. Основная отличительная черта терроризма – это то, что «смыслом поступка является устрашение, наведение ужаса»[4]. При этом террористами могут преследоваться различные цели.

4. Терроризм – это деяние, которому, как пишет В. П. Емельянов, свойственны следующие отличительные признаки: 1) порождение общественной опасности вследствие совершения общеопасных действий либо угрозы таковыми; 2) публичный характер исполнения деяния[5]; 3) преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряжения; 4) применение общеопасного насилия в отношении одних лиц или конкретного имущества при оказании психологического воздействия на других лиц в целях склонения последних к определенному поведению[6].

---

[1] Наиболее полно такие позиции анализируются в следующих работах: *Устинов В.В.* Международный опыт борьбы с терроризмом. Стандарты и практика. М., 2002; *Долгова А.И.* Преступность, ее организованность и криминальное общество. М., 2004.

[2] По мнению М.В. Назаркина, терроризм, в частности криминальный, – это условное, несколько отличающееся от чисто уголовно-правового понятие, под которым следует понимать деятельность организованных криминальных структур, преступную по содержанию, террористическую по форме: взрывы, поджоги, перестрелки с применением автоматического оружия, заказные убийства, захваты заложников с целью получения выкупа и т.п. (*Назаркин М.В.* Криминологическая характеристика и предупреждение терроризма. М., 1998).

[3] Такова позиция Г. Й. Шнайдера, А. Э. Жалинского, Б. К. Мартыненко и многих других авторов. В частности, отмечается, что для терроризма «характерны крайне жестокие формы вооруженного насилия – убийства, взрывы в местах массового скопления граждан, на транспорте, в жилых домах, захваты воздушных судов и заложников, жертвами которых становятся ни в чем не повинные люди. Сущность терроризма – устрашение политических или иных противников» (*Зубрин В. В.* Актуальные проблемы правового регулирования борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на современном этапе // Международный терроризм: истоки и противодействие: материалы международной научно-практической конференции 18–19 апреля 2001 года. М., 2001. С. 26, 27).

[4] *Антонян Ю.М.* Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М., 1998. С. 8.

[5] В. Н. Кудрявцев соглашается с мнением В. П. Емельянова, что «под терроризмом принято понимать публично совершаемые общественно опасные действия, направленные на устрашение населения либо на оказание того или иного воздействия на органы власти» (*Кудрявцев В.Н.* Преступность и нравы переходного периода. М., 2002. С. 225).

[6] *Емельянов В.П.* Терроризм и преступления с признаками терроризирования: уголовно-правовое исследование. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 27, 28.

5. Ю. И. Авдеев полагает, что модель определения терроризма, реализованная в ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму», где «последний (терроризм) включает два его основных элемента – идеологию и практику определенного (террористического) характера, по сути и отражает сущность терроризма»[1].

Важно указание на связь насилия с наведением ужаса, страха. Вообще слово «терроризм» ассоциируется с распространением страха, ужаса[2]. Анализ Ю. В. Ващенко[3] зарубежных работ, изданных в США, Великобритании и некоторых других странах Запада, обнаружил совпадение мнений в отношении следующих признаков терроризма:

1) терроризм заключается в использовании крайних форм насилия или угрозе применения такого насилия;

2) цели террористического акта выходят за пределы причиняемого им разрушения, причинения вреда здоровью, смерти;

3) цели террористического акта достигаются путем психологического воздействия на лиц, не являющихся непосредственными жертвами насилия[4];

4) жертвы терроризма избираются больше по их символическому, чем сущностному значению[5].

Действительно, яркая отличительная характеристика терроризма как особого вида насилия состоит в следующем: применение физического либо психического насилия в отношении невинных жертв ради принуждения других субъектов (третьей стороны) к совершению определенных деяний (воздержанию от совершения каких-

---

[1] *Авдеев Ю.И.* О развитии законодательства в области противодействия экстремизму // Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 2010. С. 119–121.

[2] В Словаре русского языка Ожегова говорится: «Террор – физическое насилие вплоть до физического уничтожения, убийства по отношению к политическим противникам», «Терроризировать – 1. Устрашить террором, насилиями. 2. Запугать чем-н., держа в состоянии постоянного страха», «терроризировать всех своим поведением». В Словаре иностранных слов можно прочитать: «Terror – лат. – страх, ужас (применение насилия вплоть до физического уничтожения)», «Террористический – свойственный террору, внушающий ужас, страх» (Словарь иностранных слов. М., 1955. С. 687).

[3] См.: глава 25 «Преступность террористической направленности» // Криминология. 2-е изд. / под ред. А. И. Долговой. М., 2001. С. 644 и др.

[4] По мнению профессора Ю. Динстейна (Израиль), суть терроризма проявляется в беспорядочном насилии, обычно направленном против людей без разбора (невинные свидетели), в целях распространения в массах идеи, что для достижения цели подходят любые средства, т.е. чем ужаснее по своей сути и масштабам преступление, тем лучше.

[5] *Waugh W.* International Terrorism: How nations respond to Terrorists Salisburg, 1982. P. 27. В. Александер определяет терроризм «как символ, средство, метод или способ применения силы, имеющей формы беспорядочного и систематичного запугивания, насилия, подавления или уничтожения людей или имущества» (*Александер В.* Международный терроризм. Национальные, региональные и глобальные перспективы. Нью-Йорк, 1976. С. 11).

либо действий). Такая позиция высказывалась весьма определенно сотрудниками правоохранительных органов, спецслужб[1] и, судя по результатам проведенных А. И. Долговой с сотрудниками отдела криминологических исследований, выглядит наиболее убедительной. Это определение находится полностью в русле того подхода к пониманию терроризма, который формулируется в приведенных выше документах ООН.

По мнению упомянутого нами выше Алекса Шмида, терроризм представляет собой особую форму демонстративного политического насилия без моральных ограничений, направленного главным образом против безоружных гражданских лиц для воздействия на третьих лиц, представляющих конфликтующие стороны, путем запугивания, принуждения, подчинения или провоцирования. Терроризм следует четко отличать от других форм политического насилия, при котором поиск публичности и ее политическая эксплуатация не являются доминирующей его особенностью[2].

Данный подход отражается в определении, даваемом В. Е. Петрищевым, который выделяет следующие общие признаки, комплекс которых «способен дать достаточно объективное представление о социально-политическом феномене терроризма»:

1) терроризм предполагает достижение определенной политической цели;

2) в отношении противостоящей стороны применяется насилие в той или иной форме либо угроза использования такового;

---

[1] См.: *Луценко В.В.* Пусть весь мир поставит их вне закона // Бизнес и безопасность в России. 2001. № 4. С. 4, 5. Эта же позиция по сути отражена в законодательстве США. Так, в ст. 1801 Закона о наблюдении за иностранной разведкой от 25 октября 1978 г. говорится: «(c) «международный терроризм» означает деятельность, которая – (1) включает в себя преступные действия или опасные для жизни человека действия, которые являются нарушением уголовного законодательства Соединенных Штатов или какого-либо штата, или могли являться преступлением, если совершены на территории юрисдикции Соединенных Штатов или какого-либо штата; (2) вероятно осуществляется с намерением – (A) устрашить или принудить гражданское население; (B) оказать влияние на политику правительства путем устрашения и принуждения; или (C) воздействовать на поведение правительства путем убийств или похищения людей; и (3) осуществляется в целом за пределами Соединенных Штатов или пересекает национальные границы в смысле способов, которыми они совершаются, лиц, вероятно намеревающихся устрашить или принудить, или мест, в которых их сообщники действуют или ищут убежище». Настоящий Закон был включен в Свод законов США (в главу 1 «Электронное наблюдение» раздела 36 «Наблюдение за иностранной разведкой» титула 50 «Война и национальная оборона»).

[2] См.: Примаковские чтения – 2017. Четвертая сессия – Почему международный терроризм не стал общим врагом? URL: https://www.youtube.com/watch?v=f4L4nhqQsOw&index=12&list=PLSjcuofBZZA3xF4YFRW_wn4UsRWJW0Sop (дата обращения: 24.04.2018).

3) угроза насилия или само насилие сопровождается устрашением, направленным на частичную или полную деморализацию объекта воздействия;

4) объект террористического воздействия – двойственный: непосредственный объект, которым могут быть материальные объекты, некоторые категории граждан, определяемые по политическому, социальному, национальному, религиозному или иному принципу либо заранее конкретно не определенные случайные люди, – и конечный, или стратегический объект, которым является конституционный строй либо один из его элементов (территориальная целостность, порядок управления, экономическая мощь, общественная безопасность и т.д.)[1].

А. И. Долгова ставит под сомнение трактовку во всех случаях цели достижения как политической: «Например, в начале реформ фиксировалась попытка захвата самолета с пассажирами пенсионером, требовавшим погашения внушительной задолженности по пенсии»[2]. Имели место случаи захвата заложников в банках разорившимися вкладчиками, решившимися на крайние меры, чтобы вернуть свои сбережения[3].

Поэтому цели могут быть разнообразными. Требования, предъявляемые к органам государственной власти, не всегда носят политический характер. Они могут быть связаны с экономическими, социальными, духовными, в том числе религиозными, проблемами. Но содержание насилия, по мнению А. И. Долговой, отражено В. Е. Петрищевым точно.

При терроризме непосредственные объекты психофизического насилия – невинные жертвы. Как правило, они не участвуют в конфликте террористов и «третьей стороны», могут часто даже не знать о нем. Такими объектами могут выступать не только физические, но и юридические лица, законные интересы и права которых могут грубо нарушаться. Ни в чем не повинные и не являющиеся участниками отношений террористов и «третьих лиц» потерпевшие, их права и законные интересы в данном случае выступают в качестве «заложников» принятия третьей стороной нужных террористам решений.

Изложенный подход дает нравственное основание применять самые энергичные средства для пресечения конкретных актов терроризма и освобождения невинных людей, защиты их жизни, здоровья, прав и законных интересов. Использование упомянутых защитных

---

[1] См.: *Петрищев В.Е.* Проблемы борьбы с терроризмом в современной России // Национальная электронная библиотека. URL: http://www.agentura.ru/text/biblio/terror.txt.; *Он же.* Заметки о терроризме. М., 2001.

[2] *Долгова А.И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. С. 11.

[3] См.: *Комиссаров В.С.* Захват заложника: стремление к наживе или преступление от безысходности? // Законность. 1999. № 3. С. 6–11.

средств в соответствии с общепринятым в праве подходом подлежит рассмотрению в системе координат обстоятельств, исключающих преступность деяния (глава 8 УК РФ, ст. 6–8, 22 Федерального закона о противодействии терроризму). Условия правомерности причинения вреда посягающему обусловлены тем, что защитные средства используются для спасения безусловно ни в чем не повинных жертв, избавления мирного населения от страха потери близких или иных потерь (1); обеспечен приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности (2); не нарушена соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности (3).

В то же время всегда необходимо при устранении непосредственной террористической угрозы анализировать взаимоотношения террористов и третьей стороны, к которой они предъявляют требования, с тем чтобы выяснить мотивацию террористических акций, вскрыть их причины, условия, выявить субъектов, виновных в создании ситуации терроризма, содействующих террористам, и принять к ним адекватные правовые меры[1]. Без этого не может быть эффективной борьбы с терроризмом.

Во взаимодействии террористов и «третьей стороны» нередко усматриваются порождающие преступное поведение моменты, в создании и обострении которых бывают в различной степени виноваты террористы и «третья сторона» либо даже иногда преимущественно последняя. В частности, она может создавать невыносимые для жизнедеятельности определенных слоев населения условия, в которых такие слои, группы, их представители не видят иного выхода для обозначения и отстаивания своих прав и законных интересов. В том числе права на жизнь и безопасные условия жизнедеятельности.

Развивая возможности по предотвращению, пресечению и ликвидации последствий террористической деятельности, необходимо препятствовать возникновению условий, способствующих распространению терроризма. Прежде всего это неурегулированные конфликты, вмешательство во внутренние дела суверенных государств,

---

[1] Весной 2017 г. Московский окружной военный суд приговорил к 19 годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии строгого режима Хасана Закаева, обвиняемого в пособничестве террористам при захвате заложников во время мюзикла «Норд-Ост» в Театральном центре на Дубровке, который произошел в октябре 2002 г. В результате теракта погибли 130 человек, в том числе 10 детей. В ходе спецоперации по освобождению заложников были убиты 40 террористов. Позднее еще шестеро боевиков были приговорены к длительным срокам заключения, еще один соучастник теракта – Герихан Дудаев – по-прежнему остается в розыске. Х. Закаев был задержан в декабре 2014 г. при попытке въехать в Крым по поддельным документам; до этого более десяти лет он находился в международном розыске. Суд над Х. Закаевым начался в ноябре 2016 г. URL: https://republic.ru/posts/80936 (дата обращения: 21.03.2017).

отсутствие верховенства права и нарушение прав человека, рост предрассудков и дискриминация в отношении отдельных религий, этнических групп и культур, медленные темпы социально-экономического развития, маргинализация и отчуждение тех или иных социальных групп, резкие отличия в уровнях благосостояния между государствами и внутри государств. Представляется важным при помощи парламентских инструментов и профилактических мер, имеющихся в арсенале органов исполнительной власти, создать систему предупреждения и решения на ранних стадиях развития межнациональных, межэтнических, межконфессиональных и иных социальных конфликтов.

Однако – и это важно признавать – посягательства на жизнь и иные криминальные деяния в отношении людей, не виноватых в поведении третьей стороны, – это всегда преступления, которые ничем нельзя оправдывать. Терроризм – одна из форм такой социальной борьбы, которая ведется с позиций крайнего личного либо кланового, группового эгоизма при попрании всех норм морали и права[1].

Одержать победу в затяжной борьбе с терроризмом можно только опираясь на базовые принципы, ключевым из которых является обязанность поддержания международного мира, основанного на свободе, равенстве, справедливости, уважении основных прав и свобод граждан. В связи с этим нельзя отождествлять терроризм с конкретными расовыми, этническими, цивилизационными, национальными или религиозными идеями и ценностями. Убийство мирных граждан не может иметь никаких моральных или идейных оправданий.

Терроризм – один из самых подлых насильственных способов борьбы. Он заключается в использовании в качестве средств достижения цели наиболее опасных форм насилия, связанных не только с непосредственным силовым воздействием на конкретных жертв, но и с устрашением, созданием атмосферы страха, паники, ужаса у широкого круга субъектов.

В научной литературе понятие «терроризм» в основном рассматривается в кратком толковании. Так, американские исследователи Б. Дженкинс и У. Лакер независимо друг от друга пришли к похожим простым заключениям. Б. Дженкинс определил, что терроризм – это применение или угроза применения силы, направленной на достижение политических изменений[2]. У. Лакер предположил, что термин «терроризм» противоречив и попытки выйти за рамки простого опре-

---

[1] В. В. Устинов считает терроризм одной из форм «насильственной политической борьбы» (*Устинов В.* Обвиняется терроризм. М., 2002. С. 14).

[2] *Jenkins B.* The Who, What, When, Where, How, and Why of Terrorism // Paper presented at the Detroit Police Department Conference on «Urban Terrorism: Planning or Chaos?». Detroit, 1984. November. P. 56.

деления бесполезны. Терроризм, по мнению исследователя, следует понимать как незаконное использование силы против невинных людей для достижения политических целей[1].

Следует заметить, что лаконичные дефиниции не решают проблему выработки определения «терроризм». Рассматриваемое явление настолько сложное и многоликое, что невозможно ограничиться рамками простого понятия. Современный терроризм проявляет себя не просто в устрашении и использовании насилия в политических целях, он представляет собой многогранное явление, укоренившееся в жизни и сознании людей.

В науке понятие «терроризм» формулируется также в широком и узком смыслах. Так, М. П. Требин указывает, что под терроризмом в широком смысле следует понимать «социальное явление, которое основано на использовании или угрозе использования насилия в виде террористического акта с целью нарастания атмосферы страха и безысходности в обществе во имя достижения целей субъектов террористической деятельности»[2]. Терроризм в узком смысле, по мнению исследователя, – это терроризм с политизированным оттенком в виде политических целей и политического насилия[3].

Заслуживающим внимания является подход к определению терроризма немецкого криминалиста А. Пфаль-Трауберга, раскрывающего суть дефиниции через обязательные элементы: политическая цель, использование насилия для устрашения, организованная структура, общественная изоляция субъектов террористической деятельности[4]. Через признаки предложил определять терроризм и С. А. Эфиров, выделив среди них насильственный акт, политическую мотивацию, отсутствие необходимых связей с вооруженной конфронтацией[5].

Известным отечественным исследователем терроризма Ю. И. Авдеевым отмечается, что мировая наука выработала два подхода к термину «терроризм»: социальный и биологический. Социальный подход является главенствующим среди подходов к формулированию дефиниций и разъяснению природы терроризма, отводя ведущее значение социальным процессам его возникновения. Биологический подход раскрывает суть терроризма через насильственную сущность человека,

---

[1] *Laqueur W.* The Age of Terrorism. Boston: Little, Brown, 1987. P. 72.

[2] *Требин М. П.* Терроризм в XXI веке / под общ. ред. А. Е. Тараса. Минск: Харвест, 2004. С. 21–22.

[3] Там же.

[4] *Пфаль-Трауберг А.* Правый терроризм в ФРГ // Актуальные проблемы Европы. 1997. № 4. С. 130–135.

[5] Терроризм: психологические корни и правовые оценки: круглый стол журнала «Государство и право» // Государство и право. 1995. № 4. С. 24.

естественное «стремлением людей угрожать интересам других и использовать любые доступные средства для достижения своих целей»[1].

Обращаясь к пониманию сущности явления «терроризм», К. Г. Горбунов указывает, что «попытки объяснить его в социальных, политических, психологических или любых других научных понятиях, прежде всего, наталкиваются на гетерогенность феномена»[2].

Как мы уже убедились, терроризм – сложное многогранное явление, поэтому верно, по мнению Ю. Р. Хамзяевой, рассмотреть его определение как собирательный термин и подойти к его выработке при помощи метода обобщающего анализа, который позволит провести декомпозицию существующих суждений о терроризме и определить его составляющие элементы, которые в совокупности образуют понятие «терроризм»[3]:

1. *Социально-конфликтная составляющая.*

Терроризм, будучи сложным явлением, основан на социальных противоречиях, превращающихся в общественный конфликт. «Терроризм вырастает на основе значимых противоречий и является ответной реакцией депривированных[4] социальных групп на длительное затягивание решения социально-политических проблем»[5].

Конфликты тесно связаны с терроризмом, являются его основой. При этом не все конфликты перерастают в терроризм, однако любой терроризм вырастает из конфликта. Конфликт в терроризме может содержать в себе любую форму противоречий: между государством и обществом, отдельными ветвями власти, между различными общественными группами, сюда же может быть отнесен конфликт между желаниями общества и ограничениями закона, отдельно взятым человеком и общественным устройством и т.д. Условием превращения обычного конфликта в террористический и применения насилия является наличие у отдельной категории лиц, желающих одержать победу в конфликтной ситуации, определенной идеологии.

Не можем согласиться с распространенным в литературе мнением, что «термин “идеология” следует рассматривать применительно к терроризму более широко, поскольку терроризм сам является иде-

---

[1] *Авдеев Ю.И.* Терроризм как социально-политическое явление // Современный терроризм: состояние и перспективы / отв. ред. Е. И. Степанова. М.: Эдиториал УРСС, 2000. С. 37.

[2] *Горбунов К.Г.* Терроризм: история и современность. Социально-психологическое исследование. М.: Форум, 2012. С. 18.

[3] По вопросу составляющих элементов терроризма см. также: *Фарвазова Ю.Р.* Проблематика формулирования дефиниции «терроризм» в уголовно-правовой доктрине // Научный портал МВД России. 2014. № 3. С. 91.

[4] Депривация (лат. – потеря, лишение) – психическое состояние, при котором люди испытывают недостаточное удовлетворение своих потребностей.

[5] *Горбунов К.Г.* Терроризм: история и современность... С. 20.

ологией, при помощи которой разрабатываются тактика и методика совершения действий, направленных на насильственное изменение государственного, социально-экономического строя, общей политики государства путем совершения террористических актов»[1]. По нашему мнению, ближе к истине В. Б. Княжев и М. П. Киреев, которые утверждают, что определение терроризма «как идеологии насилия, связанного с устрашением населения и иными формами противоправных насильственных действий представляется малопонятным, поскольку под это определение попадает понятие идеологии любой формы преступления»[2]. Критикуя ошибочное решение о криминализации публичного оправдания идеологии терроризма, З. А. Шибзухов считает, что понятие «идеология терроризма» не обладает той степенью определенности, которая необходима для уголовного закона, поскольку террористическими являются не сами идеи и взгляды, которыми руководствуются террористы, а способы их практической реализации[3].

В этой связи считаем абсолютно верным указание в п. 13 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. (далее – Стратегия 2025)[4] на то, что в современных социально-политических условиях крайним проявлением экстремизма является *терроризм*, который *основывается на экстремистской идеологии*. Следует принимать во внимание, что идеология экстремизма (экстремистская идеология) понимается как система взглядов и идей, представляющих насильственные и иные противоправные действия как основное средство разрешения социальных, расовых, национальных, религиозных и политических конфликтов. Угроза терроризма будет сохраняться до тех пор, пока существуют источники и каналы распространения этой идеологии (см. подп. «а» п. 4 Стратегии 2025).

2. *Психологическая составляющая.*

В. А. Соснин в своем исследовании указывает, что «одним из базовых источников терроризма является психологическое состояние общества»[5]. В условиях отсутствия стабильности у человека срабаты-

---

[1] *Валеева А.С.* Терроризм: «каинова печать» или «наследие Робеспьера»: методологические проблемы определения термина // История государства и права. 2012. № 5. С. 32.

[2] *Княжев В.Б., Киреев М.П.* Борьба с терроризмом и права человека // Пробелы в Российском законодательстве. 2013. № 2. С. 198.

[3] *Шибзухов З.А.* Уголовная ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2012. С. 9–10.

[4] Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте Совета Безопасности РФ http://www.scrf.gov.ru по состоянию на 16.02.2016.

[5] *Соснин В.А., Нестик Т.А.* Указ. соч. С. 53.

вает инстинкт самосохранения, в основе которого лежат неуверенность в личной безопасности и чувство страха, что неизбежно приводит к дестабилизации в обществе. Формирование всеобщего чувства страха и паники является смыслом терроризма и его отличительной чертой, служащей средством достижения конечных политических целей: изменение конституционного строя и территориальной целостности государства, политического курса властей и т.д.

3. *Политическая составляющая.*

Ряд исследователей в качестве отдельной категории терроризма выделяют политический терроризм[1]. Однако политическая составляющая – неотъемлемая часть любого терроризма, без которой он превращается в обычное общеуголовное противоправное деяние, наряду с кражами, грабежами, бандитизмом, нанесением вреда здоровью человека разной степени тяжести и т.д.

Терроризм представляет собой одну из форм[2] или один из наиболее агрессивных методов[3] насильственной политической борьбы. «Терроризм всегда имеет место только в сфере политических отношений вне зависимости от специфики его форм. Существование терроризма вне столкновения политических стремлений по своей природе невозможно. Он всегда направлен на достижение определенных политических целей»[4].

Таким образом, «терроризм по сути своей является исключительно политическим явлением со времен Великой французской революции»[5] и его деление на политический и иной, неполитический, представляется неверным. При этом мы разделяем мнение, что не следует излишне политизировать термин «терроризм»[6], но необходимо учитывать, что «политическое звучание терроризма очевидно»[7], он применяется как

---

[1] *Кабанов П.А.* Политический терроризм. Криминологическая характеристика и меры сдерживания. Нижнекамск: Гузель, 1998; *Гаврилин Ю.В., Смирнов Л.В.* Современный терроризм: сущность, типология, проблемы противодействия: учеб. пособие. М.: Книжный мир, 2003. С. 20, 25–26; *Сочнев Д.В., Абасов М.М.* Основные виды и наиболее распространенные формы международного терроризма... URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_801.html (дата обращения: 03.05.2016); *Байрамов Г.И.* Борьба с политическим терроризмом. С. 59.

[2] *Устинов В.В.* Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. М.: Юрлитинформ, 2002. С. 14.

[3] *Сидоренко А.Г., Тихомиров Ю.В.* Терроризм и антитеррористическая безопасность в контексте истории и современной геополитики... С. 150.

[4] *Сергун Е.П.* Экстремизм в российском уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 39.

[5] *Горбунов Ю.С.* Об определении понятий «террор» и «терроризм»... С. 39.

[6] *Мусаелян М.Ф.* К вопросу о политизированности уголовно-правовых определений терроризма // Российский следователь. 2004. № 12. С. 19–22.

[7] *Дзлиев М.И.* Международный терроризм как социально-политический феномен // Безопасность Евразии. 2002. № 3. С. 576.

средство при решении политических конфликтов с использованием насилия. Насилие в политике обладает признаками жестокости, имеет закономерный характер и используется, когда с помощью других форм политической активности достижение целей становится малоэффективным либо невозможным.

4. *Нормативно-правовая составляющая.*

«В самом общем смысле терроризм – это преступная деятельность, выражающаяся в устрашении населения и органов власти с целью достижения преступных намерений»[1]. В соответствии с Федеральным законом о противодействии терроризму эта преступная деятельность включает в себя:

а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

б) подстрекательство к террористическому акту;

в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Как было показано выше, внешнее проявление терроризма выражается в осуществлении насилия. Однако криминализировать насилие в целом невозможно, уголовная ответственность распространяется на различные его проявления: убийство, причинение вреда здоровью, истязания и т.п., либо угрозу применения насилия. Реализация целей террористов осуществляется в террористических деяниях[2],

---

[1] Криминология: учебник для вузов / А. Ф. Агапов [и др.]; под ред. В. Д. Малкова. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2010. С. 298.

[2] В Примечании 2 к ст. 205.2 УК РФ дается определение террористической деятельности, под которой понимается совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205–206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360, 361 УК РФ: террористический акт (ст. 205), содействие террористической деятельности (ст. 205.1), публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма (ст. 205.2), прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3), организация террористического сообщества и участите в нем (ст. 205.4), организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации (ст. 205.5), несообщение о преступлении (ст. 205.6), захват заложника (ст. 206), организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208), угон судна воз-

представляющих собой действия конкретных лиц или группы лиц (совершение взрыва, поджога, захвата заложников, нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой, или иных действий), устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в целях воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями.

Террористические деяния являются основанием уголовной ответственности и выражены в преступлениях террористической направленности, схожих друг с другом по своим криминологическим характеристикам, но отличающихся от преступлений общеуголовного характера наличием политической мотивации или специальной цели. Данное суждение, а также определение преступности, имеющееся в криминологической науке[1], позволяет нам говорить, что совокупность совершенных в определенный период времени террористических преступлений, имеющих количественные (состояние, динамика) и качественные (структура и характер преступности) показатели, именуется террористической преступностью.

В связи с вышеизложенным позиция исследователей, выделяющих «уголовный» терроризм[2], представляется неверной. Любой терроризм является уголовно наказуемым, и никакого «неуголовного» терроризма не существует.

Обобщенный анализ рассмотренных выше составляющие терроризма, его отдельных элементов позволил Ю. Р. Хамзяевой определить «терроризм» как социально-политическое явление, находящееся в рамках уголовно-правового понятия: «это социально-политическое и криминальное явление, основанное на насилии и создании атмосферы страха, совершение уголовно наказуемых деяний которого на-

душного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211), незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами (ст. 220), хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 221), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277), насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278), вооруженный мятеж (ст. 279), нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360), акт международного терроризма (ст. 361).

[1] *Алауханов Е.О.* Криминология: учебник. СПб.: Юридический центр Пресс, 2013. С. 41.

[2] *Гаврилин Ю.В., Смирнов Л.В.* Современный терроризм... С. 26; *Сочнев Д.В., Абасов М.М.* Основные виды и наиболее распространенные формы международного терроризма... URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_801.html (дата обращения: 03.05.2016); Терроризм в современном мире... С. 18–19.

правлено на достижение политических целей, выгодных совершающим их лицам»[1].

Но и это определение не позволяет провести размежевание терроризма от иных смежных с ним видов криминального насилия, осуществляемого по политическим мотивам или направленного на достижение политических целей. В определении Ю. Р. Хамзяевой сложно отличить от терроризма такие факты применения насилия в рамках вооруженного или иного конфликта двух сторон, когда представители одной конфликтующей стороны причиняют вред представителям другой стороны, активно участвующим в конфликте. Как было сказано выше, при терроризме жертвы никогда не участвуют в конфликте террористов и «третьей стороны», как правило, даже не ведают о таком конфликте. Данное положение нашло отражение в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г., в подп. «б» п. 1 ст. 1 которой к терроризму отнесено какое-либо деяние, преследуемое в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон и направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

В этом контексте более предпочтительной выглядит авторская дефиниция терроризма, разработанная А. Э. Амировым, предложившим учитывать ее положения при разработке всеобъемлющей конвенции о международном терроризме: «Терроризм – это акты, которые представляют собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма, и определяются в них в качестве таковых; совершенные лицами, группами лиц, организованными движениями и преследующие цели: нанести ущерб государству, вызвать состояние ужаса, запугать население, заставить государство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, при достижении

[1] *Хамзяева Ю. Р.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты противодействия в России и на территории иных государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности. С. 34.

которых причиняется смерть или серьезный ущерб здоровью, осуществляется захват заложников, создается угроза международному миру и безопасности»[1].

Вслед за профессором А. И. Долговой обратим внимание на то, что субъектами выдвижения требования к третьей стороне (государству, международной организации либо другим адресатам) преимущественно бывают вовсе не исполнители конкретных преступлений террористической направленности, а их организаторы. Исполнители могут вообще не знать о конкретизированных требованиях и нередко погибают при совершении взрывов или иных террористических акций. В крайнем случае они лишь озвучивают соответствующие требования. Исключение, разумеется, – редкие случаи совершения актов терроризма одиночками. Такие факты, как мы знаем, имели место в прошлом и не могут быть исключены в будущем.

Как было показано выше, терроризм проявляет себя в преступлениях, посягающих на разные родовые объекты, способных подрывать безопасность государства, нормальные взаимоотношения между государствами, т.е. угрожать безопасности человечества и международному правопорядку в целом. Данный вопрос носит практический правовой характер и в том числе связан с такими правовыми последствиями, как неприменение сроков давности при совершении преступлений террористической направленности и преступлений против мира и безопасности человечества[2]. Как известно, в соответствии с ч. 5 ст. 78 УК РФ к лицам, совершившим преступления, предусмотренные ст. 205, 205.1, 205.3, 205.4, 205.5, частями третьей и четвертой ст. 206, ч. 4 ст. 211, ст. 353, 356, 357, 358, 361 УК РФ, а равно совершившим сопряженные с осуществлением террористической деятельности преступления, предусмотренные ст. 277, 278, 279 и 360 УК РФ, сроки давности не применяются.

Последнее особенно важно в условиях, когда на рубеже веков терроризм не только приобрел международный характер, но терроризмом стала прикрываться фактически военная агрессия одних госу-

---

[1] *Амиров А. Э.* Международно-правовые аспекты реализации глобальной контртеррористической стратегии ООН: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2015. С. 11.

[2] Если проанализировать выделенный в ст. 24 Федерального закона «О противодействии терроризму» круг преступлений террористической направленности, то среди них имеются направленные против: мира и безопасности человечества (нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой, – ст. 360 УК РФ, акт международного терроризма – ст. 361 УК РФ); основ конституционного строя и безопасности государства (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля – ст. 277 УК РФ, насильственный захват власти или насильственное удержание власти – ст. 278, вооруженный мятеж – 279 УК РФ); общественной безопасности (терроризм – ст. 205 УК РФ, захват заложника – ст. 206 УК РФ, организация незаконного вооруженного формирования либо участие в нем – ст. 208 УК РФ и др.).

дарств в отношении других при вуалировании истинных субъектов такой агрессии[1].

Например, трансформация Ближневосточного региона уже несколько последних лет происходила на основе скоординированных действий нескольких важных внерегиональных (США и Великобритания) и региональных (Саудовская Аравия, Турция, Катар, Иордания) игроков. Этот процесс включает в себя враждебную политику в отношении Сирии, борьбу с распространением иранского влияния в регионе и др. С начала наступления «Исламского государства» в Сирии в середине 2014 г. успех боевиков во многом связан с полной логистической, разведывательной, инфраструктурной, экономической поддержкой действий ИГИЛ рядом региональных государств[2].

Вина в таких случаях часто возлагается на различные общественные организации религиозного, иного экстремистского толка, хотя лидеры таких организаций готовятся спецслужбами различных государств и ими же контролируются. Поэтому существенно разграничивать истинный терроризм и квазитерроризм, за которым скрываются другие общественно опасные преступления против мира и безопасности человечества. В литературе отмечается, что соединение практики локальных войн и терроризма в единую антагонистическую систему рождает феномен, называемый военными теоретиками асимметричными, или гибридными, войнами[3].

При широкомасштабных проявлениях организованного терроризма практически всегда просматривается политическая цель, хотя она, как правило, сочетается с экономической или иными целями. Это дало основание для следующего вывода: «Терроризм – это намеренное использование насилия (или угрозы насилия) в отношении преимущественно невоенных целей для психологического воздействия на гражданское население и достижение таким путем политических целей»[4]. Этот подход был определен потребностью разграничения терроризма от так называемой партизанской войны и агрессии в конкретных условиях Чеченской Республики, Северного Кавказа в целом на рубеже XX–XXI вв.[5]

---

[1] См.: *Меркурьев В.В., Соколов Д.А.* Будет ли международный суд над ИГИЛ? // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 6 (56). С. 95–98.

[2] ИГИЛ как угроза международной безопасности: монография / кол. авт.; под ред. канд. филол. наук А. В. Глазовой; Рос. ин-т стратег. исслед. М.: РИСИ, 2015. С. 8.

[3] Международный терроризм. М., 2005. С. 11.

[4] *Устинов В.* Обвиняется терроризм. С. 31.

[5] В. В. Устинов отмечает: «Партизанская же борьба должна рассматриваться как использование насилия (или угроза такового) в отношении военных объектов в целях оказания воздействия на вооруженные силы, службы безопасности и органы государственной власти и решения таким путем военно-политических задач. Разграничение осуществляется как по объектам, так и целям воздействия» (*Устинов В.* Обвиняется терроризм. С. 31).

Адресатами требований террористов могут выступать, судя по анализу практики, не только органы власти определенного государства, но и международные организации, политические партии, общественные объединения, иные негосударственные, в том числе коммерческие, структуры, должностные лица и другие субъекты. Запугивание населения бывает и самостоятельной целью, например, во время войны для подавления сопротивления населения. Запугивание населения бывает также средством воздействия на органы власти, когда требования террористов подкрепляются позицией испуганного населения не вмешиваться, не проводить контртеррористическую операцию, выполнять требования террористов.

Последнее связано с двойным механизмом воздействия на «третью сторону» – адресат требований: непосредственный и опосредованный. Опосредованное воздействие может осуществляться многопланово, в том числе путем создания такой атмосферы в обществе (как правило, с использованием средств массовой информации, Интернета и социальных сетей), которая подрывает доверие к государственным либо иным органам, дестабилизирует политико-правовую, экономическую и иную ситуацию. Подрывы домов, железнодорожных путей и поездов создают подобные ситуации. При этом для террористических подрывов характерно отсутствие непосредственных претензий к жителям домов и конкретным пассажирам поездов.

Интенсивное опосредованное воздействие нередко начинает оказываться через некоторое время после того, когда непосредственное устрашение не приносит быстрого и желаемого результата. В этом случае включаются дополнительные механизмы давления на субъект, к которому предъявляются определенные требования. Используются механизмы организации социальной паники через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационные сети, иные способы формирования общественных, групповых, клановых, иных социально-психологических мнений и настроений. С этих позиций нельзя недооценивать общественную опасность публичных призывов к осуществлению террористической деятельности, публичного оправдания терроризма и пропаганды терроризма. Не случайно за них установлена уголовная ответственность (ст. 205.2 УК РФ).

Практика противодействия терроризму показала, что организаторами террористической деятельности требования формулируются при каждом террористическом акте или выдвигаются в какой-то иной момент, а серия террористических актов рассматривается как убедительное подтверждение соответствующих требований и угроз.

Так, судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда Республики Дагестан указала, что целью создания банды для нападений на российские города Салманом Радуевым было понуждение государственных органов власти Российской Федерации к прекращению

операции по восстановлению конституционного порядка на территории Чеченской Республики[1]. Аналогичную цель преследовала банда Шамиля Басаева, осуществившая в 1995 г. нападение на г. Буденновск, а именно – добиться отделения Чеченской Республики от Российской Федерации путем захвата большого количества заложников и совершения террористических актов на территории одного из российских городов, чтобы использовать это как средство воздействия на органы власти Российской Федерации.

Непосредственные организаторы и исполнители террористического акта действуют в соответствии с указаниями организатора-заказчика террористического акта. С последним они могут находиться в разных отношениях: редко – разового характера, но, как правило, длительных. Изучение уголовных дел, интервью с осужденными террористами свидетельствуют о том, что почти все они проходили обучение, подготовку в специальных лагерях и центрах, получали от организаторов таких лагерей и их покровителей регулярную финансовую, материальную и иную поддержку[2].

Мотивация террористических преступлений носит разнообразный характер. Анализ уголовных дел показывает, что в России совершались захваты заложников не только с политическими целями, но и ради получения террористами значительных финансовых средств, и в целях добиться от представителей власти должного исполнения их полномочий, и ради прекращения борьбы с деятельностью конкретных организованных преступных формирований, и из-за освобождения осужденных преступников.

Проведенный А. И. Долговой и А. С. Васнецовой анализ материалов уголовных дел о преступлениях террористической направленности показывает, что у многих организаторов терроризма зачастую за декларируемой приверженностью идеям ваххабизма, ислама, интересам этноса фактически скрывается заинтересованность в сверхдоходах, власти, в том числе ради сохранения, приумножения доходов, влияния на окружающих, а также в уходе от уголовной ответственности по законам Российской Федерации[3].

Среди исполнителей было, да и продолжает встречаться немало тех молодых людей, которые длительное время находились, вырастали в незаконных вооруженных и других преступных формированиях, не получили образования, специальности и навыков мирной жизнедеятельности. Или не получили специальности и достойного образования уже после завершения фазы вооруженного конфликта; не имеют работы и им затруднен доступ к легальным источникам

---

[1] Дело № 2-177-202/01 // Архив Верховного суда Республики Дагестан.

[2] См.: *Долгова А.И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. С. 17.

[3] См.: Там же. С. 19.

доходов. Участие в таких формированиях они рассматривают как единственный возможный для себя источник дохода. Особенно в условиях их отчуждения от «большого мира», замыкания на контактной среде, психологической обработки и приобщения к употреблению наркотиков[1].

Современный терроризм, инициируемый и организуемый из-за рубежа, принимает качество метода (способа) ведения так называемой суррогатной или гибридной войны. При ведении такой войны преследуются определенные геополитические цели (ослабление российской государственности, фактическая ликвидация суверенитета, обеспечение свободного доступа к природным богатствам страны и др.)[2]. По материалам уголовных дел и интервью с осужденными террористами в организации подготовки террористов и террористических преступлений просматривается участие представителей спецслужб иностранных государств.

Анализ показывает, что практически все террористические акции в России носят организованный характер. Например, наиболее крупномасштабные из них совершались до середины первого десятилетия XXI в. лицами, прошедшими подготовку в лагере «Кавказ» под руководством Хаттаба и Басаева, а также за рубежом. Позднее – в лагерях под руководством иных лиц на территории Афганистана, Сирии и Ирака[3].

Отмечаемая многими исследователями связь террористической активности иностранных граждан с деятельностью зарубежных спецслужб заключается в том, что спецслужбами ряда стран при объединяющей руководящей роли ЦРУ США была проделана немалая работа в области реализации интересов Запада в кавказском регионе[4]. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что при рассмотрении вопроса в широкой исторической ретроспективе просматриваются интересы одних и тех же государств в таких горячих точках, как Кавказ, Балканы, Ближний Восток, Центральная и Юго-Восточная Азия, Северная Африка и Латинская Америка.

В комплексе все это дало основание для следующего вывода: на территории Чеченской Республики и в других регионах Северного Кавказа в конце XX в. фактически террористическая деятельность переросла-

---

[1] *Просандеева Н.В.* Многоликий исламский экстремизм и терроризм: социокультурный аспект» // Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 2010. С. 23.

[2] Не случайно регион Северного Кавказа на карте, опубликованной в книге Бжезинского «Великая шахматная доска», называется «Евразийские Балканы».

[3] *Долгова А.И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. С. 20–21.

[4] *Устинов В.В.* Международный опыт борьбы с терроризмом. Стандарты и практика. С. 531.

ла в «суррогатную войну»[1] с признаками иностранной вооруженной агрессии, которая перешла в новом веке в более латентную фазу, но не менее опасную, так как ее следствие – «расползание» террористической деятельности практически по всем республикам Северного Кавказа, а во втором десятилетии XXI в. – практически по всем регионам Российской Федерации.

Гибридная война против России разворачивается не только на национальной территории, но и в смежных приграничных регионах и регионах, отстоящих от российских границ на многие тысячи километров. В связи с этим особого внимания требуют вопросы своевременного выявления разведкой подготовки и проведения операций гибридной войны как внутри страны, так и на удаленных театрах – на Ближнем Востоке, в Центральной и Юго-Восточной Азии, в Латинской Америке. Такие операции наших геополитических противников могут включать военно-гражданскую составляющую, разведку и контрразведку, контроль населения и ресурсов, использование советников и наемников. Государство-агрессор в течение определенного времени не раскрывает себя, не проводит масштабных мобилизационных мероприятий, стремится вести войну чужими руками, использует наемников, частные военные компании, активизирует действия внутренних иррегулярных формирований, «пятой» колонны и агентов влияния.

Планы действий по дестабилизации административно-политической, социально-экономической и культурно-мировоззренческой сфер предусматривают создание на территории России распределенных сетевых структур с высокой степенью самостоятельности и способностью к самосинхронизации. Заранее отрабатываются каналы их обеспечения: финансового, материально-технического, информационного, кадрового. Создаются склады оружия, боеприпасов, средств связи, подбираются места для подготовки боевиков. В гибридной войне высока вероятность использования агрессором катализаторов-ускорителей подрывных процессов. В таком качестве выступают дипломатические демарши, экономические санкции, информационные «вбросы», успешные действия иррегулярных сил против важных инфраструктурных объектов, в том числе с использованием террористических методов и средств. Мощным катализатором является цветная революция, организованная на критически важном переломном этапе войны с целью ускорения процесса лавинообразной дестабилизации государства. Своевременное вскрытие подготовки операций, нацеленных на ускорение процессов развала государства, представляет важную задачу правоохранительных органов и спецслужб[2].

---

[1] В. В. Устинов в своих работах писал о так называемой суррогатной войне.

[2] См.: Разведка России в противостоянии гибридным угрозам. URL: http://nvo.ng.ru/spforces/2017-10-06/1_968_scouting.html (дата обращения: 11.10.2017).

К примеру, в октябре 2017 г. в ходе мониторинга сети Интернет выявлено значительное количество интернет-ресурсов признанного экстремистским сообщества «Артподготовка» с призывами к участию в несогласованных массовых акциях 4–5 ноября и насильственному свержению власти. «Мини-революции» должны были состояться в Новосибирске, Красноярске, Барнауле, Омске, Томске и в Москве. В целях пресечения возможных противоправных действий в Роскомнадзор внесены требования о блокировке групп в социальных сетях «ВКонтакте» и Facebook, а также интернет-сайта «Студенческая революция».

По данному факту 9 ноября 2017 г. УФСБ России по г. Москве и Московской области возбуждено уголовное дело в отношении членов экстремистского движения «Артподготовка» М. по ч. 1 ст. 205.4 УК РФ, Н., А., Ю., В. и иных неустановленных лиц – по ч. 2 ст. 205.4 УК РФ, а также А. – по ч. 2 ст. 205.4, ч. 1 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 205 УК РФ.

Запрещенная Красноярским краевым судом 26 октября 2017 г. экстремистская организация «Артподготовка» планировала устроить в Москве резонансные экстремистские акции. Более 10 чел. задержаны за подготовку поджогов административных зданий и нападений на полицейских в День народного единства и согласия. В ходе обысков у них изъяты самодельные взрывные устройства, оружие и «коктейли Молотова». Спецоперации по задержанию прошли, помимо Москвы, еще в Красноярске, Краснодаре, Казани, Самаре и Саратове[1].

Подобные примеры не единичны. Анализ механизмов так называемых цветных революций свидетельствует, что сегодня основным инструментом радикализации общества становится вовлечение под любыми предлогами определенных групп населения в протестные акции, которые целенаправленно трансформируются в массовые беспорядки и даже попытки смены власти путем вооруженного мятежа, которые могут сопровождаться использованием террористических методов и средств для достижения политических целей.

Как сложное, многоаспектное и крайне негативное социально-политическое явление терроризм может существовать и проявлять себя только в форме преступной деятельности либо организованной преступной деятельности. В этом случае при уяснении его содержания необходимо в первую очередь обратиться к базовому признаку – «деятельность».

В философской и психологической литературе под *деятельностью* понимают специфический вид человеческого поведения[2], специфиче-

---

[1] Докладная записка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности в сфере противодействия терроризму в 2017 г.

[2] См.: *Рубинштейн С.Л.* Основы общей психологии. Т. 2. М., 1989. С. 8.

скую форму активного отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование[1], акт столкновения целеполагающей свободной воли субъекта, с одной стороны, и объективных закономерностей бытия – с другой[2]. Все ее многообразие можно свести к четырем основным взаимодействующим видам деятельности: преобразовательной, познавательной, ценностно-ориентационной, коммуникативной (общению).

Основанием деятельности является сознательно формулируемая цель, которая лежит вне деятельности, в сфере человеческих мотивов, идеалов и ценностей[3]. Побуждение к деятельности определенным мотивом обозначается как мотивация – процесс выбора между различными возможными действиями, регулирующий, направляющий деятельность на достижение специфических для данного мотива целевых состояний и поддерживающий эти состояния. Другими словами, мотивация определяет целенаправленность деятельности[4]. Деятельность представляет собой систему действий, обусловленных общим мотивом всех и сознательным характером каждого действия, подчиненных цели и единому плану, строящемуся с учетом уже выполненного в предвидении будущих действий[5].

С точки зрения психологии преступной деятельности присущ целый ряд отличительных содержательных особенностей, коренящихся как в ведущих эффективно-смысловых образованиях, так и в содержательных особенностях каждого компонента, а также в закономерностях их развития и функционирования[6]. Эта деятельность направлена на удовлетворение тем или иным способом криминальных потребностей, мотивов, наличие которых обусловливает действия преступника и придает смысл всему его существованию. Их стержень составляют устойчивые (стратегические) цели, наличествующие наряду со ситуативными (тактическими, оперативными) целями, проявляющимися и реализуемыми в конкретной преступной ситуации[7].

По мнению А. Ф. Зелинского, понятие «преступная деятельность» можно определить как повторность аналогичных умышленных пре-

---

[1] См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 151.

[2] См.: Новейший философский словарь. 2-е изд., перераб. и доп. Мн., 2001. С. 311.

[3] См.: *Каган М.С.* Человеческая деятельность (опыт системного анализа). М., 1974. С. 53 и след.

[4] *Хекхаузен Х.* Мотивация и деятельность / под ред. Б. М. Величковского. Т. 1. М., 1986. С. 34.

[5] См: *Каган М.С.* Человеческая деятельность (опыт системного анализа). С. 174–179.

[6] См.: *Садрисламов Г.Ф.* Психология криминальной деятельности. Казань, 2007. С. 160.

[7] Там же.

ступных посягательств, объединяемых единством мотивации, общей целью и тесной внутренней связью[1].

Преступная деятельность может быть индивидуальной, т.е. совершаться одним лицом, а может являться результатом объединения совместных усилий нескольких лиц. Очевидно, что в последнем случае групповая или организованная преступная деятельность представляет гораздо бóльшую опасность для охраняемых уголовным законом интересов личности, общества и государства. Далее при характеристике терроризма мы будем говорить об организованной террористической деятельности, имея в виду, что многие из рассмотренных характеристик присущи и индивидуально осуществляемой террористической деятельности.

Организованная террористическая деятельность представляет собой систему взаимосвязанных, образующих определенную целостность деяний, предусмотренных Особенной частью УК РФ, совершаемых как индивидуально, так и в составе объединений нескольких лиц, в том числе организованными преступными формированиями и их участниками[2].

Конкретные криминальные проявления терроризма многообразны. ООН разграничивает «акты», «методы» и «практику» терроризма. В частности, это еще раз отмечается в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 57/27 от 19 ноября 2002 г. «Меры по ликвидации международного терроризма», в которой *решительно осуждаются* как преступные и не имеющие оправдания все акты, методы и практика терроризма, где бы и кем бы они ни осуществлялись; *подтверждается*, что преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или отдельных лиц в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы, какими бы ни были соображения политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или другого характера, которые могут приводиться в их оправдание; *поддержаны* усилия по предупреждению, пресечению и ликвидации терроризма во всех его формах и проявлениях, где бы и кем бы он ни осуществлялся[3].

Вот почему в ряде зарубежных работ под терроризмом понимается «угроза насилия, индивидуальные акты насилия или кампания наси-

---

[1] См.: *Зелинский А. Ф.* Понятие «преступная деятельность» // Советское государство и право. 1978. № 10. С. 98–100.

[2] См.: *Агапов П.В.* Организованная преступная деятельность: основы теории регламентации ответственности и противодействия. М.: Акад. Ген. прокуратуры. 2012. С. 27, 36, 257.

[3] URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/539/55/PDF/N0253955.pdf?OpenElement (дата обращения: 05.05.2018).

лия, ставящие целью в первую очередь внушить постепенно страх – терроризировать»[1].

А. И. Долгова по этому поводу отмечает, что «террористы совершают не только отдельные акты, но и их серии, совокупности; широко используют методы терроризма. Методы терроризма применяются при достижении различных целей, а акты и практика терроризма становятся неотъемлемой частью сложной организованной преступной деятельности»[2].

«Исследования показывают, что “практика терроризма”, – пишет профессор А. И. Долгова, – это уже не отдельные акты, а масштабная террористическая деятельность определенных коллективных субъектов. Причем такие субъекты могут выступать не только инициаторами, организаторами, но и исполнителями заказов на террористическую деятельность. В последнем случае речь идет о своеобразных “корпорациях” терроризма и террористической деятельности как виде криминального бизнеса»[3].

Материалы уголовных дел свидетельствуют о том, что террористическая деятельность организованных формирований – как правило, часть более сложной системной организованной преступной деятельности, в том числе международного характера[4].

Терроризм – дорогостоящий насильственный метод преступной деятельности. Он практически не может использоваться без внушительного финансирования привлеченных наемников, исполнителей террористических акций, их подготовки, вооружения, обеспечения транспортом и т.п. Денежные ассигнования идут на: выплату денежного пособия «боевикам», приобретение оружия, боеприпасов, взрывных устройств, экипировки; организацию баз и лагерей террористов; обучение лиц террористической деятельности, конспирации; подкуп должностных лиц тех территорий, где проводит внедрение террористических групп и готовятся взрывы; на приобретение средств связи; осуществление разведки объектов террористического нападения; вовлечение в террористические группы новых лиц[5].

---

[1] *Rosen S.J., Frank R.* Measures against international terrorizm // International Terrorizm and World Security. L., 1975. P. 14; Contemporary Research on Terrorism. Aberdeen, 1987. P. 4–28; *Crenshaw M.* Terrorism and International Cooperation. N.Y., 1989. P. 5–18; *Schmidt A.* Political Terrorism. Amsterdam, 1988. P. 89–96; *Waugh W.* International Terrorism: How Nations respond to Terrorists. Salisburi, 1982. P. 2.

[2] *Долгова А.И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. С. 130.

[3] Там же.

[4] См. подробнее: Там же. С. 131–139.

[5] См.: *Цоков Ф.Ц.* Особенности борьбы с терроризмом в Республике Северная Осетия – Алания // Роль органов прокуратуры в борьбе с терроризмом. Международный семинар 20–21 апреля 2004 г. / под ред. С. Г. Кехлерова. М., 2004.

Источники такого финансирования носят внутренний и внешний (зарубежный) характер[1]. В последнем случае практически финансируется терроризм как один из методов достижения глобальных, стратегических целей, в качестве транснационального общественно опасного явления, затрагивающего интересы всех стран планеты. Не случайно терроризм приобрел международный характер и актуализировалась проблема международной борьбы с ним.

Наша страна традиционно принимает самое активное участие в выработке решений международного сообщества по антитеррору. Президент Российской Федерации В. В. Путин с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 г. объявил об инициативе принятия резолюции Совета Безопасности ООН в пользу координации действий всех сил, которые противостоят «Исламскому государству» (ИГ) и другим террористическим структурам. Принципиально важно, чтобы в общих интересах международной безопасности такая координация опиралась на решения Совбеза и осуществлялась в строгом соответствии с принципами международного права и Уставом ООН[2].

К сожалению, эта инициатива России, как и многие другие, не была поддержана. В результате в 2017–2018 гг. отмечается поступательный рост уровня террористической угрозы в странах Евросоюза, что продемонстрировали резонансные теракты во Франции, Бельгии, Германии, Швеции и др. европейских странах. Они позволяют говорить об изменениях в тактике джихадистов, которые все больше ориентируются на проведение активных наступательных действий за пределами традиционного для них региона Ближнего и Среднего Востока, а также Северной Африки (БСВСА). Ситуация для европейских стран усугубляется наплывом беженцев из кризисных регионов, в потоках которых в ЕС проникают радикальные исламисты, а также возвращающиеся на родину иностранные террористы-боевики.

О глобальной угрозе, исходящей от ИГИЛ, неоднократно заявлялось в документах ООН, в частности о том, что она остается высокой и продолжает принимать все новые формы отмечалось в 2016 г. Генеральным секретарем ООН. Продолжающееся военное давление, оказываемое силами международной коалиции в Ираке и Сирийской Арабской Республике, привело к серьезным военным поражениям ИГИЛ. Однако, даже несмотря на то, что в 2018 г. территориальная экспансия ИГИЛ в обоих государствах была приостановлена и, в от-

---

[1] См.: *Костюченко Н. П., Паненков А. А.* Пресечение финансирования террористической деятельности как важное направление борьбы с терроризмом // Следственная практика. 2002. № 3.

[2] См.: Олег Сыромолотов: РФ безоговорочно осуждает терроризм во всех его формах и проявлениях // ТАСС. 2015. 16 окт. URL: http://tass.ru/opinions/interviews/2354725 (дата обращения: 22.11.2018).

дельных случаях, обращена вспять, многие государства-члены отмечают, что стратегическое и необратимое ослабление ИГИЛ пока не достигнуто. На этом фоне наблюдается заметное увеличение числа лиц, возвращающихся из Ирака и Сирийской Арабской Республики. Кроме того, информация, полученная от разных источников, указывает на то, что в недавнее время среди членов основного руководства ИГИЛ ведется обсуждение будущей стратегии этой группы. Некоторые эксперты утверждают, что основное руководство ИГИЛ пытается обеспечить более заметную роль своих филиалов. Кроме того, недавние международные нападения, совершенные членами ИГИЛ, свидетельствуют о том, что в настоящее время эта террористическая группа выходит на новый этап, при этом повышается риск того, что хорошо подготовленные и управляемые из единого центра нападения на международные гражданские объекты могут стать более частым явлением. Только в 2016 г. ИГИЛ осуществило, инспирировало или взяло на себя ответственность за террористические нападения в Бангладеш, Бельгии, Германии, Египте, Индонезии, Ливане, Пакистане, Российской Федерации, Соединенных Штатах Америки, Турции и Франции. В результате этих нападений были убиты более 500 чел., сотни людей получили ранения. Этот перечень не включает нападения и боевые действия в зонах конфликта в Афганистане, Ираке, Йемене, Ливии или Сирийской Арабской Республике. Таким образом, ИГИЛ продолжает представлять собой серьезную глобальную террористическую угрозу[1].

Расширение практики терроризма подтверждается негативными процессами наблюдаемыми и в ряде государств Латинской Америки, среди отдельных слоев населения которых отмечается популяризация исламистской идеологии. Наибольшее число сторонников радикального ислама фиксируется в Аргентине, Бразилии и Чили, где они объединяются в группы или организации и могут вести относительно свободную исламистскую пропаганду. Пока не зафиксировано попыток террористических структур использовать латиноамериканских неофитов непосредственно в боевых действиях на Ближнем Востоке или в подрывных акциях на территории стран Латинской Америки, однако это может быть лишь «вопросом времени». При оценке динамики террористических угроз на современном этапе западные эксперты обращают внимание на то обстоятельство, что основным инструментарием в деятельности международных террористических структур становятся возвращающиеся на родину из «горячих точек» боевики,

[1] См.: Доклад Генерального секретаря об угрозе для международного мира и безопасности, которую создает ИГИЛ (ДАИШ), и о масштабах усилий Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки государствам-членам в борьбе с этой угрозой. Организация Объединенных Наций S/2016/501. May, 31. 2016.

а также саморадикализирующиеся под влиянием террористической идеологии «одинокие волки». Институт иностранных террористов-боевиков фактически позволил лидерам «Исламского государства» подготовить «армию» бойцов из граждан государств Ближнего и Среднего Востока, Северной Африки, Центральной и Юго-Восточной Азии, а также Европы и Америки. Будучи ориентированной на создание и активирование спящих ячеек, ведение пропагандистской и вербовочной работы среди местного населения, она способна практически в любом регионе мира развернуть террористическую деятельность, содействовать пополнению рядов джихадистов и, как следствие, расширению сферы влияния ИГИЛ.

Дополнительные риски создает умелое использование «Исламским государством» и другими МТО современных информационных технологий с целью культивирования своих «брендов» и идеологии. Адаптация этой работы к конкретному региону и стране позволяет террористам охватить максимально возможную «аудиторию» потенциальных сторонников и таким образом пополнять армию боевиков, способных «в нужное время и в нужном месте» реализовать террористические акции[1].

Идеологи радикального исламизма нового поколения призывают «воинов ислама» погрузить страны Запада в хаос. Теракты в странах Евросоюза и России показывают, что в дальнейшем практика терроризма складывается таким образом, что теракты и диверсии, скорее всего, будут непредсказуемыми ни по времени, ни по месту и будут совершаться не входящими ни в какие организационные структуры исполнителями в зависимости от наличия средств и обстоятельств. «В современном мире каждый радикал от ислама получает возможность изложить собственное видение и стратегическую линию вселенской борьбы и быть услышанным через различные информационные каналы. Там же он всегда найдет религиозно-методологическое обоснование своим действиям»[2].

С мая 2018 г. Руководящий комитет Совета Европы по борьбе с терроризмом начал работу над переработкой понятия терроризма, закрепленного в 11 договорах, являющихся приложением к Варшавской конвенции 2005 г. (далее – Конвенция).

В последние годы арсенал способов совершения террористических актов значительно расширился. Имеют место факты совершения терактов не только посредством осуществления взрывов, захвата заложников, воздушных и морских судов, применения оружия, боеприпасов

---

[1] О некоторых аспектах глобальной террористической угрозы (по материалам СВР) // Бюллетень КСГП СНГ. 2017. № 28. С. 121–122.

[2] См.: *Нечитайло Д.А.* Современный радикальный исламизм. Стратегия и тактика: дис. ... д-ра полит. наук. М.: Институт востоковедения РАН, 2017. С. 8.

и взрывных устройств, но и с использованием транспортных средств, нападений с использованием холодного оружия либо любых других предметов, используемых в качестве оружия.

Кроме того, в Конвенции и протоколах к ней не охвачены формы террористических актов, совершаемых с использованием химического и биологического оружия, а после принятии Варшавской конвенции 2005 г. разработано несколько международных документов, посвященных этим вопросам, в том числе Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации от 10 сентября 2010 г.

В Российской Федерации идентификатором терроризма, прежде всего, является цель причастных к нему лиц: дестабилизация деятельности органов власти, международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также устрашение людей. Этот подход совпадает с определением терроризма, представленного в Резолюции 1566 (2004) Совета безопасности ООН и других международных документах.

Полагаем, что с учетом современных угроз миру и безопасности человечества, а также геополитической ситуации целесообразно отнести в нормах *международного права к числу террористических насильственные деяния, направленные на обострение межгосударственных отношений, а также взрывы, насильственные действия, совершенные в политических целях.*

Резюмируя сказанное, позволим себе сформулировать определение терроризма.

Терроризм – это акты, методы и практика преднамеренного использования конкретными лицами или объединением лиц наиболее опасных видов насилия (совершение взрыва, поджога, отравления, обстрела, захвата заложников или иных подобных насильственных действий) в отношении преимущественно какого-либо гражданского лица или любого другого лица (группы лиц), не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроз совершения указанных действий в тех же целях; а равно содействия их совершению в форме организации, планирования, подготовки, финансирования, подстрекательства, вербовки, вооружения, обучения террористов, пропаганды, распространения материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

§ 3. Факторы, влияющие на международный терроризм

Организация деятельности в сфере противодействия терроризму требует учета многоплановости и сложности детерминации и самодетерминации террористической преступности. Всестороннему научно-практическому анализу подлежат: состояние общественного организма; влияние различных политических, экономических, социальных, духовных процессов и явлений на негативные социальные отклонения; обнаружение взаимосвязей состояний общества, социальных явлений и процессов с феноменом террористической преступности; выход на социальные явления регионального, общегосударственного и межгосударственного масштаба, детерминирующие терроризм и т.д.[1] Как отмечается в криминологической литературе, на современном этапе терроризм – органическая составляющая более сложных и глобальных явлений, чем преступность с ее организованным и транснациональным характером[2]. Возникновение и распространение терроризма в Российской Федерации имеют определенные исторические предпосылки и связаны как с внутренними экономическими, политическими, социальными, межнациональными, конфессиональными противоречиями, так и с внешними, в том числе общими для всего мирового сообщества, террористическими угрозами. В соответствии с Концепцией противодействия терроризму 2009 г.[3] (далее – Концепция 2009) основными тенденциями современного терроризма как угрозы национальной безопасности Российской Федерации являются:

а) увеличение количества террористических актов и пострадавших от них лиц;

б) расширение географии терроризма, интернациональный характер террористических организаций, использование международными террористическими организациями этнорелигиозного фактора;

в) усиление взаимного влияния различных внутренних и внешних социальных, политических, экономических и иных факторов на возникновение и распространение терроризма;

г) повышение уровня организованности террористической деятельности, создание крупных террористических формирований с развитой инфраструктурой;

д) усиление взаимосвязи терроризма и организованной преступности, в том числе транснациональной;

---

[1] *Степанова Е.А.* Терроризм в асимметричном конфликте на локально-региональном и глобальном уровнях: идеологические и организационные аспекты: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.04. М., 2010.

[2] Криминология. М., 2010. С. 679.

[3] Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.) // РГ. 2009. № 198. 20 окт.

е) повышение уровня финансирования террористической деятельности и материально-технической оснащенности террористических организаций;

ж) стремление субъектов террористической деятельности завладеть оружием массового поражения;

з) попытки использования терроризма как инструмента вмешательства во внутренние дела государств;

и) разработка новых и совершенствование существующих форм и методов террористической деятельности, направленных на увеличение масштабов последствий террористических актов и количества пострадавших.

К основным внутренним факторам, обусловливающим возникновение и распространение терроризма в Российской Федерации либо способствующим ему причинам и условиям, Концепция 2009 относит:

а) межэтнические, межконфессиональные и иные социальные противоречия;

б) наличие условий для деятельности радикально настроенных лиц и объединений;

в) недостаточную эффективность правоохранительных, административно-правовых и иных мер по противодействию терроризму;

г) ненадлежащий контроль за распространением идей радикализма, пропагандой насилия и жестокости в едином информационном пространстве Российской Федерации;

д) недостаточно эффективную борьбу с организованной преступностью и коррупцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ.

По мнению разработчиков Концепции 2009, основными внешними факторами, способствующими возникновению и распространению терроризма в Российской Федерации, являются:

а) попытки проникновения международных террористических организаций в отдельные регионы Российской Федерации;

б) наличие очагов террористической активности вблизи государственной границы Российской Федерации и границ ее союзников;

в) наличие в иностранных государствах лагерей подготовки боевиков для международных террористических и экстремистских организаций, в том числе антироссийской направленности, а также теологических учебных заведений, распространяющих идеологию религиозного экстремизма;

г) финансовая поддержка террористических и экстремистских организаций, действующих на территории Российской Федерации, со стороны международных террористических и экстремистских организаций;

д) стремление ряда иностранных государств, в том числе в рамках осуществления антитеррористической деятельности, ослабить Россий-

скую Федерацию и ее позицию в мире, установить свое политическое, экономическое или иное влияние в отдельных субъектах Российской Федерации;

е) распространение идей терроризма и экстремизма через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет и средства массовой информации;

ж) заинтересованность субъектов террористической деятельности в широком освещении своей деятельности в средствах массовой информации в целях получения наибольшего общественного резонанса;

з) отсутствие в международном сообществе единого подхода к определению причин возникновения и распространения терроризма и его движущих сил, наличие двойных стандартов в правоприменительной практике в области борьбы с терроризмом;

и) отсутствие единого антитеррористического информационного пространства на международном и национальном уровнях.

Естественно, система перечисленных факторов не может рассматриваться как нечто застывшее и неизменное. Напротив, она видоизменяется и наполняется новым внутренним содержанием: какие-то факторы усиливают свое детерминирующее воздействие, какие-то ослабляют, проявляют себя другие явления международной жизни и процессы, происходящие в российском обществе. В целом можно с уверенностью говорить, что система изменяется во времени и в пространстве.

Серьезную угрозу как для мирового сообщества в целом, так и для Российской Федерации в частности, представляет распространение идеологии терроризма, в основе которой лежат: идеи религиозного экстремизма; использование идеологами терроризма манипуляций с религиозными убеждениями людей, спекуляций на трудностях социально-экономического характера, политики двойных стандартов в международных отношениях, недостатков в организации профессионального контрпропагандистского воздействия, низкий уровень антитеррористического образования молодежи, требующий регулярного совершенствования и обновления системы духовно-нравственного воспитания и развития молодежи, форм и методов ее реализации[1].

Этнополитизация различных сфер жизнедеятельности является фактором, непосредственно усиливающим конфликтный потенциал межнациональных отношений и ослабляющим общероссийскую гражданскую идентичность, создающим угрозу возникновения идеологических противоречий в обществе.

---

[1] Современные системы безопасности Антитеррор: материалы конгрессной части X специализированного форума (28–29 мая 2014 г.) / отв. ред. А. В. Букарин. Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2014.

Другим детерминирующим фактором терроризма являются проблемы, порожденные активной деструктивной деятельностью отдельных радикальных общественных и религиозных объединений, некоммерческих организаций, финансируемых из иностранных источников, неформальных групп и отдельных лиц, а также проповедуемой ими экстремистской идеологии, угрожающей общественному порядку в стране, межнациональному и межконфессиональному согласию, государственному строю, спокойствию и безопасности граждан.

Экспертами Совета Безопасности Российской Федерации отмечено, что в настоящее время деструктивными силами, в том числе из-за рубежа, нагнетается межнациональная напряженность в отдельных регионах России, продвигается идеология радикальных религиозных течений, что может привести к увеличению масштабов насилия, основанного на межэтнических и межконфессиональных противоречиях, на идеях группового неравенства и на отторжении культурных различий. Дестабилизация обстановки в стране с использованием национального фактора является значимой составляющей стратегии США, пытающихся реализовать политику сдерживания Российской Федерации[1].

Как показывают наши исследования, террористическая преступность детерминируется взаимодействием внешних и внутренних факторов.

К числу *внешних* факторов, влияющих на распространение терроризма в России, следует отнести: рост числа террористических проявлений в ближнем и дальнем зарубежье; социально-политическую и экономическую нестабильность в сопредельных государствах как бывшего СССР, так и Европы, Ближнего Востока и Восточной Азии; наличие вооруженных конфликтов в отдельных из них, а также наличие территориальных претензий друг к другу; стратегические установки некоторых иностранных спецслужб и зарубежных (международных) террористических организаций; проблемы с контролем за въездом-выездом из России и сохраняющуюся «прозрачность» ее границ; наличие значительного криминального рынка оружия в некоторых сопредельных государствах; глобализация организованной преступности, протекающей в условиях враждебности одних государств по отношению к другим; экстремизм панисламистских устремлений.

К числу *внутренних* факторов роста терроризма в России относятся: обострение внутригосударственных, межэтнических, религиозных

[1] См.: Эксперты Совета Безопасности России обсудили научные подходы к противодействию угрозам возникновения социальной напряженности и конфликтных ситуаций на почве межнациональных отношений // Официальный сайт Совета Безопасности РФ. 2018. 16 марта. URL: http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2372/ (дата обращения: 16.03.2018).

и политических конфликтов; наличие в стране большого нелегального «рынка» оружия и относительная легкость его приобретения; образование новой «российской диаспоры» (расселения граждан Российской Федерации за пределами своей страны); наличие значительного контингента лиц, прошедших школу войн в Афганистане, Приднестровье, Сербии, Таджикистане, Украине, Сирии и других горячих точках, и их недостаточная социальная адаптированность в обществе переходного периода; ослабление или отсутствие ряда административно-контрольных правовых режимов; наличие ряда экстремистских группировок, террористических организаций, квазивоенных формирований; формирование устойчивых социальных групп, поддерживающих идеологию терроризма и экстремизма; сплоченность и иерархичность преступной среды; утрата многими людьми идеологических и духовных жизненных ориентиров; обостренное чувство социальной неустроенности, незащищенности у значительных контингентов граждан; настроения отчаяния и рост социальной агрессивности, общественная фрустрация, снижение авторитета власти и закона, веры в способность и возможность позитивных изменений; формирование в обществе убеждения о допустимости использования насилия для разрешения любых конфликтов; недостаточная работа правоохранительных и социальных государственных и общественных органов по защите прав граждан; низкий уровень политической культуры в обществе; широкая пропаганда (кино, телевидение, пресса, литература) культа жестокости и агрессии; рост числа «национальных» религиозных групп, деятельность которых сопряжена с посягательствами на личность и права человека и гражданина; повышение уровня организованности террористических и экстремистских групп; создание своеобразной системы преемственности и подготовки; слияние экстремистских объединений с транснациональной общеуголовной и экономической организованной преступностью; институционализация, легализация террористических организаций, их лидеров, проникновение таких организаций и их лидеров в политическую элиту; глобализация терроризма; использование традиционных религиозных институтов для распространения радикальных идей.

Длительное неразрешение конфликтов, недовольство отдельных групп населения порождает опасные социальные катаклизмы – вооруженные конфликты, идентификацию по принципу силы – вооружение населения, формирование вооруженных групп и организаций вне правового поля[1]. Наиболее безболезненно такие процессы идут в регионах с малым числом конфликтов и их невысокой интенсивно-

[1] См.: *Степанова Е.* Государство и человек в современных вооруженных конфликтах / Международные процессы. URL: http://www.intertrends.ru/sixteenth/003.htm (дата обращения: 18.02.2015).

стью, спокойным характером населения, невысоким уровнем жизни, удаленностью от границ, со способностью руководства региона своевременно разрешать кризисные ситуации и т.д. И наоборот, в регионах, обладающих существенной спецификой исторического развития, национальным, религиозным и ментальным своеобразием, приграничным расположением, высоким уровнем развития сепаратизма и политической нестабильности, высокой степенью интенсификации конфликтов, процессы распространения терроризма набирают силу.

Как показывает исторический опыт, попытки разрешить конфликты, перешедшие на насильственно-вооруженный уровень, удаются с большим трудом. Поэтому крайне важно разрешать конфликты на их начальной стадии, не доводя их до стадии вооруженного противостояния.

С другой стороны, функционирование террористических формирований детерминировано экономическими процессами, выражающимися в следующем:

а) защита своих экономических интересов отдельными социальными группами террористическими методами. Может проявляться как криминальная борьба с конкурентами по переделу собственности, приводящая к конфронтации и локальной гонке вооружений в их среде и т.д. В основе последней могут лежать: неравномерность социально-экономического развития регионов[1], вынуждающая выезжать в регионы с другими уровнем и образом жизни на заработки (что ведет к созданию террористических групп в среде как внутренних, так и внешних мигрантов); трудности разделения территории и потребности в жизненном пространстве, вызванные спорами по поводу принадлежности земель, их государственного или административного статуса, неурядицы в связи с возвращением ранее депортированных народов[2] и т.д.

Возникающие конфликты между «местными» и «пришлыми», взрывной рост населения в ряде регионов при ограниченности основных ресурсов – земли и работы, длительное неразрешение таких конфликтов вынуждает определенную часть населения решать свои проблемы террористическими методами. Такие затяжные конфликты приводят к снижению уровня жизни, разрушению хозяйств, а в то же время расцветает производство и торговля наркотиками, контрабанда, грабежи, коррупция и т.д.

---

[1] Так, все 6 республик Северного Кавказа отнесены к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда. До недавнего времени в округе было официально зарегистрировано почти 329 тыс. безработных, при этом среднемесячная заработная плата составляла 19,6 тыс. руб.

[2] К таким конфликтам относятся неразрешенные до настоящего времени конфликты и территориальные споры между переселенными народами Северного Кавказа (осетино-ингушский конфликт, территориальные споры в ряде районов Дагестана и т.д.).

Организаторы и участники террористических формирований, пользуясь своим силовым превосходством, обкладывают данью сограждан (как это, например, происходило в среде корсиканской мафии либо происходит сейчас на Северном Кавказе, где вымогательство денежных средств у чиновников и предпринимателей стало одной из злободневных проблем). Особого внимания заслуживают имевшие широкое распространение факты вымогательства членами террористических формирований (с целью финансирования терроризма) денежных средств у предпринимателей и должностных лиц[1]. В дальнейшем такие террористические формирования, заработав криминальные капиталы, приобретали объективную возможность для включения в иную криминально-политическую сферу жизни общества – экстремизм, коррупцию, мошенничество и т.д.;

б) организация очагов нестабильности и функционирования вооруженных формирований, способствующих, с одной стороны, выдавливанию чужаков и их капиталов из региона, с другой же стороны, отвлекающих политический вектор от решения ряда крайне сложных социально-экономических вопросов на борьбу с терроризмом и экстремизмом и порождающих, в свою очередь, недовольство населения властью. Так, в результате террористической деятельности в Северо-Кавказском федеральном округе, в регион в крайне малом объеме идут инвестиции и слабо реализуются экономические проекты, формируется слой населения, не вписывающийся по своим социально-духовным характеристикам в общероссийский социум, происходит так называемая арабизация региона. В связи с этим СКФО продолжает оставаться регионом, из которого исходят постоянные угрозы территориальной целостности и криминальной активности, продуцирующиеся на другие регионы страны;

в) вложение средств в террористические формирования – это со стороны ряда политических игроков инвестиции в собственное экономическое и политическое будущее. Организовав и финансируя террористические формирования, можно использовать их в своих целях и влиять на политику, экономику, социальную и духовную сферу региона и страны в целом. Террористические формирования могут использоваться при организации массовых беспорядков, выступать «под флагом» тех или иных политических, религиозных, националистических сил, подпольной политической оппозиции, зарубежных военно-политических и финансово-экономических центров и групп, стремящихся дестабилизировать ситуацию в России.

---

[1] В 2013 г. зарегистрировано 6 (10) таких преступлений, при этом все на территории Республики Дагестан. Требования о передаче денежных средств выдвигались посредством направления потерпевшим флеш-карт, на которых содержались видео обращения главарей и членов банд. По всем фактам возбуждены уголовные дела по ст. 163 УК РФ.

Террористическая угроза уже достаточно давно носит глобальный характер. Несмотря на снижение активности ядра «Аль-Каиды», ассоциированные с ней группировки демонстрируют способность действовать автономно и агрессивно. Вооруженный конфликт в Ираке и Сирии активизировал деструктивные силы на всем Ближнем Востоке. В ряды местного бандподполья вливаются новые адепты радикального ислама из стран Европы, Центральной Азии, Закавказья и России. После предварительного обучения в специализированных тренировочных лагерях боевики активно втягиваются в военные действия. Последующее возвращение в страны исхода лиц, обладающих опытом проведения диверсионных акций и навыками создания законспирированных подпольных сетей, как мы уже отмечали, приводит к дальнейшему расползанию и актуализации угрозы терроризма. Аналогичная ситуация складывается в афгано-пакистанской зоне, где террористические группировки, прежде всего «Талибан», Исламская партия Туркестана (бывшее Исламское движение Узбекистана) и Движение талибов Пакистана, в последнее время существенно укрепили свой боевой потенциал. Учитывая затянувшийся вывод коалиционных сил из Афганистана, нарастает опасность дестабилизации обстановки в соседних странах. В некоторых из них, прежде всего в Центрально-Азиатском регионе, уже фиксируется возрастающая активность интернациональных исламистских бандгрупп, связанных с ИГИЛ. Расширяется география терроризма и в Северной Африке. Фиксируется миграция боевиков в центральные и южные районы континента;

г) инициируемый рост террористической активности, при условии распространения радикальных идей, в перспективе дает выгодную возможность «взорвать изнутри» ситуацию в сложных регионах, а также успешно спекулировать самой вероятностью подобного взрыва.

С другой стороны, в условиях сложной социально-экономической ситуации высока вероятность перерождения террористических формирований в иные виды организованных вооруженных формирований, состоящих из числа социально неблагополучных лиц, совершающих вооруженные нападения и иные преступления в отношении обеспеченных слоев населения;

д) деятельность многих террористических формирований носит псевдополитический характер. Сбор «дани» с чиновников и предпринимателей – это вид налогообложения, «разборки» с иными террористическими формированиями и внутри них – форма сублимации полицейской защиты, коррупционные связи в государственных органах – форма создания параллельного официальному нелегального государственного аппарата.

Террористические формирования создают внутри и вне себя экономические, социальные, юридические и даже военные структуры, параллельные законным структурам, которые соединяют в той или иной

мере их с остальной частью легалистского общества. Эти незаконные структуры постепенно подменяют и вытесняют своих законных коллег, которые прекращают функционировать сколько-нибудь значащим образом, выполняя скорей представительские, а не реальные функции[1].

Косвенная («легальная» – на их сленге) поддержка членов террористических формирований (коррупционные схемы, выплаты дани, оказание материальной помощи и идеологического обеспечения, реализация местных и региональных инициатив, способствующих отрыву от общегосударственных развития и обеспечения безопасности) представляет не меньшую опасность, чем совершение терактов и иных насильственных деяний.

В условиях социально-экономического кризиса прогнозируется рост недовольства и радикализма, укрепление влияния негосударственных субъектов – включая коммерческие предприятия, кланы, религиозные организации и криминальные структуры, привлечение молодежи в ряды террористических групп;

е) продуцирование развития рынка незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Изменения глобальной геополитической ситуации, смена традиционных «иерархических» структур управления мировыми процессами постмодернистской «сетевой» организацией мира, сложная социально-экономическая ситуация, борьба за ресурсы, технологический разрыв между развитыми странами и остальным миром, конкуренция между цивилизациями, расширение движения финансовых, информационных и людских потоков, неоднозначные достижения научно-технического прогресса и многие другие явления современного мира оказывают существенное влияние на процессы детерминации создания и функционирования террористических формирований. Растет уровень финансовых возможностей и технической оснащенности террористических формирований, которые могут использоваться в качестве явного или мнимого аргумента для решения более широких внешнеполитических задач – расширения своего влияния, оказания давления, реализации радикалистских, экстремистских и сепаратистских претензий[2].

В связи с изложенным важно дальнейшее решение всех вышеуказанных вопросов (в том числе их законодательное урегулирование) с учетом проводимых криминологических исследований.

---

[1] См.: *Анисимова Н.А.* Сетевые структуры террористов на Северном Кавказе: причины формирования и стратегии противодействия: дис. ... канд. соц. наук. Ростов н/Д, 2015; *Романченко Н.Е.* Террористические исламистские религиозно-политические организации на Северном Кавказе: институционально-политологический подход: дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д, 2011; *Сущий С.Я.* Террористическое подполье на востоке Северного Кавказа (Чечня, Дагестан, Ингушетия). Ростов н/Д, 2010.

[2] См.: *Манацков И.В.* Военно-геополитический аспект международной террористической деятельности. Краснодар, 2010.

Результаты проведенных в НИИ Университета прокуратуры научных исследований концептуальных проблем предупреждения преступности на современном этапе развития Российской Федерации[1] позволили нам классифицировать детерминанты террористической (экстремистской) преступности как сравнительно новых и развивающихся видов преступности в зависимости от сферы общественных отношений, которые в наибольшей степени повлияли на процесс их закономерного изменения.

Назовем их в максимально лаконичной форме применительно к экстремистско-террористической деятельности:

- геополитические детерминанты (в первую очередь связаны с прекращением существования СССР как субъекта международного права);
- социально-экономические детерминанты;
- социально-психологические детерминанты;
- идеологические и политические детерминанты (идейная разобщенность населения и возникновение идеологического вакуума);
- культурные и нравственные детерминанты (уверенность отдельных граждан в том, что совершение преступлений экстремистской направленности морально оправдано);
- религиозные детерминанты (переосмысление роли религии как формы общественного сознания и части культуры);
- информационные детерминанты (применение информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования при осуществлении экстремистской деятельности);
- исторические детерминанты;
- миграционные детерминанты[2].

Криминогенность идеологических детерминант в значительной степени повышается в результате деятельности радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию. Не меньшую опасность представляет враждебная деятельность иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране,

---

[1] См.: Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / П. В. Агапов, Г. В. Антонов-Романовский, В. К. Артеменков [и др.]; под общ. ред. Р. В. Жубрина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2016.

[2] См.: Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества. С. 147–151.

включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей[1].

В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. (утверждена Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753) к наиболее опасным видам экстремизма обоснованно отнесены националистический, религиозный и политический. Они проявляются в возбуждении ненависти либо вражды по признакам пола, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности или принадлежности к какой-либо социальной группе, в том числе путем распространения призывов к насильственным действиям, прежде всего через информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть Интернет (п. 11)[2].

По нашему мнению, криминогенность информационных детерминант экстремистской и террористической преступности нарастает за счет использования Интернета для вовлечения отдельных лиц в деятельность экстремистских организаций или групп, проведения несогласованных акций, организации массовых беспорядков и совершение террористических актов.

Без преувеличения Интернет в последние годы, по оценке экспертов, стал основным средством коммуникации для экстремистских и террористических организаций, которые используют его для привлечения в свои ряды новых членов, организации и координации совершения преступлений экстремистской направленности, распространения экстремистской идеологии[3].

Приведу лишь один характерный пример. В 2016 г. ФСБ России во взаимодействии с МВД России на территории Свердловской, Тюменской и Челябинской областей выявлена и пресечена деятельность ячеек международного интернет-сообщества «Рохнамо ба суи давлати исломи» (в переводе с таджикского языка: «путеводитель в исламское государство»), созданного для пропаганды террористической идеологии и рекрутирования боевиков в состав международной террористической организации «Исламское государство», а также сбора денежных средств для финансирования данной террористической организации. Сообщество «Рохнамо», в состав которого в нашей стране и за рубежом, в основном странах СНГ, суммарно входят более 100 тыс. членов, из

---

[1] См.: п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

[2] Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте Совета Безопасности РФ http://www.scrf.gov.ru по состоянию на 16.02.2016.

[3] См.: *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А., Кундетов А.И., Федотов В.П.* Теория и практика информационного противодействия экстремистской и террористической деятельности: монография / М-во внутр. дел Рос. Федерации, Всерос. науч.-исслед. ин-т. М.; Вологда: Полиграф-Книга, 2014. С. 51–58.

числа выходцев из Средней Азии, координируется десятками модераторов терроризма (радикального ислама), находящимися как в России, так и странах Ближнего Востока и Севера Африки (в основном Сирии, Ирака, Египта), использующих для осуществления конспиративной связи в сети Интернет программные средства по шифрованию и анонимизации передаваемых данных[1].

По степени общественной опасности и интенсивности распространения экстремистской идеологии ее феномен мы можем характеризовать как идеологическое вторжение в жизнедеятельность российского социума, отмечая следующие его признаки:

1) идеологическое вторжение является основным компонентом, объединяющим членов экстремистских организаций, формирующим характер и направленность их деятельности, а также средством вовлечения в экстремистскую деятельность различных слоев населения;

2) идеологическое вторжение заключается в распространении экстремистских идей, в частности мнения о приемлемости насильственных действий для достижения поставленных целей, угрожает общественной безопасности в Российской Федерации ввиду усиления агрессивности идеологии экстремизма и увеличения масштабов ее пропаганды в обществе;

3) идеологическое вторжение выступает в качестве фактора радикализации общественных настроений, питающей экстремизм и терроризм;

4) идеологическое вторжение направлено на усиление угрозы терроризма, которая будет сохраняться до тех пор, пока существуют источники и каналы распространения экстремистской идеологии.

Согласно п. 13 Доктрины информационной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646, использование различными террористическими и экстремистскими организациями информационного воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание в целях нагнетания межнациональной и социальной напряженности, разжигания этнической и религиозной ненависти либо вражды, пропаганды экстремистской идеологии, а также привлечения к террористической деятельности новых сторонников обоснованно отнесено к основным информационным угрозам.

Устранению идеологических и информационных детерминант преступности призван введенный с 1 февраля 2014 г. внесудебный порядок ограничения доступа к запрещенной информации: призывам к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, в том числе публичное оправдание терроризма и иной террористической

---

[1] См.: Официальный сайт Федеральной службы безопасности РФ. 2016. 11 авг. URL: http://www.fsb.ru/fsb/press/message/single.htm%21_print%3Dtrue%26id%3D10437871%40fsbMessage.html (дата обращения: 08.11.2016).

деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. Это способствовало также повышению оперативности реагирования на размещаемые в Интернете экстремистские материалы.

Новые кибермеры не умаляют значения других видов и форм профилактики. Для организации и осуществления профилактической деятельности прокурорских работников и сотрудников правоохранительных органов в соответствии с полномочиями, предусмотренными Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[1], могут быть использованы следующие меры, направленные на нейтрализацию идеологических и информационных детерминант:

- подготовка и распространение информационных материалов о предупреждении и пресечении экстремистской деятельности, ориентированных на повышение бдительности российских граждан, формирование у них чувства заинтересованности в противодействии экстремизму, а также чувства сопричастности деятельности государства в этой сфере;
- координация деятельности по информационному противодействию распространению экстремистской идеологии в Интернете (в том числе в социальных сетях), а также проведение на системной и регулярной основе работы с привлечением видных деятелей культуры, науки, авторитетных представителей общественности, информационного сообщества, конфессий и национальных общин по разъяснению сути противоправной деятельности лидеров экстремистских и террористических организаций;
- информирование граждан о работе субъектов противодействия экстремизму, в том числе о выявлении ими организаций, которые дестабилизируют социально-политическую и экономическую ситуацию в Российской Федерации и способствуют возникновению конфликтов между традиционными конфессиями.

Однако, если быть объективными, созданная сейчас в Российской Федерации информационно-пропагандистская система, в которой ведущее место отведено организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по информационному противодействию экстремизму и терроризму, пока не дает ожидаемых результатов.

Казалось бы, и цели такой деятельности поставлены – снижение до минимума уровня радикализации населения и создание условий для

[1] См.: ст. 8–10, 17, 18 Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

устранения предпосылок распространения террористической и экстремистской идеологии в нашей стране. А также сформулированы задачи общегосударственной системы информационного противодействия терроризму, которыми являются:

а) формирование механизмов защиты информационного пространства и населения Российской Федерации от пропаганды терроризма и экстремизма;

б) совершенствование системы информационного противодействия терроризму, предусматривающей мобилизацию органов государственной власти, общественных организаций, научных, деловых и творческих кругов для реализации антитеррористических мер;

в) формирование социально-политических, правовых и иных основ для эффективного противодействия идеологии терроризма и экстремизма.

Но в полной мере устранить идеологические и информационные детерминанты преступности этого вида, преодолев идеологическое вторжение, в особенности наблюдаемое в российском сегменте сети Интернет, так и не удается.

Мнения экспертов о необходимости в принципиально новом уровне идеологической и пропагандистской работы слышим довольно часто. В связи с созданием «Исламского государства» раздавались даже комментарии о проигранном ему идеологическом противоборстве, идейной востребованности халифата, особенно в молодежной среде.

Зачастую молодые люди из России и Центрально-Азиатского региона (ЦАР) едут в Сирию и Ирак не за деньгами, а за идеей. К сожалению, проблемы и истинные мотивы выезда российских граждан и граждан стран ЦАР для участия в боевых действиях в составе боевиков международных террористических организаций «Исламское государство» и «Джебхат ан-Нусра» досконально не изучены.

Не анализируются социально-экономическое положение рекрутов и их семей, влияние миссионерских кругов на формирование радикальных воззрений потенциальных рекрутов, не проводится анализ ситуации в срезе районов, областей и других субъектов Российской Федерации, а также регионов республик ЦАР, в которых отмечены факты выезда граждан в районы боевых действий. Очевидно, необходим и постоянный обмен информацией и аналитическими материалами между спецслужбами разных государств, участвующих в борьбе с экстремизмом и терроризмом, но не менее важное значение приобретает научно-методическое обеспечение взаимодействия и координации этой борьбы[1].

[1] Круглый стол на тему «Истинные мотивы и причины выезда граждан государств ЦАР для участия в террористической деятельности в составе ИГИЛ» состоялся 17 января 2015 г. в Бишкеке при координирующей роли Отделения АТЦ СНГ по ЦАР. URL: http://www.cisatc.org/304/305/719.html (дата обращения: 03.02.2015).

Наконец, самой большой проблемой в нашем плюралистическом и многоконфессиональном обществе является формирование новой идеологии, конкурентноспособной той, ради которой молодые люди идут на смерть и иные жертвы под воздействием пропаганды псевдорелигиозных ценностей[1].

Выход из положения надо искать в том числе в упрочении взаимодействия государства с религиозными организациями.

В противодействии идеологии одними карательными мерами не обойтись. Правильнее сказать так: в противоборстве враждебной идеологии нужно призывать на помощь другую идеологию – идеологию доминирования добра над злом.

Без взаимного уважения между представителями различных религий, без согласия между различными народами и этносами невозможно существование и развитие такой огромной страны, как Россия. Единство – это основа, фундамент государства.

Важность единства иллюстрирует вся история нашей Отчизны с огромным количеством примеров славных побед и достижений, совершенных людьми разных народов и национальностей, действовавших сообща.

Большую работу по противодействию экстремистской идеологии и межнациональной (межконфессиональной) розни инициативно проводит русская православная церковь, обсуждая самые острые и злободневные вопросы, стоящие сегодня перед обществом и государством.

В течение 2014–2016 гг. на различных форумах Всемирного русского народного собора были сформулированы задачи, решение которых будет способствовать достижению указанной цели. Эти задачи связаны между собой, и их можно выстроить по иерархической вертикали:

1) обеспечение единства и взаимопонимания внутри русского народа – без этого взаимопонимания и консолидации русского народа не может быть консолидации многонационального общества;

2) обеспечение единства и взаимопонимания между русским народом и Российским государством, потому что крушение Российского государства в начале XX в. и произошло по той причине, что под влиянием многих факторов и внешних воздействий значительная

[1] В интервью корреспонденту «Комсомольской правды» Б. Асад рассказал, почему воинствующий экстремизм так притянут к Сирии. Частью идеологии иностранных боевиков-террористов (далее – ИБТ) является убежденность в том, что если они убьют больше невинных, то у них будет ифтар (завтрак) с пророком в Рамадан. Они верят в то, что станут участниками священной битвы добра со злом именно в Сирии (г. Дабик) во время Апокалипсиса. Пропагандистская машина совершенно промыла им мозги, внушив невежественным молодым людям мысль о том, что, умирая в другом месте, им в рай не попасть (см.: *Асламова Д.* Башар Асад: В Сирии запахло Третьей мировой войной // Комсомольская правда. 2016. 14 окт. URL: http://www.kp.ru/daily/26594/3609876/ (дата обращения: 18.10.2016).

часть русского народа вступила в конфликт со своим собственным государством;

3) обеспечение единства и взаимопонимания между русским народом и другими братскими народами нашей страны[1].

Решение этих задач не может быть разделено во времени: решать их надо одновременно, потому что все они актуальны и требуют безотлагательного участия Церкви и государства. Вопросы преодоления внешних и внутренних факторов, способных разрушить созданное веками единство нашей страны, должны находиться постоянно в фокусе внимания государственных органов, религиозных организаций и других общественных институтов.

Рост исламского радикализма, который оправдывает свои действия агрессивной секулярной политикой и духовной беспринципностью, враждебного в их представлении западного общества, во многом подогревает и провоцирует массированное информационное вторжение.

Поэтому вызов международного терроризма должен рассматриваться в связи с проблемой разрушения традиционных нравственных и этических норм. И терроризм, как неприемлемое абсолютно явление в современном мире, несущее огромные страдания ни в чем не повинным людям, и несомненно провоцирующий этот терроризм радикальный секуляризм, который исключает иное мнение, иную точку зрения и предполагает, что весь мир должен выстраиваться по той модели, которую определяют элиты некоторых стран, являются взаимосвязанными вызовами, угрожающими человечеству[2].

Как нам представляется, опора на официальные исламские институты, передовые идеи исламских богословов и в целом исламскую политико-правовую парадигму, направленную против экстремизма и терроризма, должна стать главной целевой установкой в организации и осуществлении информационного преодоления радикальной идеологии.

Опасная религиозно-политическая ситуация, которую не удается до сих пор преодолеть в некоторых регионах России, особенно на Северном Кавказе, уже длительное время определяется целым рядом внутренних конфликтогенных факторов, среди которых, как было показано выше, эксперты чаще всего выделяют политические, социально-экономические, демографо-миграционные, этнические и собственно конфессиональные.

---

[1] См.: Выступление Святейшего Патриарха Кирилла на Тюменском форуме Всемирного русского народного собора // Пресс-служба Патриарха Московского и всея Руси. 2014. 21 июня. URL: http://www.patriarchia.ru/db/text/3676901.html (дата обращения: 16.07.2014).

[2] См.: Святейший Патриарх Кирилл открыл XX Всемирный русский народный Собор // Царьград ТВ. 2016. 1 нояб. URL: https://tsargrad.tv/articles/svjatejshij-patriarh-kirill-otkryl-hh-vsemirnyj-russkij-narodnyj-sobor_32819 (дата обращения: 29.11.2018).

Одновременно в самой исламской системе сложились внутрирелигиозные основания исламизма, которые авторитетный отечественный исламовед А. А. Игнатенко обозначил как «эндогенный радикализм в исламе»[1]. Взаимодействие этих групп эндогенных факторов запустило в действие разрушающий процесс политизации и радикализации ислама в современной России, а внешнее влияние, о котором говорилось выше, резко его усилило. Неизбежным следствием этого процесса стало появление групп адептов, скрепленных идеологией радикального исламизма, ставящих перед собой радикальные же цели по созданию исламского государства, живущего по божественным законам шариата. Реализация такого масштабного сепаратистского проекта, безусловно, невозможна мирным путем, без применения силы, и радикальные исламисты с готовностью ее используют в самых разнообразных формах, в том числе путем использования террористических методов.

О наличии эндогенных, внутренних факторов, которые радикализируют ислам, и существовании движений, которые и сами себя провозглашают исламскими, и признаются в качестве таковых международным исламским сообществом или какой-то его частью, а также о том, что они не имеют к исламу никакого отношения, написано немало видными исламоведами, к числу которых мы относим И. П. Добаева, А. А. Игнатенко, Л. Р. Сюкияйнена и некоторых других.

Так, например, один из нынешних лидеров «Аль-Каиды» Айман аз-Завахири в разработанной им в 90-х гг. XX в. идеологической концепции «Симпатии и антипатии» (Аль-валяа ва-ль-бараа), развивая человеконенавистническое учение С. Кутба[2], все человечество делит не на «партию аллаха» и «партию шайтана», а на три группы:

1) тех, кого следует только любить, не испытывая к ним никакой враждебности;

2) тех, кого следует только ненавидеть и только враждовать с ними, не испытывая к ним ни любви, ни дружеских чувств;

3) тех, кто, с одной стороны, заслуживает любви, а с другой – ненависти[3].

Ко второй группе автор концепции причисляет всех немусульман, включая христиан и иудеев, и именно их он призывает не только ненавидеть, но и враждовать с ними. Действительно, такфириты считают

---

[1] См. об этом: *Игнатенко А.А.* Эндогенный радикализм в исламе // Центральная Азия и Кавказ (Лулео, Швеция). 2000. № 2 (8).

[2] *Кутб С.* Будущее принадлежит исламу. Эта религия. Вехи на пути Аллаха. Махачкала, 1997. С. 174–175.

[3] См. об этом подробнее: *Салех бин Фаузан аль-Фаузан.* Дружба и непричастность в исламе. Баку, 1997.

всех христиан и иудеев неверующими. На этом основании такфириты считают себя вправе убивать их[1]. Впрочем, как и всех немусульман, а также и тех мусульман, кого радикалы относят к «врагам ислама» («отступники» и «лицемеры»), которых аз-Завахири причислил к третьей группе.

Радикальный исламизм – это не только человеконенавистническая идеологическая доктрина, но базирующаяся на ней политическая практика неадекватного насилия, которая радикалами прикрывается общемусульманским понятием «джихад».

Однако джихад совершенно по-разному осмысливается традиционалистами и радикальными салафитами[2]. Согласно традиционалистскому исламскому взгляду на джихад, последний делится на «большой» (борьба за самоусовершенствование мусульманина) и «малый» («джихад в форме меча», или газават – ведение военных действий). «Священная война» в «форме меча», или газават, может быть объявлена только тогда, если жизнь мусульман и их земли подверглись угрозе или нападению. Джихад в таком ракурсе рассмотрения – это священная война ради законной самозащиты. Джихад может быть объявлен только законным правителем, если и когда он считает это необходимым, для того, чтобы защитить жизнь мусульман, их потомков и их земли. В этом смысле священным долгом каждого здорового мужчины-мусульманина является участие в джихаде.

При этом в случае объявления джихада есть правила поведения и военных действий, которые не могут быть нарушены, независимо от того, как поступает враг[3].

Эти правила считаются авторитетными для суннитов-традиционалистов, они подкреплены высказываниями Пророка: «Нападайте во имя Аллаха, но не преступайте, не убивайте ни ребенка, ни женщину...»[4]

---

[1] *Мухаммад Хасан.* Источник террора. Идеология ваххабизма-салафизма / пер. М. Роговой. М.: ЦСПИ, 2005. С. 63.

[2] Исламские фундаменталисты (самоназвание «салафиты») появились уже в первые века ислама. Средневековые салафитские авторы – Ибн Ханбал (780–855), Ибн Таймийя (1263–1328), их единомышленники, ученики и последователи резко выступали против введения в ислам каких-либо новшеств, требовали очищений этой религии от наслоений, последовавших за завершением «золотого века». Ратуя за восстановление норм раннего ислама, они отстаивали его «чистоту», в том числе от влияния суфизма и в целом человеческого фактора. В последующие века ведущими идеологами «очищения» ислама стали такие яркие фигуры в стане салафитов, как Мухаммад Ибн абд ал-Ваххаб (1703–1792), вплоть до идеологов современного фундаментализма Аль-Маудуди (Пакистан), Сайида Кутба (Египет), нынешнего лидера «Аль-Каиды» Аймана аз-Завахири (Египет) и др. (см.: *Добаев И.П.* Радикализация ислама в современной России. М.; Ростов н/Д.: Социально-гуманитарные знания, 2014. С. 97).

[3] *Добаев И.П.* Указ. соч.

[4] *Ал-Вакиди.* Китаб ал-Магази. Т. 3. С. 1117–1118 (цит. по: *Мухаммад Хасан.* Указ. соч. С. 65).

Более того, верующие должны искать мирного решения и соглашения с конфликтующей стороной, предпочесть мир войне, и могут вступать в войну только лишь для обороны в случае агрессии с противоположной стороны, при отсутствии альтернативы военному решению конфликта. Это положение объясняется в Коране так: «Если же они остановят [войну], то и вы [остановите]... ведь Аллах – Прощающий, Милосердный!» (Сура «Корова», 2:192)[1].

Однако такфириты-джихадисты не признают ни правила объявления джихада, ни нормы его ведения, основываясь на идеологических посылах своих агитаторов, нередко ссылающихся на труды салафитов далекого прошлого. Так, Сайид Кутб в своей нашумевшей книге «Вехи на пути», ссылаясь на труд самого известного ученика и последователя средневекового идеолога салафизма А. Ибн-Таймийи – имама Ибн аль-Кайима «Заадд аль-Маад», таким образом резюмирует концепцию джихада в исламе: «Сражение было сначала запрещено, потом – дозволено, затем было повелено сражаться против тех, кто выступает против мусульман с оружием в руках, а потом уже было повелено сражаться против всех многобожников»[2].

В этой же работе Кутб утверждает, что в течение мекканского периода своего проповедничества Мухаммед «увещевал людей исламским призывом, не прибегая ни к каким военным действиям и не налагая никакого налога. Аллах повелел ему быть воздержанным, проявлять терпение и прощать». После же переселения из Мекки в Медину «всевышний наказал ему вести военные действия против того, кто выступает против него с мечом, и оставить в покое того, кто поддерживает Пророка... и не ведет против него военных действий... Далее Он наказал Мухаммеду... вести военные действия против всех многобожников, с тем чтобы вся религия принадлежала Аллаху»[3].

Он же заявлял, что джихад «...нельзя назвать оборонительным движением в том узком смысле, в котором понимают сегодня термин “оборонительная война”... Если мы неизбежно должны назвать движение Джихада в Исламе оборонительным движением, то мы непременно должны изменить смысл слова “оборона” и понимать под ним “защита человека” от угрозы всех тех факторов, которые ограничивают его свободу и препятствуют его освобождению. Эти факторы олицетворяются в убеждениях и представлениях так же, как они воплощаются в политических системах, основывающихся на расистских, классовых и экономических препонах. Эти системы господствовали на всей земле к моменту прихода Ислама. Некоторые из форм этой системы продолжают господствовать и в наше время в условиях современного языческого невежества... Ислам, устремляясь к миру, не имеет в виду

---

[1] *Харун Яхья*. Ислам проклинает террор. Астана, 2002. С. 32.

[2] *Кутб С.* Указ. соч. С. 248.

[3] Там же. С. 235.

тот дешевый мир, суть которого сводится лишь к тому, чтобы обезопасить территорию, на которой проживает население, воспринявшее исламское вероучение. Ислам желает такого мира, под сенью которого вся религия полностью бы принадлежала Аллаху, т.е. чтобы люди, все люди под сенью этого мира поклонялись только Аллаху...»[1].

Свои интерпретации С. Кутб подкрепляет аятами, буквально вырванными из коранического текста, но призванными подтвердить правоту автора: «Пусть же сражаются на пути Аллаха те, которые покупают за ближайшую жизнь будущую! И если кто сражается на пути Аллаха и будет убит или победит, Мы дадим ему великую награду. И почему вы не сражаетесь на пути Аллаха за слабых из мужчин и женщин, и детей, которые говорят:

"Господи наш! Выведи нас из этого селения, жители которого тираны, и дай нам от Тебя покровителя и дай нам от Тебя помощника". "Те, которые уверовали, – сражаются на пути Аллаха, а те, которые не веруют, – сражаются на пути тагута. Сражайтесь же с друзьями сатаны; ведь козни сатаны слабы!" (Женщины, аяты 76–78); "Скажи тем, которые не веровали: «И сражайтесь с ними, пока не будет многобожия, и религия вся будет принадлежать Аллаху»" (Добыча, аят 39); "Сражайтесь с теми, кто не верует в Аллаха и в последний день, не запрещает того, что запретил Аллах и Его посланник и не подчиняется религии истины – из тех, которым ниспослано Писание, пока они не дадут откупа своей рукой, будучи униженными" (Покаяние, аяты 29–32)»[2].

Аналогичные расхождения можно обнаружить в подходах традиционалистов и радикальных исламистов и по другим важным вопросам. В частности, по их отношению к политической власти и законным правителям, терроризму смертников и т.д. Одновременно радикальный салафизм существует не только как некая система идеологических представлений. Он требует от своих адептов активной жизненной позиции, включающей их личное участие в достижении поставленных целей, осуществления ими специфической политической практики.

Представители традиционного ислама в этой связи подчеркивают, что такфириты-джихадисты сами «себе предоставили право объявлять людей вероотступниками (шире – "врагами ислама"), отвергать традиционную политическую власть, поскольку они не только санкционировали самоубийство, но и подстрекают к нему, а также игнорируют все правила джихада, им очень легко совершать убийства и террористические акции»[3].

Таким образом, методика аргументации радикальных салафитов основана, как правило, на подтверждении ими тех или иных выдвигаемых

---

[1] *Добаев И.П.* Указ. соч. С. 107.

[2] Там же.

[3] *Мухаммад Хасан*. Указ. соч. С. 63.

положений, идей, а порой и просто домыслов, той или иной цитатой, буквально вырванной, выхваченной из Корана или Сунны. Нередко они подкрепляют свои идеи трудами салафитов прошлого. Безусловно, такой подход способствует радикализации ислама в определенные, переломные этапы истории, в русле этого процесса фиксируется развитие религиозно-политического экстремизма и даже терроризма, мотивированного идеологемами радикального исламизма. В результате многочисленные террористические акции, осуществляемые такфиритами-джихадистами, зачастую безадресные, в отношении совершенно невинных людей, но интерпретируемые ими в качестве «священной войны за веру», создали качественно новую, нетерпимую для мирового сообщества ситуацию[1].

Подводя итог сказанному, считаем необходимым еще раз подчеркнуть, что сегодня идея диалога культур и религиозных традиций занимает очень важное, центральное место в преодолении идеологического вторжения. Основной темой этого диалога должны стать поиски цивилизационной формулы российской идентичности, разделяемой большинством граждан России, независимо от их национальности и вероисповедания. Гармонизация межнациональных отношений возможна не на пути отказа от национальных чувств или подавления национального сознания, а на пути осознания принадлежности наших народов к общей, созданной совместным трудом цивилизации, которая не упраздняет ничьей национальной идентичности и не умаляет ничьего национального достоинства[2].

Как нам представляется, следует положительно оценивать результаты заседания Совета по межнациональным отношениям, состоявшегося 31 октября 2016 г. в г. Астрахани, на котором с участием Президента Российской Федерации[3] обсуждались актуальные вопросы дальнейшей реализации Стратегии государственной национальной политики России[4].

В частности, участники заседания Совета по межнациональным отношениям отнесли стабильно устойчивый, высокий объем миграционных потоков в России к одному из ключевых рисков роста социальной напряженности, что указывает на необходимость реализации

---

[1] См.: *Добаев И.П.* Указ. соч. С. 109.

[2] См.: Выступление Святейшего Патриарха Кирилла на Тюменском форуме Всемирного русского народного собора 21 июня 2014 г.

[3] См.: Заседание Совета по межнациональным отношениям. Владимир Путин провел в Астрахани заседание Совета по межнациональным отношениям, посвященное актуальным вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики России // Официальный сайт Президента России. 2016. 31 окт. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/53173 (дата обращения: 22.11.2018).

[4] Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

комплексных мероприятий, направленных на повышение правовой грамотности мигрантов, формирование уважения к российской нации, ее истории и культуре.

В числе правовых мер рассматривалась возможность и потребность принятия федерального закона рамочного характера под условным названием «Формирование российской идентичности» или «О принципах формирования российской идентичности и основах этнокультурного развития в России». Предложено также ускорить доработку и принятие федерального закона о социальной и культурной адаптации, интеграции мигрантов.

Важным делом, по мнению участников, является включение разделов по формированию гражданской идентичности и межнационального согласия в следующие документы: Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации, в Федеральный закон об образовании, Программу патриотического воспитания граждан Российской Федерации, Стратегию развития воспитания и в Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

Не менее актуальными и перспективными направлениями этой работы представляются создание при Федеральном агентстве по делам национальностей межведомственной координационной совещательной группы по работе с молодежью для обеспечения эффективного взаимодействия между государственными органами, образовательными организациями, правоохранительными органами и общественными объединениями по вопросам поддержания межнационального согласия и разработка методических рекомендаций для образовательных организаций высшего образования по снижению этноконфессиональной напряженности, адаптации и социализации студентов из регионов России и СНГ на основе формирования российской гражданской идентичности[1].

§ 4. Состояние и особенности террористической деятельности в современных геополитических условиях и возможные перспективы расширения ее географии

Терроризм является одной из наиболее сложных социально-политических проблем современного общества, что связано в первую очередь с многообразием его проявлений, которые ведут к наруше-

[1] См.: Заседание Совета по межнациональным отношениям. Владимир Путин провел в Астрахани заседание Совета по межнациональным отношениям, посвященное актуальным вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики России. Официальный сайт Президента России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/page/115 (дата обращения: 30.10.2018).

нию гражданского мира и согласия, подрывают общественную безопасность и территориальную целостность, создают реальную угрозу основам конституционного строя, межнациональному и межконфессиональному согласию.

Угроза мировому сообществу со стороны международного терроризма не снижается, несмотря на усилия антитеррористической коалиции при активной роли Российской Федерации.

В первом десятилетии XXI в. терроризм претерпел существенные изменения: произошла его глобализация, сращивание с транснациональной организованной преступностью, существенно возросла степень опасности террористических вызовов, он превратился в фактор, представляющий реальную угрозу миру и безопасности, социальной стабильности и устойчивому развитию государств. Ежегодно в мире совершается более 10 тыс. террористических актов, количество жертв и пострадавших в них исчисляется тысячами человек. Обладая трансграничным и транснациональным характером, международные террористические (экстремистские) организации все активнее налаживают сотрудничество и взаимодействие в вопросах пропаганды радикального ислама, финансирования, поставки снаряжения и средств вооружения, совершенствования методов вербовки и специальной подготовки новых членов, их скрытой переброски в районы предполагаемых действий, тактики подготовки и проведения диверсионно-террористических акций. В последнее время наблюдается рост преступлений, совершенных террористами-одиночками. Эскалация террористической активности стала реальным катализатором, порождающим опасные антигосударственные и антиобщественные проявления в различных регионах планеты.

Деятельность международных террористических (экстремистских) организаций становится все более изощренной и агрессивной, нацеленной на увеличение количества жертв и нанесение максимального ущерба. Террористы практикуют рассредоточение сил и средств, кооперируются с транснациональными организованными преступными группировками, стремятся получить доступ к оружию массового уничтожения, используют в своих целях последние достижения в области высоких технологий, ведут активную идеологическую и пропагандистскую работу, вербовку и подготовку новых сторонников, используют радикальные настроения, питаемые международными и внутренними конфликтами, политическими кризисами, межэтническими и межконфессиональными противоречиями.

Расширение географии террористических угроз, активное распространение идеологии экстремизма и терроризма, в том числе в мировом информационном пространстве, изощренность методов и способов совершения террористических актов, масштабы человеческих жертв обозначили необходимость объединения усилий всего международ-

ного сообщества в интересах организации эффективного противодействия этому опасному вызову. Сделано на антитеррористическом направлении немало. Создана широкая инфраструктура глобального взаимодействия, охватывающая десятки международных организаций и региональных объединений. Значительно укрепилась международно-правовая база борьбы с терроризмом и экстремизмом, активно идет работа по формированию и продвижению норм и стандартов в этой сфере.

Начиная с 90-х гг. XX в. Россия продолжает оставаться в фокусе террористических угроз, направленных на подрыв территориальной целостности, государственного суверенитета и духовного единства народа. Реагируя на эти вызовы, в стране в сжатые сроки создана целостная система антитеррора, опирающаяся как на государственные, так и на общественные ресурсы.

В современном воплощении общегосударственная система противодействия терроризму в Российской Федерации действует на протяжении более десяти лет и приносит значимые результаты. Благодаря ее комплексному функционированию отмечается снижение террористической активности в ряде субъектов Российской Федерации. Проявлению этой позитивной тенденции способствует не только силовое подавление террористической деятельности, но и профилактическая работа, проводимая на системной основе под руководством Национального антитеррористического комитета всеми федеральными органами власти, антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации и институтами гражданского общества.

Учитывая неоднородность и уникальность России, где проживают представители 193 наций и народностей со своими уникальными традициями, носители 255 языков, в стране, расположенной на стыке западной и восточной цивилизаций, к антитеррористической деятельности предъявляются особые требования. В течение последних лет наблюдаются некоторые позитивные тенденции в этой сфере, однако уровень террористических угроз по-прежнему достаточно высок. И в первую очередь на Северном Кавказе. Это является, прежде всего, следствием распространения террористической идеологии, основу которой в этом регионе составляет религиозно-политический экстремизм. Несмотря на то что преступления террористической направленности совершаются в основном лицами, проживающими в России, многие их идейные вдохновители находятся за рубежом. Международные террористические организации, такие как «Аль-Каида», «Имарат Кавказ», «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», «ИГИЛ», рассматривают в качестве одного из своих приоритетов активизацию экстремистской (террористической) деятельности на территории России. Усилия идеологов терроризма направлены на искажение сути ислама, превращение его в религиозно-политическую основу, якобы призывающую к войне

за создание так называемого Всемирного исламского халифата и оправдывающую любые, даже террористические формы ее ведения. Из каналов воздействия террористической идеологии на молодежь следует выделить интернет-ресурсы. При этом масштабы их деструктивного влияния на людей все более возрастают. По данным зарубежных источников, в интернет-пространстве насчитывается уже до 10 тыс. экстремистских (террористических) электронных площадок[1].

Как показывает анализ практики расследования уголовных дел в отношении представителей международных экстремистских (террористических) организаций, их противоправная, конспиративная деятельность имеет в качестве конечной цели образование на территории России независимого теократического государства с шариатской формой правления (халифат) путем насильственного захвата власти в стране, угроза подобного развития ситуации наиболее актуальна для республик Татарстан и Башкортостан, субъектов Северо-Кавказского федерального округа.

Следует отметить, что серьезную опасность представляют вовлеченные в радикальный ислам лица, не относящиеся к национальностям, традиционно исповедующим мусульманскую веру, и отличающиеся повышенным религиозным фанатизмом, которые неоднократно использовались для совершения террористических актов, в том числе в качестве «смертников».

К числу *внешних* факторов, влияющих на распространение терроризма (экстремизма) в России, следует отнести:

- рост числа террористических проявлений в ближнем и дальнем зарубежье;
- социально-политическую и экономическую нестабильность в сопредельных государствах как бывшего СССР, так и Западной Европы и Восточной Азии;
- наличие вооруженных конфликтов в отдельных из них, а также территориальных претензий друг к другу;
- стратегические установки некоторых иностранных спецслужб и зарубежных (международных) террористических организаций;
- отсутствие надежного контроля за въездом-выездом из России и сохраняющуюся «прозрачность» ее границ;
- наличие значительного «черного рынка» оружия в некоторых сопредельных государствах.

К числу *внутренних* факторов роста терроризма (экстремизма) в России относятся:

---

[1] *Ильин Е.П.* Средства массовой информации в системе противодействия идеологии терроризма. Состояние и перспективы развития // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Роль средств массовой информации и Интернета в предупреждении терроризма». Москва, 14–15 октября 2013 г. М., 2013.

- наличие в стране большого нелегального «рынка» оружия и относительная легкость его приобретения;
- образование новой «российской диаспоры» (расселения граждан Российской Федерации за пределами своей страны);
- наличие значительного контингента лиц, прошедших школу войн в Афганистане, Приднестровье, Сербии, Таджикистане, Украине и других горячих точках, и их недостаточная социальная адаптированность в обществе переходного периода;
- ослабление или отсутствие ряда административно-контрольных правовых режимов;
- наличие ряда экстремистских группировок, террористических организаций, квазивоенных формирований;
- сплоченность и иерархичность преступной среды;
- утрата многими людьми идеологических и духовных жизненных ориентиров;
- обостренное чувство социальной неустроенности, незащищенности у значительных контингентов граждан;
- настроения отчаяния и рост социальной агрессивности, общественная фрустрация, снижение авторитета власти и закона, веры в способность и возможность позитивных изменений;
- недостаточная работа правоохранительных и социальных государственных и общественных органов по защите прав граждан;
- низкий уровень политической культуры в обществе;
- широкая пропаганда (кино, телевидение, пресса, литература, Интернет) культа жестокости и агрессии[1].

География резонансных террористических посягательств и инфраструктура терроризма постепенно распространяется за пределы республик Северо-Кавказского федерального округа на другие регионы (формирование «дуги террористической активности»). При этом по числу преступлений террористической направленности, как и ранее, доминирует Северокавказский регион. Наибольшую угрозу безопасности при этом представляют незаконные вооруженные формирования религиозно-экстремистской направленности, совершающие помимо терактов широкий спектр иных преступлений: посягательства на жизнь сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, преступления общеуголовного характера (разбои, вымогательства денежных средств у предпринимателей и должностных лиц в целях финансовой поддержки терроризма).

Этнополитизация различных сфер жизнедеятельности является фактором, непосредственно усиливающим конфликтный потенциал межнациональных отношений и ослабляющим общероссийскую

[1] *Баранов Н.А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: курс лекций. СПб., 2011. С. 249.

гражданскую идентичность, создающим угрозу возникновения идеологических противоречий в обществе.

Другим детерминирующим фактором экстремизма являются проблемы, порожденные миграцией, как внешней, так и внутренней, просчеты при реализации миграционной политики, в том числе избыточность миграционного притока в отдельные регионы. В немалой степени рост негативного отношения к мигрантам связан с несовершенством системы мер социокультурной адаптации и интеграции мигрантов, незнанием ими традиций местного населения либо нежеланием соблюдать эти традиции.

Эта проблема актуальна практически для каждого субъекта Российской Федерации, Москвы, Санкт-Петербурга, Краснодарского и Ставропольского краев, Московской, Ростовской и Волгоградской областей. Значительное число мигрантов, пребывающих на территорию России нелегально, занимаются в последующем противоправной деятельностью, вследствие чего возрастает напряженность в межнациональных отношениях целых регионов. В частности, в юго-восточных районах Ростовской области в результате изменения этнографической составляющей населения (число представителей чеченской, дагестанской, турко-месхетинской и других этнических диаспор превышает в отдельных сельских поселениях 60%) создаются предпосылки к нарастанию межнациональных и межконфессиональных противоречий. Неуважение мигрантами местных обычаев и устоев, их некорректное поведение являются причиной массовых конфликтов между ними и местным населением. Кроме того, с 2014 г. вырос поток беженцев из юго-восточной Украины.

Активная деструктивная деятельность отдельных радикальных общественных и религиозных объединений, некоммерческих организаций, финансируемых из иностранных источников, неформальных групп и отдельных лиц, а также проповедуемая ими экстремистская идеология угрожает общественному порядку в стране, межнациональному и межконфессиональному согласию, государственному строю, спокойствию и безопасности граждан.

Следует отметить, что глобальная сеть Интернет стала основным каналом распространения экстремистской идеологии и насилия, которая служит для экстремистских объединений средством коммуникации, рекрутирования и самовербовки новых членов, используется для организации и координации правонарушений экстремистской направленности. Активизировалась популяризация террористической идеологии (в частности, «Исламского государства Ирака и Леванта»), совершения преступлений террористической направленности в сети Интернет, а также иные проявления кибертерроризма. Реагирование на них затруднено несовершенством законодательства, размещением сайтов за пределами юрисдикции российских правоохранительных органов и др.

Распространение экстремистских идей приобретает возрастающую общественную опасность ввиду усиления агрессивности данной идеологии и расширения масштабов ее пропаганды в обществе, а также вследствие распространения в отдельных социальных группах российского общества мнения о приемлемости радикального образа действий для достижения своих целей (политических, конфессиональных, национальных, социальных и др.).

Особую тревогу вызывает экспансия нетрадиционного для России радикального ислама (ваххабизма) с территории других государств. Его проводниками прежде всего становятся иностранные эмиссары и выпускники зарубежных теологических центров радикального толка. Реальной угрозой при этом являются попытки создания в различных регионах страны сетевых структур (ячеек) запрещенных международных террористических (экстремистских) организаций.

Вот почему в России так была востребована Социальная Доктрина Ислама как практическое руководство, ориентирующее и государство, и его граждан-мусульман на гармоничное социальное сосуществование и развитие в семье братских народов России. Сегодня это вопрос сдвинулся с места и набирает обороты благодаря принятию Социальной доктрины российских мусульман[1] (далее – Доктрина). В Доктрине организованная мусульманская община названа одной из прочных основ российского гражданского общества и государства. В соответствии с основополагающими канонами Ислама, для мусульман является богоугодным делом защита государственных интересов и безопасности страны, в которой они проживают. Мусульманские организации России в условиях новых вызовов и угроз стремятся помочь своим приверженцам гармонично интегрироваться в современное российское общество. Эти организации призывают жить в согласии с представителями различных религий и народов, выступают фактором, стабилизирующим отношения в обществе.

Организации, подписавшие Доктрину в 2015 г., приняли на себя обязательства по выполнению ее основных положений, касающихся: 1) объединения усилий в сохранении традиционного для Российской Федерации ислама; 2) укрепления гражданского мира и согласия, налаживания межрелигиозного диалога и сотрудничества; 3) профилактики экстремизма и радикализма; 4) пропаганды бережного отношения к национальным, историко-культурным и религиозным традициям нашей страны; 5) улучшения взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления.

Также следует отметить, что на протяжении всей своей истории Российское государство осуществляет уникальную историческую

[1] См.: http://islam-today.ru/socialnaa-doktrina-rossijskih-musulman/#sdrm8 (дата обращения: 01.11.2016).

миссию, основное стратегическое содержание которой заключалось в достижении и сохранении статуса великой державы, чьими основными критериями традиционно являются не только размеры территории, численность населения, мощность вооруженных сил, но и уровень научно-технического развития, образования, культуры, состояние духовности общества, межнационального согласия и единства в совокупности, позволяющие ей оказывать влияние на ход мирового развития.

Выступая с принципиальной позицией обеспечения безопасности всех членов мирового сообщества (в частности, оказание гуманитарной помощи жителям Донецка и Луганска, районов юго-восточной Украины, Сирии и др.), Россия осуществляет политику по поддержанию безопасности собственного государства во всех ее аспектах. Сюда входят меры по охране суверенитета и территориальной целостности страны, недопущению любых видов вмешательства во внутренние дела, а также упорядоченные на основе права действия по реализации собственных национальных интересов: в целях обеспечения национальных интересов от внешних и внутренних угроз правовая система должна быть интенсивно действующей, гарантирующей обеспечение безопасности в любой сфере.

В связи с этим противодействие экстремистской (террористической) деятельности является одной из наиболее сложных проблем современного российского общества и государства, что связано с ростом числа экстремистских (террористических) преступлений, неоднородным составом экстремистских сообществ, их тесной взаимосвязью с внешними и внутренними деструктивными силами, оказывающими дестабилизирующее влияние на социально-политическую обстановку в стране и угрожающими национальной безопасности Российской Федерации.

Складывающаяся в мире социально-политическая обстановка, обусловленная ростом очагов напряженности в центрально-азиатском и ближневосточном регионе, оказывает непосредственное воздействие на предпринимаемые Российской Федерацией усилия по обеспечению безопасности своих рубежей, а также противодействию негативным трансграничным угрозам, имеющим тенденцию к распространению на ее территории.

Приграничные с Россией и ее союзниками государства, на территории которых обострены социально-политические конфликты, являются очагом распространения международного терроризма, межнациональной розни, религиозной ненависти и иных экстремистских проявлений.

Количество террористических актов, совершенных в различных регионах мира, позволяет осуществить оценку материально-технических, финансовых, кадровых и иных возможностей международных

террористических организаций, а также имеющийся потенциал по распространению своей деятельности на территорию России.

Многочисленные статистические данные о совершаемых террористических актах свидетельствуют о том, что в наибольшей степени террористической преступностью поражены такие государства, как Исламская Республика Афганистан, Сирийская Арабская Республика и Республика Ирак.

Географическое положение данных стран, а также наличие соответствующих логистических коридоров, объединяющих государства Ближнего Востока и Центрально-Азиатского региона, позволяет судить о значительном потенциале риска распространения терроризма в приграничные регионы Российской Федерации.

Таким образом, понимание сущности террористического процесса, протекающего как в государствах-очагах терроризма, так и в государствах, через территорию которых он попадает в Россию, является необходимым условием для выработки мер противодействия и локализации данной глобальной угрозы.

Самой сложной обстановка продолжает оставаться в Исламской Республике Афганистан. При этом новым трендом терроризма в Афганистане, помимо «Талибана», является деятельность международной террористической организации «Исламское государство». В отличие от «Талибана», не ставившего перед собой целей захвата территории, исторически не принадлежавшей афганским племенам, «Исламское государство» основным своим девизом считает «Сохраниться и расшириться»[1], провозглашая догму о создании Всемирного халифата – государства, территориальные пределы которого воплотят в себя территории проживания всей мусульманской уммы. Контролируемая боевиками территория по состоянию на март 2017 г. включает значительную часть южных, восточных и северных провинций Афганистана.

И если в 2014–2015 гг. отряды «Исламского государства» появились в южных районах Афганистана в связи с вытеснением их правительственными силами Пакистана из провинции Вазиристан, где у них имелись лагеря для подготовки новобранцев к действиям в Сирии, то в настоящее время значительно возрастает концентрация боевиков в северных провинциях, граничащих с государствами Средней Азии.

По мнению вице-президента Афганистана Абдул Рашида Дустума, речь идет в основном о выходцах из Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана и Северного Кавказа[2], которые в связи с успешными

---

[1] *Zelin A.* Colonial Caliphate: The Ambitions of the «Islamic State» // Perspectives on terrorism. August 2015. P. 85.

[2] Генерал Дустум: России следует помочь афганским силам в борьбе с общими угрозами // Военные материалы. 2015. 2 сент. URL: http://warfiles.ru/show-94870-generaldustum-zayavil-chto-rossii-dlzhna-pomoch-afganskim-silam-v-borbe-s-igil.html (дата обращения: 17.09.2016).

военными операциями правительственных сил Сирии и ВКС России вынужденно перебрасываются руководством «Исламского государства» из Сирии и Ирака.

Ключевой целью создания лагерей на территории северного Афганистана, по всей видимости, является создание условий для последующей дестабилизации обстановки в Таджикистане, Кыргызстане, Узбекистане, Казахстане и Туркменистане.

Исследователи отмечают, что вероятность проникновения «Исламского государства» и других террористических группировок в Афганистан и дальше – в постсоветскую Центральную Азию – серьезно усиливается в связи с растущим хаосом в афганской политической системе. Эффективность афганской правительственной армии серьезно ослаблена конфликтом между президентом Гани и главой исполнительного Совета Абдуллой, представляющими, соответственно, афганских пуштунов и таджиков. Более полутора лет президент Ашраф Гани не мог утвердить предложенную им кандидатуру на пост министра обороны. Из-за конфликта между Гани и Абдуллой в Афганистане до сих пор нет полностью утвержденного правительства[1].

Данная ситуация способствует разжиганию межнациональных конфликтов и, как следствие, пополнению числа сторонников за счет лиц, недовольных политикой центральных властей. Подобного рода «неофитами» «Исламского государства» из числа местных жителей прежде всего являются представители таджикского и узбекского этноса, испытывающие притеснения со стороны пуштунов.

Оценки специалистов относительно количества боевиков «Исламского государства» в северных провинциях Афганистана значительно расходятся.

Так, по мнению заместителя министра иностранных дел Российской Федерации Г. Карасева, на территории Афганистана участвуют около 6000 боевиков «Исламского государства»[2]. Министерство обороны Российской Федерации еще в 2015 г. называло цифру в 8000 чел.[3]

В то же время стоит отметить, что количественный состав примкнувших к группировке «Исламское государство» постоянно возрастает за счет других террористических организаций, например, таких как «Исламское движение Узбекистана».

---

[1] Угроза международного терроризма и религиозного экстремизма государствам – членам ОДКБ на центральноазиатском и афганском направлениях / под ред. И. Н. Панарина, А. А. Казанцева. М.: Аналитическая ассоциация ОДКБ; Институт международных исследований МГИМО МИД России, 2017. С. 37.

[2] См.: МИД РФ: «Исламское государство» поддерживает присутствие уже в 25 афганских провинциях // Афганистан.Ру. 2016. 7 апр. URL: http://afghanistan.ru/doc/96498.html (дата обращения: 22.11.2018).

[3] См.: Там же.

По заявлению секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Николая Патрушева на встрече секретарей совбезов ОДКБ, в настоящее время активизируется деятельность террористических организаций в непосредственной близости к границам государств – членов ОДКБ. Общая численность боевиков на севере Афганистана составляет порядка 15–20 тыс., в том числе в приграничных с Таджикистаном провинциях – до 7 тыс., в связи с чем угроза безопасности странам – членам Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) значительно усилилась.

Он отметил, что таким образом усиливается риск проникновения террористических организаций из Афганистана в Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, возрастает опасность заброски групп боевиков, поставок оружия и усиления вербовки молодежи в ряды экстремистов. В этой связи Россия призывает к наращиванию сотрудничества в рамках ОДКБ по противодействию терроризму[1].

Таким образом, в северных приграничных провинциях Афганистана осуществляется концентрация незаконных вооруженных формирований, связанных с деятельностью международной террористической организации «Исламское государство», проводится подготовка боевиков для совершения террористических акций на территории сопредельных государств, а также России и Китая.

Особую опасность для безопасности Российской Федерации представляет тот факт, что значительное количество террористов являются выходцами из России и государств среднеазиатского региона, имеют опыт боевых действий в Ираке и Сирии, владеют навыками агентурной деятельности и создания законспирированных ячеек.

Анализ угроз, исходящих от международных террористических организаций, действующих в Исламской Республике Афганистан, невозможен без исследования коммуникаций и логистики террористов, связанных с социально-политической, экономической и криминальной обстановкой в государствах, расположенных между Афганистаном и Россией.

Ключевой особенностью рассматриваемого аспекта для Республики Таджикистан является самая протяженная из стран Центральной Азии государственная граница с Исламской Республикой Афганистан.

Географически южные регионы Таджикистана являются первичным звеном для последующей экспансии экстремистской идеологии, а их население рассматривается идеологами и руководством террористических организаций в качестве социальной базы для расширения своего влияния на Север.

---

[1] См.: Патрушев: на таджикско-афганской границе находятся около 7 тысяч боевиков // Sputnik. 2018. 24 мая. URL: https://m.ru.sputnik-tj.com/world/20180524/1025664703/odkb-tajikistan-afganistan-granitsa-ugroza.html?mobile_return=no (дата обращения: 23.08.2018).

Анализ, проведенный специалистами Генеральной прокуратуры Республики Таджикистан, свидетельствует о том, что в составе НВФ примкнувших к «Исламскому государству», находится около 1100 таджикских граждан, из них 400 – из Хатлонской области, 272 – из Согдийской области, 254 – из районов республиканского подчинения, 139 – из города Душанбе и 26 – из Горно-Бадахшанской автономной области.

Особенностью, выделяемой таджикскими правоохранителями, является то, что вербовка данных граждан произведена на территории Российской Федерации в период нахождения ими в качестве трудовых мигрантов.

С другой стороны, общеизвестны факты вербовки граждан Таджикистана и на территории собственного государства. Наиболее резонансным из них является вербовка через сеть Интернет командира ОМОН МВД Республики Таджикистан Гулмурода Халимова.

Примечателен тот факт, что в целях снижения уровня радикализации населения органами государственной власти проводятся специальные мероприятия по контролю за религиозной деятельностью в правоохранительных органах и Вооруженных силах.

В целом, усилия, предпринимаемые правоохранительными органами Таджикистана, приносят свои плоды. После событий, произошедших в сентябре 2015 г., связанных с попыткой государственного переворота, в Таджикистане не наблюдалось масштабных террористических акций.

Вместе с этим стоит отметить, что руководство международных террористических организаций, реагируя на ситуацию в самом Таджикистане, перешло к тактике использования многочисленных таджикских диаспор, находящихся на территории других государств и прежде всего Российской Федерации.

Эксперты отмечают значительное увеличение экстремистских проявлений в Туркменистане за последние два года.

Данный факт напрямую связан с активностью незаконных вооруженных формирований на афганско-туркменской границе и расширением влияния «Исламского государства» на территории провинций северного Афганистана, населенных родственными с туркменскими племенами.

Другим важным фактором радикализации местного населения является общая либерализация всех отраслей политической, экономической и духовно-культурной жизни туркмен. За период правления первого Президента Туркменистана Сапармурата Ниязова его личность была возведена в ранг пророка, а написанная им книга «Рухнама» объявлена священной книгой всех туркмен и приравнена к Корану.

Нынешние официальные власти отказались от подобной практики и тем самым допустили возможность радикальным течениям

различного толка заполнить идеологическую нишу, образовавшуюся после появления у народа сомнений в истинности постулатов первого президента.

Значительная концентрация боевиков в приграничных провинциях Афганистана вынуждает официальные власти Туркменистана предпринимать беспрецедентные меры по защите своей территории от вторжения со стороны террористов. В настоящее время на туркменско-афганской границе сосредоточено до 70% вооруженных сил республики. Увеличен призывной возраст с 27 до 30 лет. Реализуются жесткие меры по профилактике и борьбе с фундаменталистской идеологией.

Вместе с этим анализ боевых возможностей туркменской армии, социально-политической обстановки в южных приграничных районах Туркменистана, а также отсутствие у туркменских властей каких-либо договоренностей с мощными в военном отношении державами в области противодействия терроризму и защите от внешней агрессии позволяет сделать вывод о том, что Туркменистан может стать первым государством постсоветского блока, подверженным нападению со стороны «Исламского государства». В этом случае у боевиков и их кураторов появится не только мощный военный плацдарм для дальнейшей экспансии, но и возможность финансирования за счет богатых нефтегазовых месторождений, а также контроля транспортных коридоров для доставки углеводородов из каспийского региона в Китай и Индию.

Основным маркером ситуации, связанной с распространением терроризма, является социально-политическая обстановка в Ферганской долине. В данном регионе, включающем в себя территории Узбекистана, Таджикистана и Киргизии, доминируют аффилированные с «Исламским государством» международные террористические организации «Исламское движение Узбекистана», «Исламское движение Туркестана» и др.

Органами государственной власти Узбекистана проводится политика так называемой нулевой терпимости по отношению к фундаменталистам, что позволяет в значительной мере снизить потенциал указанных организаций на территории остальной части страны.

Однако такая политика вынуждает террористов искать убежище и осуществлять террористические акции на территории других государств, таких как Афганистан, Киргизия и Таджикистан.

В то же время Узбекистан находится в ситуации кланового передела власти в связи со смертью президента Ислама Каримова, являющегося представителем Самаркандского клана. Полагаем, что другие заинтересованные во власти политические элиты, и прежде всего выходцы из Ферганской долины, в последующем будут осуществлять попытки дестабилизации обстановки в государстве посредством использования боевиков «Исламского движения Узбекистана» и других международных организаций. Поэтому нельзя исключать совершение последними

террористических акций, направленных на подрыв интересов правящей политической элиты.

Другим не менее важным фактором, влияющим на обеспечение безопасности Российской Федерации, является наличие в приграничных регионах России значительного количества узбекских диаспор суннитского типа, которые используются как финансовая и социальная база для создания законспирированных ячеек международных террористических организаций.

Республика Казахстан, являясь геополитическим партнером Российской Федерации, рассматривается террористами в качестве важнейшей цели на пути доминирования в регионе и создания пояса политической нестабильности от Китая до Европы.

Вместе с этим сам Казахстан так же, как и другие государства Средней Азии, имеет устоявшуюся клановую систему, предполагающую перманентную борьбу за экономические ресурсы и власть.

Данный фактор активно используется международными террористическими организациями в целях радикализации населения, создания на территории Казахстана собственных ячеек и совершения террористических акций.

Наиболее резонансным событием в рассматриваемом аспекте явилось осуществление террористических актов в Актобе 5 июня 2016 г., в ходе которых нападениям подверглись 2 оружейных магазина и войсковая часть 6655 Национальной гвардии. Для нападения террористы использовали захваченный ими пассажирский автобус, из которого они высадили пассажиров и кондуктора. Всего погибло 25 чел. (4 гражданских, 3 военных, 18 террористов). Теракт был совершен группой исламских экстремистов, которые одновременно занимались криминальной деятельностью. 18 июля 2016 г. произошел сходный теракт в городе Алматы. В его ходе имели место перестрелки между овладевшими оружием террористами и полицией.

Описанные выше террористические акты не были направлены против гражданских лиц, а преследовали такую цель, как завладение оружием для последующих нападений на органы власти. Однако общеизвестно, что подобного рода характер террористических преступлений лишь предшествует совершению массовых убийств людей, созданию обстановки страха и ужаса и, как следствие, дезорганизации либо устранению официальных властных институтов.

Еще одним из важных факторов террористической угрозы для приграничных регионов Российской Федерации является наличие множества диаспор выходцев из Северного Кавказа, проживающих в приграничных регионах Казахстана.

Практика оперативно-служебной деятельности пограничных органов и органов безопасности в 1990-е и начале 2000-х гг. свидетельствует о том, что данные субнациональные образования активно использо-

вались боевиками с Северного Кавказа для восполнения финансовых и людских ресурсов, лечения и реабилитации раненых, а также для установления устойчивых контактов с эмиссарами международных террористических организаций и спецслужб иностранных государств.

С учетом этого не исключено, что в настоящее время и прогнозируемый период чеченские, ингушские и дагестанские диаспоры Северного Казахстана будут использоваться для организации и управления каналами незаконной миграции и доставки боевиков международных террористических организаций на территорию Российской Федерации.

Террористическая активность в Кыргызстане обусловлена несколькими факторами:

- присутствием значительного количества международных экстремистских религиозных организаций суннитского толка. При этом наибольших успехов в расширении своей деятельности добились запрещенные в Российской Федерации «Исламское движение Восточного Туркестана», «Жайшуль Махди», «Таблиги Джамаат», «Ат-Такфир Валь-Хиджра», «Ансарулох». А такие организации, как «Исламское движение Узбекистана» и «Хизбут-Тахрир» вообще расценивают территорию Ошской и Джалал-Абадской областей как свою базу для дальнейшей экспансии на север;
- наличием большого количества граждан Кыргызстана в рядах международных террористических организаций в Сирии и Ираке и возвращением их на родину. В отличие от Узбекистана и Казахстана, проводящих политику «нулевой терпимости» по отношению к «возвращенцам», власти Кыргызстана не обладают политической волей и возможностями по тотальному контролю за действиями бывших боевиков, что обусловливает их прибытие именно в этот регион Центральной Азии[1];
- интенсивными темпами исламизации региона. В настоящее время в Кыргызстане действует 2362 мечети, при этом корпус проповедников-имамов в основном прошел подготовку в религиозных образовательных учреждениях Египта, Саудовской Аравии и Турции, где мог быть подвергнут фундаменталистской пропаганде и вербовке со стороны международных террористических организаций.

Еще одним важным фактором, позволяющим расценивать ситуацию с противодействием терроризму в Кыргызстане как непосредственную угрозу безопасности Российской Федерации, является наличие у России и Кыргызстана соглашений по беспрепятственному перемещению трудовой миграции в рамках Евразийского экономиче-

[1] Syria Calling: Radicalisation in Central Asia // Europe and Central Asia Briefing № 72 Bishkek/Brussels, 20 January 2015.

ского союза, что позволяет террористам расценивать Кыргызстан как удобную площадку для дальнейших действий на территории России.

Имеющаяся у правоохранительных органов информация свидетельствует о том, Кыргызстан активно используется боевиками-«возвращенцами» из числа граждан Российской Федерации для проникновения на территорию России.

Данный механизм представляет собою следующую последовательность действий.

1. Эвакуация из зоны боевых действий на территорию северных провинций Афганистана (Нангархар, Кундуз, Баглан, Сари-Пуль, Фарьяб, Джузджан) либо в Турцию.

2. Дополнительная подготовка русскоязычных боевиков по основам вербовочной работы.

3. Переброска на территорию Баткентской, Джелал-Абадской или Ошской областей через территорию Таджикистана либо напрямую из Турции.

4. Легализация в качестве граждан Кыргызстана путем получения соответствующих документов с использованием коррупционных и иных криминальных схем.

5. Убытие на территорию Российской Федерации в качестве трудовых мигрантов граждан Кыргызстана.

Полагаем, что при выборе мест проведения террористических акций боевиками, прежде всего, будет учитываться присутствие в конкретных населенных пунктах сплоченной национальной диаспоры суннитского толка (преимущественно киргизской, таджикской и узбекской) и развитых средств массовой информации, позволяющих вызвать широкий общественный резонанс при массовой гибели людей.

В настоящее время выявлены следующие тенденции экспансии исламского радикализма на территорию Российской Федерации.

1. Широкое информационное воздействие на население (преимущественно молодежь до 30 лет) через электронные средства массовой информации и социальные сети.

2. Попытки внедрения в круг исламского духовенства активных проповедников ханбалитской школы шариата с целью последующей проповеди учения Сайида Кутба и ибн Таймии.

3. Использование НКО Турции, Катара и Саудовской Аравии для подготовки экстремистской печатной продукции, обучения религиозно неграмотных граждан и в целом радикализации местной мусульманской уммы.

4. Использование так называемых возвращенцев для создания экстремистских ячеек в местах компактного проживания диаспор и отсутствия представителей центральных духовных властей.

5. Попытки провоцирования конфликтов между представителями традиционных направлений ислама и примкнувшими к «Исламскому государству» неофитами.

6. Использование каналов духовных и светских связей между регионами Российской Федерации для эксфильтрации в Россию лиц, ранее участвовавших в деятельности «Исламского государства» на территории других стран. Наиболее активно при этом будут использоваться каналы трудовой миграции между Российской Федерацией и Республикой Киргизия.

7. Попытки организации экстремистских сообществ на территории субъектов со значительным проживанием национальных диаспор. (Ставропольский край, Свердловская и Тюменская области, а также ряд других субъектов).

Вывод:

1) усложнение предупредительной деятельности российских правоохранительных органов в связи с негативными изменениями экстремистской (террористической) преступности, увеличением влияния организованной преступной деятельности на состояние и структуру этого сегмента преступности и в целом на криминогенную ситуацию в стране, ростом преступлений, которые традиционно рассматривались как наиболее чувствительные к уровню профилактической работы (преступлений несовершеннолетних и молодежи, членов экстремистских организаций, ликвидированных и запрещенных на основании судебных решений, участников неформальных объединений и т.п.), требует определенного пересмотра положений о ее осуществлении и организации с учетом современных реалий в экономике, политике, праве, вызывает необходимость ее нормативно-правового, материально-технического и иного обеспечения, стимулирования работников правоохранительных органов и иных органов и учреждений, осуществляющих профилактику правонарушений и предупреждение преступлений;

2) складывающаяся политическая, военная и социально-экономическая обстановка в регионах Центральной Азии может являться условием значительной эскалации трансграничной террористической активности в южных и юго-восточных приграничных регионах Российской Федерации.

§ 5. Общая характеристика угроз безопасности, исходящих от деятельности международных террористических организаций. Проблемы международного сотрудничества в борьбе с новыми проявлениями терроризма

Как известно, террористическая религиозная группировка «Исламское государство» (далее – ИГИЛ), имеющая связи с «Аль-Каидой», набрала наибольшую силу во время действий на территории Сирии, где ИГ воевала против правительственных сил и приобрела «славу» одной

из самых жестоких. Однако в 2014 г. группировка резко активизировала свою деятельность и в Ираке. Воспользовавшись недовольством иракских суннитов политикой Багдада, ИГИЛ развернула массированное наступление на северные и северо-западные провинции Ирака и захватила обширные территории, где объявила о создании так называемого Исламского халифата.

Подобного развития ситуации можно было бы избежать, если бы на международной арене принципиальную и последовательную линию Российской Федерации поддержали основные игроки. Эта линия выстраивается при четком соблюдении принципов уважения суверенитета и независимости иностранных государств – членов ООН и невмешательства в их внутренние дела. Создается впечатление, что только Россией осуждаются действия, представляющие собой нарушение этих основополагающих принципов, а сохранение и поддержание международной стабильности и безопасности, противодействие распространению терроризма и экстремизма в любых формах вне зависимости от национальной и религиозной окраски стали приоритетами только российской внешней политики. Впрочем, ситуация постепенно меняется, о чем свидетельствует Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности ООН 24 сентября 2014 г. В данном документе была выражена особая озабоченность по поводу того, что такие организации, как «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), Фронт «Ан-Нусра» (ФАН) и другие ячейки, филиалы, отколовшиеся группы или ответвления «Аль-Каиды», занимаются вербовкой иностранных боевиков-террористов и вовлекают их в свои ряды. В связи с этим подчеркнута необходимость устранения этой конкретной угрозы[1].

С момента начала сирийского кризиса в марте 2011 г. Российская Федерация последовательно проводит линию на его мирное урегулирование самими сирийцами через диалог, без иностранного силового вмешательства. В своих политических подходах и практических шагах на сирийском направлении мы строго придерживаемся норм и принципов международного права, опирающегося на Устав ООН. В глобальном плане такая линия направлена на предотвращение изменения существующего миропорядка, позволяющего поддерживать международный мир и безопасность, нормальные межгосударственные отношения. В рамках реализации этой линии Российская Федерация трижды (в октябре 2011 г., феврале и августе 2012 г.) совместно с КНР использовала право вето в Совете Безопасности ООН с целью предотвращения принятия резолюций, которые открывали бы путь к международно узаконенной внешней агрессии против Сирии.

[1] См.: Official Documents System of the United Nations. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/548/01/PDF/N1454801.pdf?OpenElement (дата обращения: 22.10.2104).

Несмотря на усилия Российской Федерации, к лету 2011 г. развитие событий в Сирии вылилось в вооруженное противостояние между Правительством САР и незаконными вооруженными формированиями (НВФ), получающими политическую, информационную и материальную поддержку извне, в том числе в форме поставок вооружений, содействия в вербовке, обучении и переброске иностранных боевиков, численность которых к началу 2014 г., по различным оценкам, доходила до 20 тыс. чел. По сведениям из официальных сирийских источников, в их числе граждане свыше 80 государств, включая Российскую Федерацию.

В сети Интернет поддерживается несколько русскоязычных сайтов, на которых регулярно размещается информация о деятельности в Сирии русскоязычных боевиков. Это, в частности, fisyria.com. Кроме того, сирийская тематика широко освещалась на сайте «Кавказ Центр».

На начальных этапах внутреннего вооруженного конфликта в САР большая часть разнородных и не имеющих общего командования НВФ группировалась вокруг так называемой «Сирийской свободной армии» – «зонтичной» структуры, руководство которой поддерживало связи с крупнейшими объединениями зарубежной сирийской оппозиции («Сирийский национальный совет», «Национальная коалиция сил сирийской революции и оппозиции») и имело непосредственное отношение к распределению различного рода помощи, поступавшей от зарубежных спонсоров.

Впоследствии, однако, влияние «Свободной сирийской армии» на НВФ заметно сократилось. Осенью 2013 г. большое число крупных группировок боевиков объявило о своем разрыве с ней и создании нескольких альянсов, которые в ноябре 2013 г. объединились в так называемый «Исламский фронт».

К настоящему моменту наиболее боеспособными и организованными силами среди антиправительственных НВФ являются отряды, выступающие под экстремистскими лозунгами, в том числе не скрывающие своих связей с «Аль-Каидой» и ее лидером А. Завахири. К ним относятся: «Джабхат Ан-Нусра», «Исламское государство Ирака и Леванта», «Джунд Аш-Шам», а также группировки, вошедшие в «Исламский фронт». Идейную базу этих организаций составляет воинствующий исламизм, предполагающий необходимость борьбы (джихад) за создание Всемирного халифата или установление радикальных исламских порядков на территории отдельно взятых государств и регионов, в данном случае – Сирии и Ирака. Основа их кадрового состава представлена иностранными джихадистами и сирийскими сторонниками радикальных течений в исламе, прежде всего, местного отделения Ассоциации «Братья-мусульмане».

В течение 2014 г. мы наблюдали, как Ближний Восток стремительно погружался в новую реальность. Локальные «арабские революции»

перерастали в полномасштабную войну на огромной территории с множеством участников, цели которых иногда более актуальны для XIII, чем для XXI в. Многие наблюдатели считали, что после взятия Мосула, второго по величине города Ирака, террористическая организация ИГИЛ очень близко подошла к реализации главного пункта своей программы – созданию халифата, территория которого будет простираться от Средиземноморья до иранских гор Загрос. Во всяком случае представитель ИГИЛ по связям с прессой шейх аль-Аднани провозгласил в первый день Рамадана (29 июня 2014 г.) о восстановление Исламского халифата.

Иракский кризис, как гигантская воронка, втягивал в себя все новых политических игроков – и целые страны, и мощные военизированные организации. Какие угрозы и риски несет в себе новая геополитическая ситуация как странам региона, так и глобальному миру?

Ответ на этот вопрос можно искать в контексте рассмотрения Исламского государства как угрозообразующего элемента. Не менее важно для нас понять: как и почему это произошло, а также чем может обернуться его развитие в контексте угроз национальным интересам России.

Оценку ситуации дают специалисты и эксперты разных стран и научных специальностей. Разброс мнений и суждений о причинах сегодняшних событий значительный. Порой их генезис пытаются представить «как неизбежный результат эволюции потрясений, которая имеет целый ряд различных составляющих». Например, по мнению Генри Киссинджера, появление ИГ является переворотом против законной власти, который вызван расколом между шиитскими и суннитскими толкованиями религии и сектами. Это также «революция против искусственной государственной системы, которая была навязана Ближнему Востоку после Первой мировой войны»[1].

С другой стороны, создается ощущение, что некоторые международные политические силы на Западе решили действовать в рамках эсхатологического сценария, описанного в христианских и особенно исламских источниках[2]. Подобное впечатление создается, когда отслеживаешь маршрут и регионы, где вдруг возникают воинствующие, религиозные группировки, которые по мановению волшебной палочки могут за ночь захватить половину Ирака или сделать революцию на Востоке, там, где, видимо, по западным меркам, «слишком долго»

---

[1] См.: Эксперт: появление ИГ – неминуемая эволюция событий на Ближнем Востоке // РИА Новости. 2014. 16 сент. URL: https://ria.ru/world/20140916/1024252070.html (дата обращения: 12.03.2018).

[2] Эсхатология – система религиозных представлений о конце света.

существует относительная стабильность. Однозначно было ясно, что проект «Большого Ближнего Востока», стартовавший вместе с арабской весной, будет иметь свое продолжение.

Не менее важными в системе детерминаций событий на Ближнем Востоке являются следующие обстоятельства. В период с 2008 по 2013 г. военные расходы стран – членов НАТО стагнировали, а наиболее пострадавшие от финансового кризиса государства и вовсе серьезно их сократили. Это стало сказываться на возможностях альянса. До конфликта в Украине (с которым возник лозунг защиты Европы от России) и перехода ИГИЛ к активной фазе наступления казалось, что каких-то выраженных задач у НАТО не осталось. Теперь многие оборонные программы, которые были ранее заморожены или приостановлены, реанимированы. Все потому, что возникла возможность убедить общественность в существовании угроз, на которые нужно тратить деньги. В опубликованных материалах Центрального военного командования США говорится, что американское оборонное ведомство с июня по сентябрь 2014 г. потратило на военные операции против ИГИЛ 1,1 млрд долл.

Получается, если «арабская весна» была своего рода репетицией, то более серьезными шагами по геополитическому взлому Ближнего Востока и соседних регионов стало появление ИГИЛ. Подобный новый формат террористических боевых организаций позволяет мобильно и точечно добиваться поставленных целей, быстро захватывать богатые углеводородами и важными транзитными путями регионы стран Востока.

Не без оснований некоторые эксперты считают, что захват иракских территорий со стороны ИГИЛ стал следствием провала плана по свержению Башара Асада в Сирии. Возможно, это и так, но последующие события показали, что ИГИЛ после Ирака вновь перебросил свои силы в Сирию и был готов к интервенции против любой соседней страны, куда распространяются интересы Запада. При этом симптоматично, что ИГИЛ всячески способствует укреплению и расширению курдского политического фактора в регионе, что тоже является частью плана Запада, заинтересованного в создании курдского государства на территории Сирии, Ирака, Турции и Ирана.

Одно ясно, что ИГИЛ и подобные им террористические организации выполняют некий план по созданию хаоса, кровопролития и сокращения населения стран мусульманского Востока, поскольку они воюют и убивают преимущественно мусульманское население. Естественно, что организации, подобные ИГИЛ, таят в себе опасность и для государств, имеющих с Россией общую границу, в частности Азербайджана, который является важным энергетическим и транзитным игроком в регионе. Как нам представляется, на данном этапе задачей подобных организаций является вовлечь Турцию и Иран в хаос (в про-

екте «Большого Ближнего Востока»), поэтому для Азербайджана прямой угрозы пока не существует[1].

В среднесрочной перспективе религиозно-гражданские войны в Ираке, Сирии, возможно, в других регионах будут еще очень долго продуцировать сами себя, поэтому ни сунниты, ни шииты, ни арабские монархии, ни Тегеран с «Хизбаллой» выгодополучателями от погружения Ближнего Востока в хаос не станут. Локальные победы и поражения всех участников конфликтов приведут только к их взаимному ослаблению. Соединенные Штаты Америки также мало что выиграют от развития такого сценария, потому что управлять хаосом, во-первых, очень дорого, а во-вторых, крайне проблематично, потому что в подобный менеджмент уже заложены системные сбои. Понимание этого вынуждают США заручаться поддержкой стран Юго-Восточной и Центральной Азии в борьбе с ИГИЛ. Так, в свою бытность Госсекретаря США Джон Керри на инаугурации нового президента Индонезии в г. Джакарте призвал представителей Брунея, Малайзии, Филиппин, Сингапура и Австралии препятствовать набору новобранцев в ИГИЛ и блокировать каналы финансирования.

Очевидными бенефициариями могут стать курды, которые свою фактическую независимость смогут подкрепить финансово за счет дивидендов, полученных от захвата нефтеносного Киркука с его развитой инфраструктурой. Впрочем, курды уже самостоятельно продают нефть, и ее след обнаружен не только в Европе, но и в США, хотя Вашингтон и поддержал требование Багдада бойкотировать курдский нефтяной экспорт. Кстати, в Израиль ушел вовсе не первый танкер с курдской нефтью, как об этом недавно писали СМИ. Тот факт, что североиракская нефть не однажды поступала в порты Ашкелона и Хайфы – для специалистов всего лишь секрет Полишинеля. К провозглашению независимости курдов будут подталкивать разные силы, особенно Израиль с учетом его «теплых отношений» с Турцией. И появление независимого Курдистана с сильной 120-тысячной армией («Пешмерга» – «идущие на смерть») станет вызовом и для Анкары, и для Тегерана, Дамаска, Багдада.

Среди бенефициариев нового витка конфликта не последней может оказаться Россия, которая уже стала продавать оружие правительству аль-Малики. Для нее, как и для Азербайджана, Казахстана и других

[1] Впрочем, некоторыми экспертами высказывается и другое мнение. В частности, обращается внимание на то, что Азербайджан, при определенных обстоятельствах, может «стать добычей» боевиков, которые в этом случае не преминут воспользоваться вооружением, закупленным Ильхамом Алиевым, и своим «кадровым резервом» в различных районах с тем, чтобы продолжить продвижение дальше. На первой линии огня, естественно, будут два христианских государства Южного Кавказа – Грузия и Армения.

экспортеров углеводородов, стало ясно, что Запад не сможет обрушить нефтяные индексы. Цены на баррель в 2016 –2017 гг. были выше ожидаемых, а ведь за счет их роста Россия и смогла компенсировать санкционные потери, чего очень не хотели США и их сателлиты. Но и европейцам придется позабыть о поставках дешевого газа по гипотетическим газопроводам Иран – Ирак – Сирия или Катар – Саудовская Аравия – Иордания – Сирия – Турция. Их сооружение придется надолго отложить.

Но ближневосточная проблема заключается не только в наступившем кровавом хаосе и тем более не в чьей-то выгоде. События на Ближнем Востоке сначала потеряли возможность внутреннего, а теперь и внешнего управления. При этом спонтанность и непредсказуемость развития событий опасны сами по себе.

Действующие на территории Сирии и Ирака НВФ активно прибегают к террористическим методам путем совершения террористических актов, в результате которых гибнут мирные граждане, совершают диверсии против объектов жизнеобеспечения и социально-экономической инфраструктуры. Например, за время вооруженного конфликта в Сирии, по оценкам ООН, погибло более 100 тыс. чел. Около 6 млн сирийцев стали временно перемещенными лицами. Число покинувших страну из-за военного конфликта превысило 3 млн чел.

Объем ВВП Сирии, который в 2011 г. составлял 56,7 млрд долл. США, в 2012 г. оценочно снизился на 20%, а в 2013 г. – на 45% от «довоенного» объема. Промышленное производство и экспорт сократились на 80%. Остановка производства и разрыв хозяйственных связей привели к потере более 5 млн рабочих мест.

На контролируемых боевиками территориях применялась практика шариатского судопроизводства, вводились многочисленные запреты бытового характера, в том числе на пользование Интернетом, прослушивание музыки, производились публичные казни и телесные наказания. Подобного рода деятельность привела к вытеснению из этих районов представителей этнических и конфессиональных меньшинств (христиан, алавитов, друзов, курдов), против которых проводились акции устрашения и геноцид.

Так, например, в ходе организованного совместного рейда ряда НВФ[1], как относившихся к «Сирийской свободной армии», так и МТО, в провинции Латакии в августе 2013 г., по свидетельству проводившей расследование международной правозащитной организации «Хьюман Райтс Вотч», было убито не менее 190 мирных жителей, включая 43 женщин, детей и стариков, на основании их принадлежности к ала-

[1] В их числе помимо ИГИЛ еще порядка 20 экстремистских организаций («Джабхат Ан-Нусра», «Джейш Аль-Мухаджирин-валь-Ансар», «Сукур Аль-Ыз» и др.).

витам[1]. Многие перед смертью были подвергнуты пыткам и физическому насилию. По меньшей мере 200 чел. было взято в заложники (в основном женщины и дети). Схожие преступления совершались боевиками в г. Адра близ Дамаска, Садад (провинция Хомс) и других местах. Имели место многочисленные осквернения, поджоги и разрушения христианских храмов, в частности, в городах Ракка, Хомс, Маалюля, а также намеренное уничтожение памятников культуры. За отказ принять ислам мужчинам-христианам предписано было платить золотом джизью (подушную подать).

За время конфликта в Сирии боевиками НВФ неоднократно совершались действия насильственного характера в отношении граждан Российской Федерации. В частности, в июле 2012 г. был захвачен в заложники гражданин России С. Кошкин (освобожден в результате спецоперации сирийских военных 27 июля 2012 г.). В сентябре 2012 г. работавшие по частным контрактам граждане России В. Горелов и А. Хассун также были захвачены боевиками (освобождены 3 февраля 2013 г. в результате обмена на плененных ВС Сирии боевиков). В начале октября 2013 г. группировкой «Лива Ат-Таухид» (входящей в настоящее время в «Исламский фронт») захвачен российский гражданин К. Журавлев, в этот же период появилась информация о захвате российского гражданина С. Горбунова (позже был убит).

К моменту начала внутреннего вооруженного конфликта в Сирии численность граждан Российской Федерации, включая лиц с двойным гражданством России и Сирии, на территории этой страны оценивалась МИД России приблизительно в 30 тыс. чел. В феврале 2014 г. на консульском учете в Посольстве России в Дамаске и Генконсульстве России в Алеппо (временно приостановило работу в январе 2013 г.) состояло 7926 чел. За время конфликта рейсами МЧС России из страны на безвозмездной основе был вывезен 951 гражданин Российской Федерации и других государств. Известно о гибели нескольких десятков лиц, имевших двойное гражданство России и Сирии.

Неоднократно минометному обстрелу со стороны боевиков подвергались Посольство России в Дамаске и Генеральное консульство России в Алеппо. В результате устроенного экстремистами взрыва автомобиля в прилегающем к Посольству районе 21 февраля 2013 г. всему комплексу зданий дипмиссии был нанесен значительный материальный ущерб. В ходе минометного обстрела Посольства 28 ноября 2013 г. один из сотрудников получил ранение. В январе 2013 г. деятельность Генконсульства России в Алеппо была временно приостановлена по соображениям безопасности, а его сотрудники вывезены в Дамаск при содействии сирийских военных.

---

[1] Так, по сообщению источника из Национального госпиталя г. Латакии, в период с 4 по 18 августа 2013 г. в госпиталь было доставлено 205 трупов мирных жителей.

Рядом представителей сирийской оппозиции, включая Сирийскую свободную армию[1] и Национальную коалицию сил сирийской революции и оппозиции[2], делались заявления о том, что российские граждане являются «законными целями для боевиков в Сирии», а также высказывались угрозы «сбивать российские самолеты в воздушном пространстве Сирии»[3] и «осуществить силовую акцию» против пункта материально-технического обеспечения ВМФ России в г. Тартусе.

Продолжающийся в Сирии вооруженный конфликт привел к значительным экономическим потерям работавших на сирийском рынке российских экономоператоров. В 2012 г. под влиянием нестабильности двусторонний товарооборот сократился до одной трети показателя 2011 г. (1,968 млрд долл. США) и составил менее 500 млн долл. США. По данным ФТС России, объем двустороннего товарооборота с января по июль 2013 г. составил 241,1 млн долл. США (за аналогичный период 2012 г. – 478 млн долл. США). Из страны полностью или частично выведен персонал таких российских компаний, как «Татнефть», «Стройтрансгаз», «Корпорация Уралтехнострой» «Совинтервод» и т.д., понесших серьезные убытки.

Перспективу военной победы антиправительственных сил в тот период во внутреннем вооруженном конфликте в Сирии МИД России расценивал как крайне неблагоприятную для международного и регионального мира с учетом возможного в этом случае создания в этой стране плацдарма международного терроризма и экстремизма с негативными долгосрочными последствиями для национальных интересов Российской Федерации.

События октября 2014 г. по захвату ИГИЛ г. Кабани (Сирийский Курдистан) позволял сделать неблагоприятный прогноз дальнейшей

---

[1] В декабре 2012 г. Сирийская свободная армия в опубликованном в Интернете видеообращении заявила: «Посольство Украины, посольство России, граждане этих стран, а также иранцы отныне будут добычей и целью для всех наших сил. Мы призываем не выпускать ни украинца, ни русского, ни иранца живыми из Сирии».

[2] 19 декабря 2012 г. член Национальной коалиции сил сирийской революции и оппозиции Хейсам Аль-Малех заявил в интервью катарскому спутниковому телеканалу «Аль-Джазира»: «Россия, как и Иран, поддерживает режим Асада оружием и боеприпасами, а также на политической арене, поэтому граждане этих стран – законные цели для боевиков в Сирии».

[3] 28 февраля 2013 г. Росавиация направила рекомендации российским авиакомпаниям не использовать воздушное пространство Сирии для полетов. 29 апреля 2013 г. самолет российской авиакомпании Nord Wind Airlines подвергся обстрелу над территорией Сирии. На борту самолета находились 159 чел. и восемь членов экипажа. В целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажей гражданских воздушных судов Российской Федерации 29 апреля 2013 г. Росавиация направила директиву о запрете использования воздушного пространства САР. Территориальным органам Росавиации было поручено жестко контролировать исполнение директивы до особого указания.

эскалации террористической угрозы на протяженном участке турецко-сирийской границы, связанный с организацией новых путей для трафика боевой силы и оружия.

Опосредованно события в Сирии и Ираке, имея транснациональный характер, представляли в своем развитии угрозу интересам национальной безопасности России, в том числе обусловленную организацией волнения в Крыму с использованием в этих целях исламских радикалов, находящихся на полуострове и территории Украины. Об этом сообщали сразу несколько независимых источников. Как заявлял муфтий воссозданного Центрального духовного управления мусульман Крыма (Таврического муфтията) Руслан Саитвалиев, «в социальных сетях приверженцы крымских ваххабитов и «Хизб ут-Тахрир» призывали начать войну в Крыму». При этом он отмечал, что на полуострове немало сторонников таких взглядов. Это означало, что угроза совершения террористических актов становилась вполне реальной. К выводу о том, что часть крымско-татарского населения в Крыму может постепенно радикализироваться, а межэтническое противостояние нарастать, пришел и Центр изучения национальных конфликтов, подготовивший карту напряженности в регионах России. Таким образом, прогноз возможного развития событий на полуострове рисовался неутешительный, хотя и не являлся неожиданным.

Об активизации радикальных сил в Крыму не раз заявлял так называемый уполномоченный президента Украины по делам крымско-татарского народа Мустафа Джемилев. По сведениям экспертов, группы боевиков, сформированных из ранее воевавших в Сирии крымских татар, проходят обучение на одной из баз Службы безопасности Украины во Львовской области. В процессе диверсионных актов могут быть уничтожены важные объекты инфраструктуры (в частности, железнодорожные узлы и вокзалы). Все это, по замыслам радикальных сил, должно привести к вооруженному мятежу.

Сейчас на юге Украины действуют две основные базы вербовки боевиков из числа мусульман. Прежде всего, это так называемый Мусульманский культурный центр, расположенный в г. Днепропетровске. Его курировали заместители главы региона И. Коломойского – Б. Трейгерман и Б. Филатов. Второй вербовочный пункт действует в Геническе (Херсонская область). Там же расположен штаб крымско-татарского «Меджлиса в изгнании», лидеры которого подписали с Коломойским Меморандум об объединении сил в борьбе за освобождение Крыма.

Антироссийские силы делают ставку и на переформирование разгромленного в Новороссии спецбатальона «Крым», который, как известно, был создан при финансовой поддержке Коломойского и был укомплектован в том числе исламскими боевиками. Сейчас Коломойский финансирует пополнение батальона боевиками «Правого

сектора». Перед батальоном была поставлена новая задача – диверсии на территории Крымского федерального округа.

Выводы.

Главным лидером по всем основным показателям террористической активности в начале XXI в. оставался Ирак – в основном в контексте вооруженного сопротивления американской военной интервенции 2003 г. и последующей оккупации страны силами США и их союзников, а также подконтрольному им иракскому правительству (так, в 2002 – 2011 гг. только на Ирак пришлось более трети всех погибших от терактов в мире)[1].

Однако к середине 2010-х гг. ведущим импульсом терроризма в регионе стала активизация радикально-исламистских группировок уже в новом, расширенном ирако-сирийском контексте, и прежде всего движения ИГИЛ. В условиях нового витка вооруженного конфликта в Ираке уже после вывода американских сил и развернувшейся в соседней Сирии полномасштабной гражданской войны трансграничный феномен ИГИЛ стал даже более ярким примером регионализации повстанческо-террористического движения, претендующего на квазигосударственные функции, чем трансграничная активность вооруженных исламистов во главе с талибами в афгано-пакистанском контексте.

«Модернизация» Ближнего и Среднего Востока автоматически ведет к росту радикальных настроений на просторах Южного и Северного Кавказа, Средней Азии. Погружение Сирии и Ирака в пучину управляемого хаоса только усилило в России решительность разного рода экстремистских группировок в осуществлении антигосударственной деятельности, в том числе совершении преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства. Только эпицентром напряженности, стала на Кавказе не Чеченская Республика, а другие республики – Дагестан, Кабардино-Балкария.

Вступление России в антитеррористическую коалицию против ИГИЛ означало «вызвать огонь на себя», чего, со всей очевидностью, добивались США и их союзники. Кроме того, России пришлось оказывать разностороннюю антитеррористическую помощь странам – участникам СНГ (Азербайджану, Казахстану, Узбекистану и другим республикам Средней Азии). По южному периметру границ Российской Федерации остается опасность развязывания изматывающей «мятеж войны» – террористические акты, диверсионные удары, «зачистки», рейды бандформирований, ликвидация банд и их лидеров. Поэтому на первый план выходит армейский спецназ, части ВДВ, группы спецназа ФСБ и Росгвардии, точечные действия ВВС.

---

[1] Global Terrorism Index: Capturing the Impact of Terrorism in 2002–2011. Sydney; N.Y.: Institute for Economics and Peace, 2012. P. 12. URL: http://www.visionofhumanity.org/sites/ default/files/2012_Global_Terrorism_Index_Report.pdf (дата обращения: 25.08.2014).

Подтверждением того, что международное сотрудничество в борьбе с терроризмом, а тем более расширением экстремистской идеологии, России необходимо осуществлять исходя из приверженности идее сохранения целостности собственного государства, является сам факт того, что на протяжении длительного времени международное сообщество затягивает как минимум процесс устранения различий на пути выработки общих «правил игры», когда речь заходит о так называемой угрозе распространения терроризма.

По мнению английского политолога, одного из известных исследователей терроризма П. Уилкинсона, низкий уровень международного сотрудничества по борьбе с терроризмом и пробелы в соответствующих разделах международного права предопределены тем, что в международном сообществе имеются государства, которые постоянно генерируют и воспроизводят терроризм. Как было показано выше, также имеются расхождения между государствами в определении этого международного политического явления. Потребности организации под эгидой ООН и на базе межгосударственных многосторонних и двусторонних соглашений сотрудничества в борьбе с международным терроризмом обусловливают необходимость научной разработки концепции борьбы с международным терроризмом и разработки конкретной программы ее реализации. ООН за весь период своего существования немало сделала для борьбы с терроризмом. Однако, несмотря на обилие международно-правовых актов и органов, координирующих борьбу с международным терроризмом, в международном праве до настоящего времени нет единого универсального соглашения, определяющего понятие «международный терроризм», его юридическую природу и ответственность.

Основные препятствия для эффективного взаимодействия в сфере противодействия насильственному экстремизму и терроризму, по мнению специалистов, в большей степени обусловлены различиями внутренних и внешних интересов всех государств Ближнего и Среднего Востока, Северной Африки, Центральной и Юго-Восточной Азии, испытывающих на себе террористические методы вмешательства в их внутренние дела.

В зарубежных публикациях в качестве синонима «террорист» используются следующие термины: экстремист (extremist), фундаменталист (fundamentals) и партизаны (guerillas). Каждая из дефиниций несет свою смысловую нагрузку в понимании различных проявлений терроризма (сепаратизма, радикализма, агрессии и т.д.), но и в определенной мере эти термины уже постулируют политико-правовые формы и средства противодействия. Но главным идеологическим содержанием террора, терроризма и других производных от него определений является не только тот или иной способ борьбы, а осуществление в комплексе политических, зачастую экстремистских и сепаратистских целей.

Наряду с этим хотелось бы еще раз подчеркнуть факт размытости терминологической границы, одностороннего, неполного или слишком расширительного толкования понятия «терроризм» в некоторых не только национальных, но и международных документах.

Эти недостатки негативно влияют на согласованность и оценки государствами – членами ООН относительно тех или иных насильственных действий, национально-освободительных, сепаратистских выступлений, партизанских движений и т.п. вследствие того, что нет взаимопонимания в вопросе о том, считать ли эти действия терроризмом или легитимным правом повстанческих движений, что, соответственно, мешает выработать единую позицию, влияет на характер сотрудничества и ответную реакцию в деле пресечения терроризма.

Тактикой международного терроризма и экстремизма (т.е. организаций, его представляющих) является осознанный выбор массового насилия в качестве действенного оружия в идеологической и политической борьбе против ряда ведущих стран Запада и других стран мирового сообщества, против устоев международной безопасности, основ существующего миропорядка в целом.

Как представляется, в связи с появлением в США и других странах так называемых доморощенных экстремистов, воодушевленных идеологией «Аль-Каиды», но напрямую не связанных ни с одной экстремистской группой, масштабы и спектр планируемых атак могут экстенсивно расшириться.

Поскольку движение «Талибан» играло ключевую роль в становлении «Аль-Каиды», предоставив ей в Афганистане свои отряды, базы, вооружение, финансовые средства и территориальное размещение руководства, выживание «Аль-Каиды» связано в обозримом будущем с той благодатной средой для идей радикализма, которую формируют распадающиеся или распавшиеся государства, являющиеся экономически и политически нестабильными.

Приходится констатировать, что глобализация международной организованной преступности и терроризма (негативная глобализация) происходит быстрее, чем глобализация усилий по борьбе с ними.

Вместе с тем хотя подход к международному сотрудничеству по вопросу противодействия терроризму политизирован в меньшей степени (нежели в отношении военных вызовов безопасности), однако оценка действий террористов и ответные конкретные формы международного сотрудничества часто свидетельствуют об отсутствии единства по этой проблеме и нередко имеют место политические разногласия, что не способствует выработке своевременных способов совместной борьбы с террористами.

Тем более что существует расхождение на международном уровне и по вопросу о мерах противодействия терроризму. В документах ООН это объясняется отсутствием или трудностью всеобщего согласования

по поводу трактовки понятия «терроризм». Между странами в отношении этого феномена существуют расхождения в области тактических шагов.

Показательно, что правительство США (совместно с некоторыми членами НАТО) на основе постулирования концепции «терроризм-война» в течение более 10 лет вели полномасштабную войну против движения «Талибан» и «Аль-Каиды». Сама концепция «глобальная война против террора» (Global War on Terror) сложилась в ответ на процесс универсализации террористической угрозы, масштабных терактов против государств. Для ее реализации сформировались альянсы из многих стран, в том числе прежде противостоящих лагерей. Вместе с тем в западном мире существует разделение на сторонников и противников столь радикальных мер.

В представлении либерально-демократической части европейского сообщества такая ориентация на концепцию «терроризм-война» (даже перед лицом террористической угрозы) осуществляется за счет нарушения прав и индивидуальных свобод человека. Подтверждением вышесказанного являются данные о том, что материальные и финансовые средства для ведения войны в Афганистане были специально сформированы благодаря оговоркам, внесенным в октябре 2001 г. в «Патриотический Закон США» (в котором борьба с терроризмом была в юридическом отношении приравнена к войне).

Данные поправки расширили полномочия федеральных служб без санкций прокуроров или решений суда пресекать сомнительные финансовые операции, получать доступ к банковским документам, блокировать банковские счета, фильтровать иммиграционные потоки, осуществлять перлюстрацию корреспонденции, прослушивать и следить за телефонной и электронной связью граждан, что расценивается некоторыми правозащитниками США как нарушение IV поправки Билля о правах.

По оценкам телеканала «Евроньюс», общие затраты на эту 10-летнюю войну составили около 1 млрд 300 млн долл. США на момент ликвидации руководителя «Аль-Каиды» Усамы бен Ладена в ночь с 1 на 2 мая 2011 г. Однако даже при таком успешном результате понятия «война» и «терроризм» по-прежнему неразрывны. Такие глобальные проблемы требуют комплексных социально-политических и иных глобальных решений, а не только силовых. Тем более что на международной арене могут появиться иные фигуры в раскинутой по всему миру сети террористических группировок, новые приверженцы и последователи, теперь уже идеологии «бенладизма».

По сравнению с американской позицией, большинство европейцев в принципе считают концепцию силы в противодействии терроризму слишком прямолинейной, предпочитая, прежде всего, использовать широкий набор превентивных действий (т.е. политических, диплома-

тических, социально-экономических, информационно-разъяснительных, административно-законодательных, культурных и т.п.), переходя далее к решительным военно-полицейским операциям.

На самом деле кажущееся расхождение между США и ЕС в восприятии понятий «террористическая угроза» и «контртеррористические действия» свидетельствует, естественно, лишь о некотором различии в стратегии и тактике ответных мер. Отдельные контингенты военных подразделений ряда стран Европы принимали участие в борьбе против террористов в Афганистане вместе с США, которые прибегли к решительному использованию милитаристских сил вне своей страны.

Тем не менее государства ЕС склонны обращать внимание на первопричины, приведшие к конфликту или к терактам, и концентрироваться на их преодолении (так называемый root causes approach подход).

В свете изложенных соображений нет ничего удивительного в том, что достижение международного консенсуса для эффективной борьбы с терроризмом является достаточно сложным процессом. Как отмечается в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации [разд. I, п. 4 («з», «и»)], для международного сообщества характерно не только отсутствие «единого подхода к определению причин возникновения и распространения терроризма и его движущих сил», но и «отсутствие единого антитеррористического информационного пространства на международном уровне».

В самом деле, секретные данные спецслужб, разведки по всем аспектам терроризма составляют национальную прерогативу. Обмен такой информацией на широкой, открытой основе иррационален по своей исходной природе. Вместе с тем обмен имеет место и, как правило, происходит на двусторонней основе. Типичным примером такого взаимодействия, в частности, между Германией и Чехией явилось отслеживание с 2008 г. и одновременное задержание в обеих странах в апреле 2011 г. 8 членов радикальной исламистской организации «Джамаат шариата».

В то же время в процесс межстранового сотрудничества привносится большое число препятствующих этому обстоятельств, таких как специфика источников информации, критерии секретности, различия в стандартизации процедур безопасности, степень доверительности сторон, не исключено, что иногда влияет политическая ангажированность или же преднамеренная дезинформация и т.п.

Особого внимания заслуживает конструктивно изложенная Концепция борьбы с терроризмом, принятая в России в 2009 г.

Очевидно, что в Концепции и в Федеральном законе необходимо четкое закрепление понятий «война» и «боевая обстановка», чтобы действовать в рамках закона и исключить возможность двойных стандартов. Вследствие того, что стратегия и форма противодействия терроризму должны базироваться на выявлении всех реальных причин, раз-

личных конфессиональных, социальных и иных корней, разноречивой идеологической и политической базы, методы борьбы с терроризмом могут быть самыми разными, вплоть до жестких.

В целом надо признать, что российская концепция, вобравшая в себя важнейшие положения Глобальной контртеррористической стратегии ООН от 8 сентября 2006 г., в наибольшей мере тяготеет к общеевропейским позициям.

За последние годы ООН делает попытки комплексного решения формирования принципов, подходов, институтов и механизмов по предотвращению и борьбе с международным терроризмом.

Для осуществления контртеррористических мер по устранению условий, способствующих распространению терроризма, предотвращению и борьбе с ним, была реформирована и создана институционально приемлемая управленческая система в рамках Организации Объединенных Наций.

Необходимость реализации комплексного плана действий государств-членов (в соответствии с концепциями и стратегией ООН) объективно стимулировала выстраивание сбалансированной структуры учреждений, департаментов, фондов и программ борьбы с терроризмом.

Для эффективной координации и сотрудничества государств – членов ООН в 2005 г. была сформирована *Целевая* группа по осуществлению мероприятий по борьбе с терроризмом. В ее компетенции оказались почти два десятка органов системы ООН, имевших своей проблематикой борьбу с терроризмом. Целевая группа выработала программу работы для осуществления первой серии инициатив, призванных помочь государствам-членам в реализации стратегии, были созданы соответствующие структурные подразделения:

- по комплексному осуществлению Глобальной антитеррористической стратегии, рабочая группа ставит целью разработать практическую методологию с тем, чтобы по просьбе заинтересованных государств-членов помочь им в комплексной реализации стратегии;
- по проблемам радикальных и экстремистских движений, ведущих к терроризму, рабочая группа ставит целью помочь государствам-членам в анализе радикальных и экстремистских движений и предложить им новые идеи и практические решения, помогающие ослабить притягательную силу террористических лозунгов;
- по противодействию финансированию терроризма цель рабочей группы заключается в изучении различных компонентов стратегий и международных стандартов противодействия финансированию терроризма.

При ООН действует Международный научно-исследовательский институт по вопросам преступности и правосудия. Он проводил для

прокуроров и сотрудников других следственных органов из 19 латиноамериканских стран программы подготовки по вопросу защиты свидетелей, уделяя особое внимание лицам, участвующим или участвовавшим в террористических или организованных преступных группах, а также жертвам терроризма.

В течение четырех последних десятилетий международное сообщество под эгидой Организации Объединенных Наций разработало 13 конвенций, посвященных предупреждению и искоренению терроризма.

В заключение стоит отметить, что современный международный терроризм своим концептуальным каркасом представляет своеобразное глобальное формирование организационно не связанных групп, формально объединенных между собой приверженностью этнорелигиозным и националистическим идеям, но одновременно ощущающих себя сторонниками «бенладизма».

Следует констатировать, что выживание «Аль-Каиды» связано в обозримом будущем с той благодатной средой для идей радикализма, которую формируют распадающиеся или распавшиеся государства, экономически и политически нестабильные.

Идеологическое влияние не уменьшается даже при отстраненности от власти движения «Талибан», даже после ликвидации лидера международного террористического сообщества Усамы бен Ладена и рассредоточенности руководства «Аль-Каиды», поскольку эти движения для многочисленных сторонников стали внутренним идеологическим символом. Ликвидация главного руководителя в ходе силовой операции США не означает, что война и терроризм закончились. На международной арене следует ожидать появления иных фигур сети террористических группировок, новых приверженцев и последователей теперь уже идеологии «бенладизма».

По нашему мнению, от действия ООН или иного крупного транснационального альянса зависит согласованность и разработка совместных подходов в деле ликвидации терроризма и решения глобальных проблем современности.

Подводя итог сказанному, можно предложить следующие направления научных исследований и разработок, результаты которых будут востребованы при осуществлении научно-методологического и экспертно-аналитического обеспечения Совета Безопасности РФ, его рабочих органов.

1. Сосредоточить усилия на научной разработке проблем профилактики экстремистской (террористической) деятельности. Целесообразны проработка вопроса о создании координационного совета по вопросам научно-методического обеспечения субъектов противодействия экстремистской деятельности, создание целевых учебных программ и курсов по проблематике противодействия экстремизму (терроризму).

2. Провести работу по обобщению практики профилактики экстремизма (терроризма) в регионах в целях дальнейшей разработки научных основ ее оптимизации. В частности, изучить опыт реализации мероприятий по формированию общекультурных и профессиональных компетенций среди студентов, противодействия правовому нигилизму и проявлениям девиантных форм поведения в молодежной среде в разных регионах страны.

3. Повысить эффективность реализации и практическую направленность разработки федеральных (региональных и муниципальных) программ противодействия экстремистской (террористической) деятельности, целевых программ в сфере межнациональных отношений и этнокультурного развития, включить в них действенные профилактические мероприятия, в том числе по укреплению единства российских граждан, воспитанию патриотизма, сохранению духовных традиций народов России, интеграции и адаптации мигрантов. Рекомендуется изучать и при наличии такой возможности использовать положительный опыт субъектов Российской Федерации в сфере противодействия экстремизму (терроризму).

4. Совершенствовать организацию работы органов государственной власти всех уровней в сфере противодействия экстремизму (терроризму) посредством внедрения передовых информационных технологий, новых методов информационно-аналитической деятельности, обеспечивая своевременность и достоверность поступления необходимой информации, оптимизацию временных затрат на осуществление первичного учета и формирование статистической отчетности в рассматриваемой сфере.

5. Принять комплексные меры по преодолению сепаратистских тенденций в субъектах Российской Федерации, в том числе с использованием темы территориальных споров, реабилитации жертв политических репрессий и нарушения прав коренных народов; нейтрализации на территории России деструктивной деятельности, способствующей возникновению очагов напряженности на межэтнической и межконфессиональной основе; пресечению каналов финансирования экстремистской (террористической) деятельности националистических, религиозных, этнических и иных сообществ. Особое внимание при этом следует уделять деятельности некоммерческих организаций, финансируемых из иностранных источников.

6. Предпринять меры, направленные на дальнейшее развитие законодательства по противодействию экстремистской (террористической) деятельности, совершенствование нормативно-правовых и организационных механизмов предупреждения экстремизма (терроризма), а также конкретизировать сферы полномочий и задачи соответствующих субъектов противодействия экстремистской (террористической)

деятельности, придать системный характер их работе по исполнению требований действующего законодательства.

7. В соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН о нейтрализации угрозы, исходящей от действий иностранных боевиков-террористов, которых вербуют или принимают в свои ряды ИГИЛ, ФАН и иные группы, и организации террористической направленности, разработать универсальную контртеррористическую стратегию, включая такие направления, как:

- противодействие распространению идей насильственного радикализма и вербовке в ИГИЛ боевиков из числа российских граждан;
- поиск ненасильственных путей предупреждения и урегулирования конфликтов в целях снижения степени риска радикализации до уровня, порождающего терроризм, что особенно актуально для российских регионов, наиболее подверженных экстремизму (Северный Кавказ, Поволжье);
- международно-правовое сотрудничество в сфере противодействия финансированию, планированию, содействию, подготовке или совершению террористической деятельности «Аль-Каиды», «Исламского государства» и других международных террористических организаций, в том числе путем наращивания потенциала, координации планов и усилий, а также обмена информацией о накопленном опыте сотрудничающих государств.

§ 6. Развитие научных исследований в сфере противодействия терроризму и проблемы их организации

Современный терроризм – это комплексное, многоаспектное явление, поэтому его изучают представители различных наук, прежде всего политологии и права, а также социологии, истории, философии и др.

Многоплановый и междисциплинарный характер проблемы противодействия международному терроризму прежде всего обусловил повышенное внимание к отдельным аспектам ее проявления со стороны представителей различных направлений гуманитарных наук, в том числе юриспруденции. Непосредственно в международно-правовом ракурсе исследуемая проблематика освещена в трудах российских и зарубежных авторов, представляющих науку международного права. Это работы: А. Х. Абашидзе, К. А. Бекяшева, Р. М. Валеева, Г. В. Игнатенко, Ю. М. Колосова, Г. И. Курдюкова, Л. А. Лазутина, В. Н. Лихачева, И. И. Лукашука, С. Ю. Марочкина, Л. Х. Мингазова, О. И. Тиунова, Д. И. Фельдмана, Н. А. Чернядьевой и др.

По подсчетам профессора А. И. Долговой, только за период 2001–2010 гг. по терроризму было защищено 133 диссертации, из них

56 в 2007–2010 гг., в том числе из последних только 5 по юридическим наукам (менее 10%). В последнее десятилетие (2009–2018 гг.) этот перекос значительно был исправлен за счет роста числа исследований проблем борьбы с терроризмом, как правило, на уровне кандидатских диссертаций по юридическим наукам[1].

Нельзя забывать, что в советский период разработкой проблем терроризма, его сущности, квалификации террористических актов, международно-правового сотрудничества в борьбе с терроризмом занимались И. И. Блищенко, Л. Н. Галенская, Н. В. Жданов, И. И. Карпец, И. Г. Кибальник, Н. Б. Крылов, Ю. М. Колосов, У. Р. Латыпов, И. И. Лукашук, Е. Г. Ляхов, Л. А. Моджорян, В. А. Мазов, Ю. А. Решетов, П. С. Ромашкин, Ю. С. Ромашев, Ю. М. Рыбаков, А. Н. Трайнин и др.

---

[1] *Каримов Р.Р.* Становление и развитие договорно-правового механизма сотрудничества государств в борьбе с терроризмом в XX – начале XXI столетий (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Мытищи, 2009; *Галачиева М.М.* Уголовно-правовой анализ террористического акта: законодательные и теоретические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2010; *Нурбеков И.М.* Тактико-организационные особенности взаимодействия при расследовании преступлений международного характера: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2010; *Кошевой И.О.* Криминологические и уголовно-правовые проблемы борьбы с содействием террористической деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2011; *Серебряков А.В.* Содействие террористической деятельности: проблемы квалификации и соотношение со смежными составами преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар 2012; *Шибзухов З.А.* Уголовная ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2012; *Шуйский А.С.* Противодействие террористическим актам посредством уголовно-правовых норм с двойной превенцией: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2012; *Алиева С.Ю.* Вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений террористической направленности и проблемы противодействия (региональное исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Махачкала, 2014; *Егоров Е.Н.* Противодействие терроризму и религиозному экстремизму: опыт государств Центральной Азии: автореф. дис. ... канд. политич. наук: 23.00.04. СПб., 2015; *Амиров А.Э.* Международно-правовые аспекты реализации глобальной контртеррористической стратегии ООН: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Казань, 2016; *Матчанова З.Ш.* Факторы распространения терроризма в современной России: криминологический анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Калининград, 2016; *Мирзоахмедов Ф.А.* Уголовная ответственность за терроризм по законодательству Республики Таджикистан и Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2016; *Бучаев С.М.* Криминологические проблемы противодействия процессу превращения личности в преступника-террориста: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Махачкала, 2017; *Богомолов С.Ю.* Ответственность за финансирование терроризма: уголовно-правовое и криминологическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Н. Новгород, 2017; *Бадамшин С.К.* Преступления террористической направленности, совершаемые с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей: уголовно-правовая и криминологическая характеристика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2018; и др.

В разработку теоретических проблем международного терроризма внесли вклад зарубежные исследователи, в их числе Ш. Бассиуни, Б. Дженкинз, Й. Динстайн, Р. Клаттербак, У. Лакер, Р. Миллер, П. Уилкинсон, А. Шмидт и др.

Из современных разработок вопросов международно-правового определения понятия «терроризм», целесообразности данного вопроса отметим работы А. Э. Амирова, Е. Г. Ляхова, И. И. Синякина, А. В. Мардояна.

Механизмам международно-правового регулирования борьбы с терроризмом, возникающим при этом проблемам посвящены работы Б. И. Кофмана, В. В. Устинова, В. Ф. Антипенко, Н. В. Прокофьева.

Вопросы развития международно-правового регулирования борьбы с отдельными видами терроризма, в частности концепции развития международного права в области борьбы с ядерным терроризмом, международно-правовые проблемы борьбы с ядерным терроризмом, международно-правовые аспекты борьбы с биотерроризмом исследовались в работах К. И. Косачева, М. Л. Хабачирова, А. Е. Симонова соответственно.

Вопросы международного терроризма при изучении смежных или более общих проблем рассматриваются в работах А. Р. Каюмовой, М. В. Кешнер.

Поскольку никто не рождается террористом, но некоторые люди ими *становятся* в силу индивидуальных предпосылок, особенностей своего развития, жизненного пути, крайне важное значение приобретают психологические исследования в этой области.

Что касается психологических и социально-психологических исследований, то изучение проблем терроризма за рубежом проводится примерно со второй половины XX в. Как отмечают специалисты, начиная с середины 90-х гг. также наблюдается резкая активизация этих исследований[1]. В это же время интерес к данной проблематике стали проявлять и отечественные психологи. Стимулом для исследований послужило проведение круглого стола «Психологи о терроризме», организованного в 1994 г. журналами «Государство и право» и «Психологическим журналом», в котором приняли участие специалисты разных психологических школ. За круглым столом были обсуждены различные аспекты данного феномена и связанные с этим практические задачи[2].

В последующие годы изучение различных аспектов психологии терроризма в России активно развивалось. К настоящему времени проведен ряд эмпирических исследований, опубликовано множество

---

[1] *Соснин В.А., Нестик Т.А.* Указ. соч. С. 12.

[2] Психологи о терроризме: круглый стол // Психологический журнал 1995. Т. 16. № 4. С. 37–48.

статей, несколько монографий[1] и учебников[2], систематически проводятся научные и практические конференции[3].

Психологические исследования проблем терроризма сейчас развиваются по целому ряду направлений. Известный социальный психолог, Л. Г. Почебут выделяет среди них следующие наиболее значимые:

- психология личности террористов;
- психология взаимодействия террористов и заложников;
- психология заложников – основных жертв действий террористов;
- психология свидетелей, очевидцев террористических актов, родственников заложников;
- психология ведения переговоров с террористами;
- психология общества в условиях террора[4].

Сходную структуру имеют и многие учебные пособия по психологии терроризма. Следует отметить также, что все указанные направления исследований имеют ярко выраженные прикладные аспекты.

Ряд направлений психологического изучения терроризма связан с анализом психологических процессов, происходящих непосредственно во время проведения террористического акта (в первую очередь связанного с захватом заложников из числа мирных граждан), либо с особенностями оказания психологической помощи различным категориям жертв террористов, минимизацией психологических последствий террористической атаки. Так, психологические приемы и технологии, используемые при переговорах с захватившими залож-

---

[1] См., например: *Ольшанский Д.В.* Психология терроризма. СПб.: Питер, 2002; *Сочивко Д.В., Гаврина Е.Е., Боковиков А.К., Белокуров Г.И.* Подсознание террориста / под ред. Д. В. Сочивко. М.: ПЕР СЭ, 2006; *Соснин В.А., Нестик Т.А.* Указ. соч.; *Соснин В.А.* Психология терроризма и противодействие ему в современном мире. М.: Изд-во Института психологии РАН, 2016; *Тарабрина Н.В., Быховец Ю.В.* Террористическая угроза. Теоретико-эмпирическое исследование. М.: Изд-во Института психологии РАН, 2014.

[2] См., например: *Марьин М.И., Касперович Ю.Г.* Психологическое обеспечение антитеррористической деятельности: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. М.: Изд. центр «Академия», 2007; *Белашева И.В., Ершова Д.А., Есаян М.Л.* Психология терроризма: учеб. пособие. Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2016; Психология терроризма: учеб.-метод. пособие / сост. Э.Л. Боднар. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2013; *Лепешкин Н.Я., Василин В.Г., Обирин А.И., Талынев В.Е.* Психологические основы терроризма и антитеррористической деятельности в современных условиях: учеб.-метод. пособие / под ред. проф. И. Ф. Ярулина. Хабаровск: Хабаровский пограничный институт Федеральной службы безопасности РФ, 2008.

[3] См., например: Психология и психопатология терроризма. Гуманитарные стратегии антитеррора: сб. ст. / под ред. проф. М. М. Решетникова. СПб.: Восточно-Европейский институт психоанализа, 2004. В сборнике представлены подготовленные для печати доклады участников Форума «Психология и психология терроризма. Гуманитарные стратегии антитеррора» (23–25 мая 2004 г.).

[4] *Почебут Л.Г.* Психология терроризма // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2005. Сер. 6. Вып 3. С. 69.

ников террористами, разрабатываются и изучаются преимущественно в психологических подразделениях соответствующих правоохранительных органов и спецслужб. Психологические методы и техники работы с жертвами террористических актов разрабатывают и используют на практике психологи из системы МЧС России и гражданские специалисты в области кризисного психологического консультирования, психотерапии.

В контексте тематики настоящей монографии наибольший интерес представляют направления исследований и разработок, связанных с профилактикой терроризма и противодействием данному явлению[1]. При таком подходе наряду с изучением социально-психологических предпосылок терроризма особое внимание вызывает первое из указанных выше направлений, поскольку изучение психологических особенностей террористов, социально-психологических характеристик террористических групп – необходимая предпосылка для поиска путей эффективного противодействия их деятельности. Это направление, в свою очередь, включает такие разделы, как психология и психопатология личности террориста, мотивация террористов (на индивидуальном и групповом уровнях), психологические типы террористов, психология террористической группы (организации), психология вовлечения новых членов в террористическую деятельность и др. Некоторые из этих направлений раскрыты в настоящей монографии[2].

Признавая научную ценность проанализированных и упомянутых работ, необходимо отметить, что они не в полной мере раскрывают все аспекты борьбы с терроризмом как самостоятельной угрозой национальной безопасности.

Целенаправленный характер и высокая динамика перехода *терроризма* как наиболее опасной разновидности *трансграничных угроз* из категории потенциальных к реально действующим потребовали повысить качество и оперативность научной и экспертной проработки мер по противодействию им.

Многие из данных мер получили свое обоснование в последующих главах монографии, что, безусловно, повышает научную ценность осуществленных ее авторами научных исследований и разработок.

---

[1] Здесь имеется в виду именно терроризм как комплексный феномен, а не конкретные террористические акты.

[2] См. § 4 главы IV «Социально-экономические и психологические предпосылки терроризма в России» и § 4 главы V «Психологические методы воздействия, применяемые при вовлечении в террористические организации».

Глава II

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ В НОВЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

§ 1. Международно-правовые основы противодействия терроризму

Противодействие терроризму в современном мире невозможно без консолидации усилий всех заинтересованных государств. Российская Федерация является активным участником различных международных соглашений, направленных на устранение террористической угрозы. Взаимодействие нашего государства с другими государствами в этой сфере носит развернутый и многоаспектный характер. Наглядным подтверждением чего служит обширный перечень конвенций, протоколов, деклараций и резолюций ООН, документы Совета Безопасности ООН, одной из сторон которых выступала Российская Федерация, а также ратифицированные Россией международные договоры, заключавшиеся в рамках регионального международного сотрудничества.

Достаточно подробно указанные документы рассмотрены в сборнике, подготовленном авторским коллективом под редакцией доктора юридических наук, профессора А. И. Долговой и кандидата юридических наук В. В. Милинчук[1].

Конечно, в настоящее время перечень международных правовых актов несколько расширился, однако базовые документы остаются прежними.

К основным общепризнанным нормам международного права в сфере противодействия терроризму относятся следующие универсальные соглашения, разработанные в рамках Организации Объединенных Наций:

---

[1] Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Долговой и канд. юрид. наук В. В. Милинчук. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2007. С. 880.

1) Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанная в Гааге 16 декабря 1970 г.[1];

2) Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, заключенная в Монреале 23 сентября 1971 г.[2];

3) Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятая в Нью-Йорке 14 декабря 1973 г.[3];

4) Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, принятая в Нью-Йорке 17 декабря 1979 г.[4];

5) Конвенция о физической защите ядерного материала, принятая в Вене 26 октября 1979 г.[5];

6) Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, подписанный в Монреале 24 февраля 1988 г.[6];

7) Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, подписанная в Риме 10 марта 1988 г.[7];

8) Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, совершенный в Риме 10 марта 1988 г.[8];

9) Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, принятая в Нью-Йорке 15 декабря 1997 г.[9];

10) Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, принятая в Нью-Йорке 9 декабря 1999 г.[10];

11) Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, принятая в Нью-Йорке 13 апреля 2005 г.[11]

---

[1] Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1971 г. № 2000-VIII.

[2] Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 27 декабря 1972 г. № 3719-VIII.

[3] Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 декабря 1975 г. № 2727-IX.

[4] СССР присоединился к Конвенции в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 мая 1987 г. № 6941-XI.

[5] Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 мая 1983 г. № 9236-X.

[6] Ратифицирован в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 февраля 1989 г. № 10153-XI.

[7] Ратифицирована Федеральным законом от 6 марта 2001 г. № 22-ФЗ.

[8] Ратифицирован Федеральным законом от 6 марта 2001 г. № 22-ФЗ.

[9] Ратифицирована Федеральным законом от 13 февраля 2001 г. № 19-ФЗ.

[10] Ратифицирована Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ.

[11] Ратифицирована Федеральным законом от 2 октября 2006 г. № 158-ФЗ.

Российская Федерация участвует и в других многосторонних международных договорах, в частности в Конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, от 14 сентября 1963 г.

По линии Совета Европы Россия участвует в следующих многосторонних международных договорах в области борьбы с терроризмом:

1) Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г. (Протокол о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма от 15 мая 2003 г.);

2) Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма от 16 мая 2005 г.;

3) Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16 мая 2005 г.

В соответствии с п. 1 ст. 1 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма[1] (заключена в Варшаве 16 мая 2005 г.), «террористическое преступление» означает любое из преступлений в рамках положений и определений, содержащихся в одном из договоров, перечисленных в приложении[2].

Согласно п. 2 ст. 3 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для совершенствования и развития сотрудничества национальных органов в целях предупреждения террористических преступлений и их негативных последствий, посредством, помимо прочего:

- обмена информацией;
- улучшения физической защиты людей и объектов;
- совершенствования подготовки и планов координации действий в чрезвычайных ситуациях.

Документы Организации Объединенных Наций учитываются региональными международными организациями при разработке и принятии документов о борьбе с терроризмом. В частности, при определении того, что признается терроризмом, террористическим преступлением.

В рамках членства в Шанхайской организации сотрудничества Россия присоединилась к следующим документам, основным разработчиком которых являлись:

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

2) Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма от 16 июня 2009 г.

---

[1] Ратифицирована Федеральным законом от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ.

[2] Все содержащиеся в приложении конвенции приведены выше.

В рамках Шанхайской конвенция о борьбе с терроризмом[1] в частности достигнута договоренность, согласно которой стороны в соответствии с настоящей Конвенцией, другими международными обязательствами, а также с учетом их национального законодательства осуществляют сотрудничество в области предупреждения, выявления и пресечения терроризма, сепаратизма, экстремизма (п. 1 ст. 2).

Конвенция содержит определение терроризма, под которым, согласно п. 1 ст. 1, понимаются следующие деяния, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон:

а) какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении к настоящей Конвенции, как оно определено в этом договоре;

б) любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, а равно организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

Положения Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом в связи с эскалацией терроризма, который представляет угрозу международному миру и безопасности, территориальной целостности государств, развитию дружественных отношений между государствами, а также осуществлению основных прав и свобод человека, получили свое дальнейшее развитие в Конвенции Шанхайской организации сотрудничества против терроризма (заключена в г. Екатеринбурге 16 июня 2009 г.)[2].

В настоящее время Российская Федерация участвует в следующих многосторонних соглашениях:

1) Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре от 7 июня 2002 г.;

2) Соглашение о сотрудничестве в области выявления и перекрытия каналов проникновения на территории государств – членов

---

[1] Распоряжение Президента Российской Федерации от 7 июня 2001 г. № 312-рп «О подписании Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом».

[2] Ратифицирована Федеральным законом от 2 октября 2010 г. № 253-ФЗ.

Шанхайской организации сотрудничества лиц, причастных к террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности от 15 июня 2006 г.;

3) Соглашение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – членов Шанхайской организации сотрудничества от 15 июня 2006 г.;

4) Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 16 июня 2009 г.;

5) Соглашение о подготовке кадров для антитеррористических формирований государств – членов Шанхайской организации сотрудничества от 16 июня 2009 г.;

6) Соглашение о сотрудничестве между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества в борьбе с преступностью от 11 июня 2010 г.

В рамках Таможенного союза Россия присоединилась к Договору о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза от 19 декабря 2011 г.

Кроме того, при организации противодействия терроризму следует учитывать наличие определенных взаимоотношений в этой сфере с иностранными государствами.

Например, 27 сентября 2010 г. в г. Пекине было заключено Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом[1].

Ввиду наличия достаточно обширной международной нормативной правовой базы российским правоприменителям необходимо во всех случаях руководствоваться положениями Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», а также постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 5).

Так, п. 8 постановления Пленума ВС РФ № 5 содержит разъяснения относительно приоритетов действия различных международных договоров и нормативных правовых актов Российской Федерации:

---

[1] Ратифицировано в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 2016 г. № 390-ФЗ.

«Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации.

Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти или уполномоченной организацией, заключившими данный договор (часть 4 статьи 15, статьи 90, 113 Конституции Российской Федерации)».

К числу основных документов международного характера в сфере противодействия терроризму относятся также резолюции Совета Безопасности ООН.

Так, например, в соответствии с Резолюцией 2253 (2015) Совета Безопасности ООН «Комитет 1267/1989 по санкциям против "Аль-Каиды" переименован в «Комитет 1267/1989/2253 по санкциям против ИГИЛ (ДАИШ) и "Аль-Каиды"», а санкционный перечень в отношении «Аль-Каиды» стал называться «санкционным перечнем в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и "Аль-Каиды"».

Помимо указанной резолюции на борьбу с международным терроризмом направлены также резолюции 2133 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2322 (2016), 71/151 (2016).

Так, в частности, Резолюция Совета Безопасности ООН 2178 (2014) закрепляет непосредственную взаимосвязь терроризма с насильственным экстремизмом. По мнению авторов резолюции, противодействие насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, в том числе предотвращение радикализации, вербовки и мобилизации лиц в террористические группы и в ряды иностранных боевиков-террористов, является одним из существенно важных элементов усилий по противодействию угрозе международному миру и безопасности, создаваемой иностранными боевиками-террористами.

Приспособляемость международных террористических организаций к изменяющейся обстановке, а также новые угрозы, представляемые иностранными боевиками-террористами и небольшими сетями мелких террористических ячеек, требуют от властей отслеживать то, каким образом террористы продолжают использовать эти традиционные способы и методы[1].

Свой вклад в развитие международного законодательства, регламентирующего порядок противодействия финансированию террориз-

[1] Отчет Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) «Новые риски финансирования терроризма». Октябрь 2015. http://www.fedsfm.ru/content/files/documents/2018/.pdf (дата обращения: 22.11.2018).

му, внесла и Российская Федерация. Нашей страной было инициировано принятие резолюции 2199 (2015), направленной на пресечение каналов финансирования терроризма, в том числе путем незаконной торговли нефтью, другими природными ресурсами и культурными ценностями.

Вместе с тем международно-правовые основы противодействия терроризму требуют дальнейшего совершенствования ввиду все более возрастающих масштабов деятельности террористов, которые могут представлять реальную угрозу национальной безопасности любого современного государства.

В свое время уникальным глобальным документом, принятым государствами-членами 8 сентября 2006 г. в целях укрепления национальных, региональных и международных усилий по борьбе с терроризмом, стала Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, которая имеет важное значение и в настоящее время.

Впервые все государства-члены согласились с общим стратегическим подходом к борьбе с терроризмом, не только послав четкий сигнал о том, что терроризм неприемлем во всех его формах и проявлениях, но и выразив решимость предпринять практические шаги, как в индивидуальном, так и в коллективном плане, по предотвращению терроризма и борьбы с ним[1].

Глобальная контртеррористическая стратегия ООН принята в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН (A/RES/60/288) и содержит 4 основных раздела:

- меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма;
- меры по предотвращению терроризма и борьбе с ним;
- меры по укреплению потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и укреплению роли системы Организации Объединенных Наций в этой области;
- меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом.

Сейчас, когда в борьбе с международным терроризмом появляются заметные успехи, необходимость повышения уровня международного взаимодействия становится еще более очевидной, тем более принимая во внимание перспективу международного трибунала над организаторами и руководителями международных террористических организаций[2].

---

[1] Сайт ООН. URL: https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/ru/un-global-counter-terrorism-strategy (дата обращения: 15.03.2018).

[2] *Меркурьев В.В., Соколов Д.А.* Указ. соч. С. 95–98.

С мая 2018 г. Руководящий комитет Совета Европы по борьбе с терроризмом начал работу над переработкой понятия терроризма, закрепленного в 11 договорах, являющихся приложением к Варшавской конвенции 2005 г. (далее – Конвенция).

В последние годы способы совершения террористических актов значительно расширились. Имеют место факты совершения терактов не только посредством осуществления взрывов, захвата заложников, воздушных и морских судов, применения оружия и боеприпасов, но и с использованием транспортных средств.

Кроме того, в Конвенции и протоколах к ней не охвачены формы террористических актов, совершаемых с использованием химического и биологического оружия, а после принятии Варшавской конвенции 2005 г. разработано несколько международных документов, посвященных этим вопросам, в том числе Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации от 10 сентября 2010 г.

В Российской Федерации идентификатором терроризма, прежде всего, является цель причастных к нему лиц: дестабилизация деятельности органов власти, международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также устрашение людей. Этот подход совпадает с определением терроризма, представленного в Резолюции 1566 (2004) Совета безопасности ООН и других международных документах.

В 2018 г. Руководящим комитетом по борьбе с терроризмом Совета Европы была разработана Стратегия Совета Европы по борьбе с терроризмом на 2018–2022 гг. (далее – Стратегия).

Документ состоит из четырех разделов, регламентирующих вопросы предотвращения, террористических атак, преследования причастных к ним лиц, профилактики радикализации и правовых мер борьбы с этими явлениями.

В Стратегии закреплены инициативы по разработке набора показателей риска для выявления потенциальных «террористов-одиночек», обобщения опыта противодействия террористическим публичным провокациям, вербовке и подготовке террористов. Предусмотрена работа над рекомендациями по повышению осведомленности об экстремизме и насильственной радикализации, изучению роли женщин и детей в террористических организациях, проблем борьбы с финансированием терроризма и иностранными террористами-боевиками.

Вовлеченность жителей всех континентов в деятельность базирующихся на территории Сирии МТО и НВФ вызвала необходимость поиска новых подходов к доказыванию их причастности к терроризму.

В шестом докладе Генерального секретаря Совета Безопасности ООН об угрозах, исходящих от «Исламского государства» (S/2018/80 от 31 января 2018 г.), обоснованно подчеркивается, что

реальная возможность собирать доказательства в зонах конфликта имеется лишь у нескольких стран. В результате страны столкнулись с проблемами при привлечении к уголовной ответственности своих граждан, выехавших в Сирию и Ирак для вступления в террористические организации.

В этой связи с 2017 г. началась разработка нормативных актов, предусматривающих возможность сбора доказательств причастности иностранных террористов-боевиков к деятельности МТО и НВФ на территории других государств. Так, ООН разрабатываются директивы по оказанию содействия в собирании и обмене информацией между военными властями и соответствующими органами уголовной юстиции. Целью документа является обеспечение привлечения национальными судами к уголовной ответственности лиц, подозреваемых в совершении преступлений террористической направленности, совершенных на территории других государств. Документ предусматривает расширение полномочий вооруженных сил в решении вопросов уголовно-процессуального характера для борьбы с терроризмом.

В рамках Глобального контртеррористического форума разрабатываются документы, предусматривающие использование в доказывании преступлений террористической направленности электронных доказательств.

Множество документов разрабатывается в целях борьбы с иностранными террористами-боевиками, пребывающими на территорию стран происхождения.

Так, в Комитете по безопасности ОБСЕ обсуждается проект акта, касающегося безопасности границ и обмена информацией по передвижениям иностранных террористов-боевиков.

В рамках СНГ предпринимаются усилия в целях упрощения процедуры экстрадиции граждан государств – участников СНГ, разыскиваемых за причастность к преступлениям террористического характера в своих странах, а также ускорения введения обязательной для иностранных граждан и лиц без гражданства процедуры отбора, учета и контроля биометрического материала.

Своевременность экстрадиции лиц, обвиняемых в совершении преступлений террористического характера, является одним из определяющих факторов качественного расследования уголовных дел этой категории. Значительное количество уголовных дел террористической окраски приостанавливается производством ввиду объявления обвиняемых в международный розыск. Несвоевременная выдача преступников компетентным органам государства, осуществляющего уголовное преследование, замедляет процесс расследования и оказывает негативное влияние на эффективность раскрытия иных преступлений.

Возможность проведения следственных действий с участием обвиняемого повышает вероятность предотвращения террористических актов и разоблачения других лиц, причастных к террористической деятельности, в случае сотрудничества привлеченного к уголовной ответственности с правоохранительными органами. В этой связи упрощение процедуры экстрадиции террористов будет способствовать укреплению национальной безопасности.

Пролагаем, что необходимость введения обязательной для иностранных граждан и лиц без гражданства процедуры отбора, учета и контроля биометрического материала обусловлена сложившимися реалиями.

В результате анализа уголовных дел о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации установлена распространенность случаев пересечения границы иностранными гражданами по документам другого лица. Вероятность таких фактов обусловлена идентификацией пересекающего государственную границу лишь по фотографиям на документах.

Отсутствие в законе требования об обязательном прохождении процедуры отбора биометрических показателей приводит к проникновению в Российскую Федерацию иностранных граждан, въезд в страну которым запрещен в установленном законом порядке. Между тем ужесточение миграционного законодательства привело к значительному увеличению количества иностранных граждан, в отношении которых принято решение о неразрешении въезда в Россию. Нередко после депортации такие лица изменяют на Родине установочные данные и пересекают Государственную границу Российской Федерации по документам с новыми именем и фамилией. Действующая система контроля въезда в страну не позволяет предотвратить такие факты.

Немаловажным является обеспечение приемлемости собранных на территории военных конфликтов доказательств для их использования в национальном уголовном судопроизводстве в условиях принципа невмешательства во внутренние дела государств.

В настоящее время региональные антитеррористические структуры работают над документами, направленными на борьбу с доморощенными террористами.

Отметим, что термины «доморощенный террорист» (Homegrown Terrorism) и террористы-одиночки, все чаще звучащие на разработке документов международного характера, не употребляются в российском законодательстве.

Из содержания доклада от 5 сентября 2016 г., подготовленного Секретариатом Комитета экспертов по борьбе с терроризмом Совета Европы, отражающего основные элементы проекта рекомендации «Террористы, действующие в одиночку», следует, что целью документа является борьба с террористами, не являющимися членами террори-

стических организаций, но преследующими политические мотивы. При этом под термином «террористы, действующие в одиночку», понимаются в том числе лица, прошедшие обучение террористической деятельности и (или) имеющие опыт боевых действий.

Согласно Стратегии Совета Европы по борьбе с терроризмом на 2018–2022 гг., под доморощенным террористом понимается лицо, которое разделяет взгляды или симпатизирует террористической организации или группе (иногда, но не обязательно, базирующейся за границей) и совершает или пытается совершить террористический акт в государстве, гражданином которого он (она) является или в котором он (она) проживает, от имени данной организации или группы.

Полагаем, что основным отличием террористов-одиночек от террористов, совершающих преступления в группе, является самостоятельное планирование, приготовление и совершение ими террористических актов. Теракты, приведенные в исполнение отдельными лицами по указанию представителей террористических организаций и преступных групп либо под их руководством, не являются совершенными террористами-одиночками, поскольку в этом случае последние по смыслу материального права становятся участниками организованных преступных групп и сообществ соответствующего толка.

Радикализация террориста-одиночки под влиянием идеологии какой-либо организации не свидетельствует о коллективном характере совершаемых им действий, поскольку групповая динамика оказывает воздействие даже на автономных преступников. В этой связи атаки одиночек, действующих под влиянием обращенных к неопределенному кругу лиц призывов движений анархистов, джихадистов, террористических и экстремистских организаций к самостоятельным нападениям, также должны рассматриваться как совершенные террористами-одиночками.

Атаки лиц, ранее состоявших в террористических или экстремистских организациях, в том числе возвратившихся в страну пребывания после участия в террористической деятельности на территории иностранных государств, могут считаться совершенными самостоятельно лишь в случае полного прекращения связи с ними террориста-одиночки.

Совершение теракта одним лицом во исполнение ранее данного указания либо присяги экстремистско-террористической организации не может считаться исполненным самостоятельно.

Совершение преступления террористической направленности во исполнение прямого указания террористического объединения или группы, в том числе полученного посредством сети Интернет, также не может считаться самостоятельным.

Под терминами «доморощенный террорист», «террорист, действующий в одиночку» мы понимаем лиц, самостоятельно осуществляющих подготовку и совершение преступления террористической направленности, при этом:

- не являющихся участниками террористического объединения или группы;
- не направляемых и не поддерживаемых террористическим объединением или иным третьим лицом, в том числе посредством сети Интернет.

На территории России, как правило, террористические акты подготавливаются и совершаются лицами, являющимися участниками НВФ и МТО. Факты участия в таких преступлениях «доморощенных террористов» единичны.

В последнее время широкое распространение в странах Европы получило использование для совершения терактов транспортных средств. К сожалению, эта тенденция распространилась и на Россию.

Так, в июне 2017 г. задержан гражданин Киргизской Республики Ж., который подготавливал теракт посредством наезда на людей в г. Москве и Московской области на угнанном грузовом автомобиле. Возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 205 УК РФ.

Результаты анализа норм международных правовых документов и преступной деятельности современных международных террористических организаций позволяют сделать вывод о необходимости более широкого толкования субъекта агрессии. Если ранее сложно было представить, чтобы в качестве такового выступало какое-либо образование помимо государства или группы государств, то в настоящее время ситуация изменилась. Нанести ущерб государственному суверенитету путем широкомасштабных вооруженных действий приводящих к множеству жертв, как будет показано ниже, способна и международная террористическая организация.

Однако реализация подготовки и принятия организационно-правовых мер по привлечению организаторов крупномасштабной террористической деятельности к международной уголовной ответственности невозможны, что обусловлено сложностями межгосударственного взаимодействия, на которые, в частности, обращено внимание в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации. Международно-правовое сотрудничество в области противодействия терроризму, согласно п. 27 Концепции, должно ориентироваться на преодоление двойных стандартов в подходах зарубежных партнеров к уголовному преследованию террористов, на адекватное использование имеющихся международных правовых инструментов в части, касающейся противодействия терроризму и выдачи террористов.

§ 2. Зарубежный опыт противодействия международному терроризму

Первый Международный конгресс уголовного права (1926 г., Брюссель), где поднимались вопросы необходимости уголовного преследования и наказания лиц за совершение наиболее опасных преступлений, создающих угрозу общественной безопасности, положил начало формированию международных механизмов борьбы с терроризмом.

На международном уровне были приняты множество документов, на перечислении которых мы ввиду их общеизвестности не будем подробно останавливаться.

Международное сообщество и сегодня продолжает работу по совершенствованию механизмов деятельности в данной области, несмотря на значительные разногласия между различными странами. На сегодня существуют различные формы договоренностей о сотрудничестве в данной сфере: многосторонние, коалиционные, а также двусторонние.

Во многом успех такой деятельности зависит от выработки общих мер повышения эффективности противодействия данным угрозам, которые предполагают усилия по скорейшему присоединению к действующим международным антитеррористическим договоренностям (конвенциям) наряду с принятием эффективного законодательства, подготовкой антитеррористических кадров, созданием совместных структур, совещаний специалистов по борьбе с терроризмом и др.

Признавая важность совместных усилий мирового сообщества на уровне деятельности ООН, ОБСЕ, Европейского союза и ряда региональных объединений (ОДКБ, ШОС и др.), уровень качественного взаимодействия напрямую вытекает из национального опыта государств, формирования соответствующего законодательства и наличия антитеррористических структур, обеспечивающих деятельность государства в заданном конкретном направлении.

Между тем при оценке подходов к противодействию террористической угрозе, применяемых иностранными государствами, следует иметь в виду, что применяемые ими методы зачастую основаны на объективном вменении и несоблюдении принципа законности. Многие из них являются грубым нарушением основополагающих прав и свобод человека и гражданина. По этим причинам данные методы неприменимы в действующей правовой системе Российской Федерации.

Рассмотрим опыт зарубежных государств подробнее.

США: нулевая толерантность[1]. Антитеррористическое законодательство США, сформированное в его сегодняшнем виде после терактов

[1] См.: Терроризм и закон: как разные страны борются с экстремистами // Право.ru. 2015. 20 нояб. URL: https://pravo.ru/review/view/124016/ (дата обращения: 12.07.2018).

11 сентября 2001 г., остается одним из самых жестких в мире. Структурно оно объединяет федеральные акты и законы, действующие на уровне штатов. Основным законом остается Акт о патриотизме 2001 г., дававший спецслужбам карт-бланш практически на любые действия, которые могли бы помочь в предотвращении терактов.

«Патриотический акт» – федеральный закон, предусматривающий возможность ограничения ряда прав и свобод граждан в целях проведения превентивных мер по борьбе с терроризмом. Законом предусмотрено, в частности, расширение полномочий спецслужб по прослушиванию и записи телефонных переговоров, контролю электронной почты, доступу к банковским счетам, увеличению срока задержания подозреваемых в террористической деятельности иностранных граждан без предъявления обвинения и др.

При этом появилась возможность при наличии чрезвычайных обстоятельств вести розыск подозреваемых без судебного ордера, а только лишь с санкции прокуратуры, что нередко вызывало критику правозащитников.

В ходе разработки этого закона основной упор делался на необходимость соблюдения баланса между разумным и необходимым ограничением демократии, с одной стороны, и сохранением ее базовых ценностей – с другой. В результате данный закон получил поддержку не только среди конгрессменов, но и среди простых американцев. Вместе с этим сложилось и четкое понимание, что расширение прав спецслужб потребует усиления гражданского контроля над деятельностью силовых структур в целях недопущения злоупотреблений с их стороны.

Изначально его приняли на четыре года, но потом действие закона продлили еще на 10 лет, превратив 14 из 16 его статей в постоянные. Впоследствии был принят закон, продлевающий аннулированные положения до 2019 г. За бортом остались лишь возможности телефонной прослушки для АНБ: сохранять необходимые данные теперь будут телекоммуникационные компании, которые будут предоставлять информацию по решению суда[1].

Антитеррористическим мерам США также посвящен документ «Поручение проведения антитеррористической работы Управления ВС США» (U.S. Command Antiterrorism Operations Order), составленный в июне 2005 г. Он содержит 285 страниц директив, предназначенных для выполнения различными органами.

Важно отметить, что американское антитеррористическое законодательство развито как на общефедеральном уровне, так и на уровне штатов. Например, штат Огайо принял собственный «Патриотический акт», несколько отличающийся от общефедерального. В штате Канзас

[1] См.: Терроризм и закон: как разные страны борются с экстремистами.

местное правительство недавно утвердило собственный максимально развернутый план контртеррористических мер. Помимо основополагающих мер, которые необходимо реализовывать на таможне, внутри населенных пунктов, на транспорте и т.д. в текст постановления также включены пункты, касающиеся увеличения уличного освещения, особенно в районах образовательных учреждений, и другие конкретные рекомендации к коммунальным службам населенных пунктов штата.

Важная роль в борьбе с терроризмом в США отведена специальному департаменту в структуре ФБР. Кроме того, антитеррористические отделы есть и в различных государственных ведомствах, таких, например, как Управление по делам миграций и предоставления гражданства (Bureau of Citizenship and Immigration Services). Часть следственных и надзорных функций передана таможенным и транспортным ведомствам.

Новая спецслужба была создана в США сентябре 2001 г. Это Управление внутренней безопасности (Internal Security Directorate), которое координирует работу 40 ведомств по безопасности. Глава Управления подчиняется непосредственно Президенту и является его советником по вопросам борьбы с терроризмом.

Некоторые учреждения, такие, например, как Оперативное управление контрразведывательных сил (Counterintelligence Force Protection Source Operations) занимается сбором данных – результатов деятельности менее крупных подведомственных органов – для подготовки отчетов.

На основе этих данных позднее вырабатывается общий план действий. Разведывательные службы имеют широкие возможности для сбора и анализа огромного объема информации, поступающей из разных областей. Информация передается непосредственно в Национальный контртеррористический центр (National Counterterrorist Centre), сотрудники которого на основе собранных данных делают вывод о степени угрозы и принимают решения о необходимости разработки конкретных мер. Координацией наступательных действий занимается другая служба – Совет Национальной Безопасности (National Security Council).

Каждая крупная военная служба контрразведки специализируется на выполнении конкретных функций. Среди таких служб:

- Командование уголовных расследований армии США (U.S. Army criminal investigation Command);
- Управление специальных расследований ВВС США (U.S. Air Force Office of Special Investigations);
- Служба специальных расследований ВМФ США (U.S. Naval Force Department of Special Investigations) и др.
- В систему государственных органов США, ведущих контртеррористическую деятельность, также должны быть отнесены:

- Группа по борьбе с терроризмом сил безопасности морской пехоты США (USMC Fleet Antiterrorism Security Team);
- Группа по борьбе с терроризмом ВВС США (The Air Force Antiterrorism Security Team);
- Департамент социального обеспечения США (U.S. Department Of Human Services). Эта структура курирует деятельность ряда организаций, занятых ликвидацией последствий терактов, которые работают в сотрудничестве с различными государственными и местными организациями. К этой работе в случае необходимости могут быть привлечены психологи[1].

Важной составляющей в противодействии террористическим угрозам является профилактическая работа, обеспечивающая достижение результата эффективным способом превентивной работы. И в этом смысле опыт США имеет результаты, поскольку деятельность национальных антитеррористических центров на территории Соединенных Штатов можно характеризовать как повсеместную. На базе таких центров организованы постоянные круглосуточные горячие линии (Free government information line: terrorism).

В частности, роль одного из таких центров временно выполняла Национальная комиссия по расследованию террористических нападений на США. Основной целью ее деятельности стало изучение обстоятельств, предшествовавших терактам 11 сентября, составление рекомендаций по предотвращению подобных инцидентов в будущем.

Комиссия существовала в течение 20 месяцев, после чего выпустила итоговый отчет о результатах проделанной работы.

В документе содержалось 37 конкретных рекомендаций, среди которых следует выделить такие, как:

- образование в США единого ведомства по борьбе с терроризмом (в тот период в разведывательное сообщество США входило 15 агентств и ведомств);
- распространение и защита американских идеалов в исламском мире путем более активной общественной дипломатии, особенно среди студентов и неправительственных лидеров.

Стоит заметить, что рабочей группой Президиума Госсовета РФ по вопросу взаимодействия органов государственной власти и религиозных организаций по противодействию экстремизму было предложено адаптировать меры, разработанные Комиссией, и применить их к российской действительности.

Как утверждает бывший координатор по борьбе с терроризмом Госдепартамента США Фрэнсис Тейлор, одним из ключевых направлений

---

[1] См.: *Акопян О.А.* Противодействие терроризму. Зарубежный опыт // Национальный институт развития современной идеологии. 2010. 7 окт. URL: http://www.nirsi.ru/articles/protivodejstvie-terrorizmu-zarubezhnyj-opyt/ (дата обращения: 23.07.2018).

борьбы с террористической угрозой должно стать препятствование обеспечению материальной базы террористов. В первую очередь опасность представляет финансовая помощь, оказываемая иностранным террористическим организациям со стороны граждан США.

Это уголовное преступление должно не только преследоваться по закону, но и всячески общественно осуждаться[1].

Отдельного внимания заслуживает деятельность, направленная на предотвращение и борьбу с террористическими угрозами глобального порядка, **Федеративной Республики Германии**, одной из ведущих европейских стран, принявшей на себя основной груз беженцев и испытавшая всю очевидность и сложность таких угроз внутри своей страны.

Учитывая, что в Германии существует Закон «О борьбе с терроризмом» от 19 декабря 1986 г. (Bundesgesetzblatt. 1986. № 69), следует отметить, что по существу он является законом о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс ФРГ и в Закон о судоустройстве ФРГ.

Уголовный кодекс ФРГ в нормах § 129а «Создание террористических объединений» содержит понятие террористического объединения как группировки, чья деятельность направлена на совершение опасных преступлений, какими являются – тяжкое (§ 211) и простое (§ 212) убийство; геноцид (§ 220а); похищение людей с целью получения выкупа (§ 239а); взятие заложников (§ 239Ь); разрушение особо важных средств производства (§ 305а), а также наиболее серьезные из так называемых общеопасных преступлений (гл. 28 УК): поджоги, взрывы (в том числе ядерные), злоупотребление ионизирующим излучением, нападение (создание опасности) на автомобильный, водный, воздушный и железнодорожный транспорт, повреждение публичных предприятий и устройств, создание опасной ситуации в строительстве (§ 306–308, 31 Ob, 311, 311а, 312, 315, 316Ь, 316с, 319 УК ФРГ).

К этой категории преступлений, помимо уже перечисленных (в связи с § 129а УК ФРГ) деяний, относятся еще следующие: массовые беспорядки (Landfriedensbruch), причинение тяжких телесных повреждений (включая отравление), похищение людей для вывоза за границу или обращения в рабство, разбой и разбойное вымогательство, умышленное высвобождение ионизирующих лучей, создание угрозы безопасности дорожного транспорта, разрушение телекоммуникационных сооружений, умышленное повреждение важных для обеспечения общественных нужд сооружений (дамб, водопроводов, шлюзов, мостов, транспортных путей, защитных устройств и т.п.).

Следующим шагом законодателя в направлении введения особого порядка рассмотрения дел о терроризме было установление их особой подсудности. Закон от 19 декабря 1986 г. «О борьбе с терроризмом» изменил ч. 2 § 120 Закона о судоустройстве, установив, что высший

[1] См.: *Акопян О.А.* Указ. соч.

суд земли, в округе которого находится резиденция правительства этой земли ФРГ, компетентен рассматривать по первой инстанции дела, предусмотренные и перечисленные в § 129а УК, т.е. дела о терроризме.

При этом в зависимости об общественной важности процесса Генеральный прокурор ФРГ может взять на себя преследование преступления, включая поддержание обвинения.

Однако с началом нового этапа разрастания террористических угроз после терактов 11 сентября 2001 г. в срочном порядке в Германии были приняты законодательные меры по борьбе с терроризмом.

В ответ на теракты 11 сентября 2001 г. в США немецкое правительство инициировало новый закон о борьбе с терроризмом. Уже 14 декабря того же года бундестаг одобрил правительственный законопроект, согласно которому были внесены 23 поправки в различные правовые акты и выпущены многочисленные правительственные постановления. Нововведения коснулись, в частности, Федерального ведомства по охране конституции, службы внешней разведки, Федеральных ведомств уголовной полиции и пограничной охраны, а также военной контрразведки[1].

Существенные изменения произошли в расширении полномочий органов правопорядка. Спецслужбы ФРГ получили дополнительные полномочия. Новый закон значительно расширил полномочия немецких спецслужб. С января 2002 г. они, например, получили возможность запрашивать и получать сведения о потенциальных террористах в банках, авиакомпаниях и телекоммуникационных фирмах. Спецслужбам разрешили также пеленговать сотовые телефоны подозреваемых для того, чтобы определить, где они находятся. Собранную информацию можно было хранить до 15 лет.

Некоторые положения нового антитеррористического закона были ограничены по времени ввиду наличия в них известных ограничений базовых конституционных прав и свобод граждан и поэтому периодически пролонгировались с учетом сохранения террористической активности.

Этим и объясняется то, что инициативу немецкого правительства, состоящего их представителей консерваторов и либералов, в бундестаге поддержала и социал-демократическая оппозиция.

В соответствии с новым законом спецслужбам, например, предоставлена возможность централизованно получать информацию о бронировании авиабилетов через интернет, запрашивать и базовые банковские сведения о потенциальных террористах[2].

---

[1] См.: *Лихтенберг А., Жолквер Н.* Немецкое антитеррористическое законодательство остается в силе // Deutsche Welle (на рус. яз.). 2012. 10 янв. URL: https://www.dw.com/ru/немецкое-антитеррористическое-законодательство-остается-в-силе/a-15656951 (дата обращения: 08.08.2018).

[2] См.: Там же.

Полезный опыт в исследуемом направлении имеют и другие страны, чье развитие прошло через этапы собственного противостояния угрозам целостности конституционного строя и общественной безопасности.

К таким странам относится, например, **Испания**, которая имеет большой опыт антитеррористического противодействия террористическим угрозам, полученный в ходе борьбы против ЭТА, а также сторонников Усамы бен Ладена.

Как известно, уже в 2001 г. парламентом страны было принято антитеррористическое законодательство, а в 2003 г. усилиями главной разведывательной службы Испании – Centro Nacional de Inteligencia (CNI) – был ужесточен контроль за мусульманской общиной в стране в связи с терактами, организованными «Аль-Каидой» в разных странах мира.

В мае 2004 г., спустя два месяца после терактов, испанское правительство утвердило положение о создании Национального центра координации борьбы против терроризма – Centro Nacional de Coordinacion Antiterrorista (CNCA), у которого отсутствуют оперативные функции. Он призван обрабатывать информацию спецслужб полиции, жандармерии и Национального разведывательного центра Испании (НРЦ) и иностранных спецслужб. Центр призван содействовать налаживанию согласованности антитеррористических действий правоохранительных служб.

Центр создан по примеру британского JTAC и американского TTIC, которые через англосаксонскую сеть осуществляют обмен данными.

18 марта 2005 г. Совет министров Испании одобрил проект нового закона о национальной обороне Испании, заменяющий закон 1984 г. Теперь впервые законодательством Испании предусмотрено участие вооруженных сил страны в борьбе против терроризма (в России подобные поправки к закону «Об обороне» были приняты после отражения террористической атаке в Беслане в сентябре 2014 г.).

С 2005 г. в Испании на базе бывшего Разведывательного управления Генерального штаба обороны был создан новый орган – Разведывательный центр вооруженных сил (CIFAS).

Для задержания террористов привлекается группа специальных операций (GEO, Grupo Especiale para los Operaciones) Национальной полиции, сформированная в качестве полицейского антитеррористического блока. К ведомствам, осуществляющим борьбу с терроризмом, относятся:

- В Министерстве внутренних дел:
- Полиция – Policia
- Гражданская гвардия – La Guardia Civil
- Спецназ – Grupo Especiale para los Operaciones (GEO)
- Спецслужбы:
- Национальный разведцентр – CNI

В составе CNI Национальный центр координации борьбы против терроризма – CNCA.

Однако в Испании нет специального закона «О борьбе с терроризмом», а все определения терроризма содержатся в Уголовном Кодексе (Cedigo Penal, CP).

Уголовно-процессуальный кодекс (Ley de Enjuiciamiento Criminal, LEC) определяет порядок действий правоохранительных органов, в то же время ограничивая права подозреваемых в терроризме. Эти специальные меры определены в ст. 55 (2) Конституции, прописывающей приостановление гражданских прав относительно времени задержания, сохранения неприкосновенности жилища, тайны частной переписки «в отношении определенных лиц в связи с расследованиями действий вооруженных банд или террористических групп»[1].

В соответствии с нормами УК страны террористами считаются принадлежащие, действующие в составе или сотрудничающие с вооруженными группами, организациями с целью ниспровержения конституционного порядка, либо серьезного изменения общественного мира, а также с целью осуществления атак (нападения на здания, транспорт или инфраструктуру с использованием взрывчатых устройств).

Важно отметить, что ст. 580 УК Испании допускает признание приговоров иностранных судов в отношении действий вооруженных групп эквивалентными приговорам испанских судов по испанскому законодательству.

Более того, антитеррористическое законодательство Испании предусматривает увеличенный срок задержания подозреваемого до того, как он предстанет перед судьей, а также использование задержания с ограниченным общением задержанного с внешним миром.

В то же время Уголовно-процессуальный кодекс (LEC) устанавливает, что арестованные должны предстать перед судьей в течение семидесяти двух часов после ареста, а для задержанных по подозрению в членстве или сотрудничестве с вооруженной группой (включая террористические организации) этот срок может быть увеличен дополнительно на сорок восемь часов. Таким образом, что подозреваемые в террористической деятельности могут быть задержаны без санкции суда на пять дней и быть ограничены от общения.

Важно отметить, что созданный в 1977 г. Национальный Высший Суд Audiencia Nacional, чья юрисдикция распространяется на «преступления, совершенные людьми, принадлежащими вооруженным

---

[1] См. данные Межрегионального общественного фонда содействия стратегической безопасности: Международная система антитеррористического противодействия. Система антитеррористического противодействия в Испании // Межрегиональный общественный фонд содействия стратегической безопасности. 2017. 29 марта. URL: http://www.fssb.su/strany-mira/3438-mezhdunarodnaya-sistema-antiterroristicheskogo-protivodeystviya.html (дата обращения: 12.09.2018).

группам или связанные с террористами или мятежниками, а также на сотрудничающих с такими группами и людьми, рассматривает дела, связанные с терроризмом.

Как известно, ряд европейских стран, к каким относится и **Республика Польша**, привлекает своим положением в регионе и сравнительно недолгим опытом новой государственности в современных реалиях. Такие обстоятельства вынуждают власти этих стран предпринимать определенные меры законодательного характера в связи с новыми угрозами распространения террористической деятельности на их территории.

Правительство Польши в таких условиях, обновив законодательство, весной 2016 г. приняло антитеррористический закон, значительно расширивший полномочия спецслужб, возложив ответственность за предотвращение террористических актов на главу Агентства внутренней безопасности, который одновременно должен координировать работу спецслужб в этой сфере. А на МВД возлагается контроль в случае совершения терактов, реагирование на них и устранение последствий[1]. Подписанный президентом в июне того же года, закон вступил в силу.

На наш взгляд, значительный интерес представляет деятельность в данной области стран, непосредственно находящихся в регионе, пораженном активностью международных террористических группировок, например, таких как **Иран и Иордания, ОАЭ**. Можно по-разному оценивать их инициативы, но меры, реализуемые ими в данном направлении, подлежат серьезному учету и вниманию, поскольку эти страны напрямую связаны с разворачивающимися событиями, а также являются непосредственно заинтересованными участниками данного процесса. ОАЭ в 2002 г. также приняли закон по борьбе с терроризмом.

В Саудовской Аравии, по инициативе Министерства внутренних дел, 7 марта 2014 г. был предан гласности список организаций и движений, отныне квалифицируемых в этой стране как «террористические». «В этом списке присутствуют Организация Аль-Каида, Организация Аль-Каида на Аравийском полуострове, Организация Аль-Каида в Йемене, Организация Аль-Каида в Ираке, Исламское государство в Ираке и Леванте [ДАИШ, если использовать аббревиатуру арабского названия этой структуры], Джабхат ан-нусра, Хизбалла на территории Королевства, Движение “Братья-мусульмане” и Движение хауситов»[2].

---

[1] Правительство Польши приняло скандальный антитеррористический закон // РИА Новости. 2016. 10 мая. URL: https://ria.ru/world/20160510/1430649636.html (дата обращения: 04.09.2018).

[2] *Косач Г.Г.* Саудовская Аравия: антитеррористические законы начинают действовать? // Официальный сайт Института Ближнего Востока. 2014. 10 марта. URL: http://www.iimes.ru/?p=20219 (дата обращения: 29.08.2018).

Подчеркивая значение этого события, саудовское МВД посчитало необходимым официально заявить, что «членство в этих организациях, их поддержка, сочувствие их деятельности либо пропаганда их идей и проведение акций от их имени как внутри королевства, так и за его пределами, будут рассматриваться в качестве преступного деяния». Далее в опубликованном заявлении отмечалось, что все перечисленное выше «относится и к подобным этим организациям структурам, как с точки зрения их идейных воззрений, так и действий», в том числе и к тем «группировкам и течениям, которые включены в списки Совета Безопасности ООН и других международных институтов и рассматриваемых этими институтами в качестве террористических либо совершающих насильственные действия».

Преданный гласности список террористических организаций (разумеется, неполный и соответствующий лишь сегодняшним прагматическим интересам саудовского государства, – чего стоит отсутствие в нем, в частности, ХАМАС или указание на противозаконность действий «Хизбаллы» лишь на саудовской территории), тем не менее продолжал уже инициированные в стране начинания.

Среди них – вступивший в силу подписанный 1 февраля 2014 г. правящим монархом новый саудовский закон «О борьбе с терроризмом и его финансированием», ставший первым, четко оформленным законодательным актом, определившим понятие «террористическое преступление» и меры государственного воздействия на тех, кого этот акт рассматривает в качестве участников террористических акций, их сторонников и тех, кто осуществляет финансовую поддержку террористов.

Развивая положения вновь принятого закона, правящий саудовский монарх – король Абдалла бен Абдель Азиз подписал 3 февраля 2014 г. указ «О наказаниях в отношении участников боевых действий за пределами Саудовской Аравии, членов экстремистских религиозных и идейных течений или группировок, а также членов организаций, рассматриваемых на национальном, региональном и международном уровне в качестве террористических».

Развернувшееся после публикации обоих этих документов наступление на благотворительные организации (об этом, как и о саудовских антитеррористических законах, имеется информация на страницах сайта Института Ближнего Востока) доказывало серьезность саудовских властей в отношении противостояния международному (включая и его региональное ответвление) терроризму. В контексте этих событий официально принятый в Саудовской Аравии список террористических организаций и движений стал дополнительным подтверждением убежденности саудовской власти в необходимости борьбы с одним из наиболее принципиальных вызовов современному миру.

Не приходится сомневаться в том, что ставший официально действующим список террористических организаций и течений (получивший статус законодательного акта) дает возможность саудовским органам государственной безопасности (включая и те их структуры, которые призваны действовать в финансово-банковской сфере) и юридической системе страны более четко противостоять тем, кто отныне получил статус «террористической» структуры. Благодаря этому списку возможен более эффективный мониторинг финансовых средств, поступающих из Саудовской Аравии на счета внесенных с список организаций и течений.

Более того, как подчеркивало официальное заявление саудовского Министерства внутренних дел, вновь обнародованный список будет регулярно обновляться, поскольку Саудовская Аравия «вступила на более высокий уровень реализации своей антитеррористической стратегии», частью которой провозглашалась в стране кампания по «переоценке деятельности и личных качеств имам-хатыбов мечетей».

В стране, где идеология (которой, вне сомнения, является исламская религиозная догма) играет значительную роль, обращение к этому способу легитимации вновь принятого списка вызывает интерес. Говоря о нем в опубликованном 8 марта 2014 г. интервью «Аш-Шарк Аль-Аусат», саудовский министр юстиции Мухаммед аль-Иса подчеркивал не только то, что «важнейшим долгом государства выступает осуществляемая им защита стабильности и безопасности страны», но и считал необходимым заявить, что «шариатские установки не допускают создания партий и группировок в рядах единой исламской уммы».

Однако этим не исчерпываются меры и методы борьбы с террористическими организациями на территории Саудовской Аравии. Как заявил бригадный генерал МВД Мансура ат-Турки, «ныне настало время жесткого выкорчевывания корней терроризма». В этой связи саудовская пресса уже сообщила, что это министерство распространило «список запретов (каима махзурат), обязательных для каждого саудовца и иностранца, находящегося на саудовской территории».

Этот список включает помимо религиозных также «запреты» на «участие или поощрение к участию в местах боевых действий в других государствах, как и издание фетв, поддерживающих такое участие», «пропаганду либо выражение сочувствия к деятельности террористических организаций на страницах социальных сетей, в интернете, в печатных или электронных периодических изданиях, на радио- и телевизионных передачах», а также на оказание «финансовой поддержки, помощи или укрытию членов запрещенных партий и организаций», участие в конференциях, конгрессах и симпозиумах в королевстве или за его границами, если эти мероприятия имеют целью подрыв безопасности и стабильности, а также возбуждение общественных смут».

Однако важен не только этот «список запретов», а и отношение саудовского «образованного класса» к начинанию официального истеблишмента. По словам «исламолиберала» Мшари аз-Заиди (его статья называлась «Саудовская Аравия защищает себя»), «в истории Саудовской Аравии начинается новый этап». По его словам, «это этап коренного перелома в структуре саудовского общества, в воспитании новых поколений и развитии культуры». «Речь идет, – писал он, – о тонко проведенной хирургической операции на теле нации»[1].

Другим влиятельным и заинтересованным участником антитеррористической деятельности в регионе является Иран.

Как известно, парламент **Исламской Республики Иран** в апреле 2014 г. ратифицировал соглашение о сотрудничестве в области безопасности с **Исламской Республикой Пакистан**, которое по своим задачам призвано объединить усилия двух стран в борьбе с трансграничным терроризмом и контрабандой наркотиков[2]. Их взаимодействие вызвано возросшей активностью суннитских группировок, действующих против Ирана с территории Пакистана.

Ратифицированный иранскими депутатами документ создает правовую базу и оговаривает механизм взаимодействия Тегерана и Исламабада в решении проблемы трансграничного терроризма, долгое время остающейся источником напряженности в отношениях между двумя странами. Соглашение о сотрудничестве в области безопасности должно объединить усилия двух стран в борьбе с трансграничным терроризмом, а также с контрабандой наркотиков – еще одной головной болью для иранских властей.

Создание законодательной базы для совместных рейдов против исламских радикалов и контрабандистов сопровождается активизацией военно-технического сотрудничества двух стран. Начавшееся сближение двух ведущих держав региона в перспективе может радикально изменить расклад сил на Ближнем и Среднем Востоке, – пояснил старший научный сотрудник ИМЭМО РАН Владимир Сотников. – До последнего времени Пакистан как ключевой союзник США в Южной Азии и Иран, считавшийся главным врагом Америки, находились в противоположных лагерях. Однако нарастающие трудности в отношениях с Вашингтоном вынуждают Исламабад развивать сотрудничество с ключевыми региональными игроками. В этой ситуации еще немыслимое недавно взаимодействие Ирана и Пакистана становится реальностью[3].

---

[1] *Косач Г.Г.* Указ. соч.

[2] Сотрудничество в области безопасности объединит Иран и Пакистан // Российский миротворец. 2014. 8 апр. URL: http://www.peacekeeper.ru/ru/?module=news&action=view&id=20157 (дата обращения: 29.08.2018).

[3] См.: *Строкань С.* Пакистан и Иран обезопасят друг друга // Коммерсантъ. 2014. 8 апр. URL: https://www.kommersant.ru/doc/2447624 (дата обращения: 29.08.2018).

Что касается политики Иорданского Хашимитского Королевства (**Иордания**), направленной на противодействие распространению международного терроризма, то при всей сложности положения необходимо отметить, что фактически речь идет о весьма выраженной озабоченности властей высокой степенью распространения данных процессов в стране.

Первый **антитеррористический закон** был принят в Иордании в 2006 г. – через год после первого в истории страны теракта смертников, произошедшего в Аммане и унесшего жизни почти 70 чел. Ответственность за тройной взрыв тогда взял на себя лидер иракского отделения «Аль-Каиды»[1].

Иордания таким образом старается усилить меры изоляции своих граждан от экстремистов. **Антитеррористический закон** ужесточил ответственность за участие в деятельности международных террористических сетей. Пытаясь избежать повторения сирийского сценария, Амман решил ввести наказание не только за акты террора, но и за любые попытки установить контакт с экстремистами. Эксперты считают, что иорданский закон соответствует международной тенденции: в ответ на подъем исламизма на волне «арабской весны» правительства разных стран взяли курс на жесткое подавление радикальных группировок[2].

Внести поправки к этому закону, ужесточающие ответственность за контакты с международными террористами, иорданские власти побудила ситуация в соседней Сирии.

В 2014 г. Парламент Иордании одобрил закон, ужесточающий ответственность за участие в деятельности международных террористических сетей. Связано это было еще и с тем, что на войну с президентом Башаром Асадом отправилось, по некоторым данным, около 10 тыс. иорданцев, исповедующих радикальный ислам и воспринимающих сирийский конфликт как межконфессиональный. В Аммане с тревогой наблюдают за ситуацией по ту сторону границы[3].

Одобренный властями Иордании закон гласит, что «актами террора» (за которые закон 2006 г. предусматривает смертную казнь) отныне считается не только непосредственное участие в них, но и «связи или попытки вступления в контакт с вооруженными террористическими группами, а также вербовка или попытки вербовки новых членов этих групп».

---

[1] См.: *Ефимова М.* Иордания изолировалась от экстремистов. Власти приняли антитеррористический закон // Коммерсантъ. 2014. 25 апр. URL: http://antiterrortoday.com/antiterror/sistema-mer-borby-s-terrorizmom-po-stranam/at-v-iordanii/3669-iordaniya-izolirovalas-ot-ekstremistov-vlasti-korolevstva-prinyali-antiterroristicheskij-zakon (дата обращения: 29.08.2018).

[2] См.: Там же.

[3] См.: Там же.

Уголовная ответственность теперь предусмотрена за «использование информационных технологий, интернета и любых средств массовой информации, в том числе создание вебсайтов с целью организации террористических атак или поддержки групп, поддерживающих или спонсирующих терроризм». Иорданские исламисты восприняли новый закон как начало гонений. Наибольшее возмущение инициатива вызвала у местной ячейки «Братьев-мусульман». «Наша страна превращается в полицейское государство», – заявил один из лидеров иорданских «Братьев» Заки Бани Рушейд.

«Иордания приняла свой антитеррористический закон вслед за Саудовской Аравией, ОАЭ, Кувейтом и Египтом, где сейчас усиливается борьба с исламистами, – заявил «Ъ» президент Института религии и политики Александр Игнатенко. – Есть свидетельства радикализации "Братьев-мусульман" и их смычки с террористическими организациями вроде "Ансар бейт аль-Макдис" и "Амжад Мыср"»[1].

Как известно, в **Пакистане** после известных событий, связанных с трагедией 2014 г., когда талибы во время нападения на военную школу убили 151 чел., среди которых 142 ребенка, в рамках усиления борьбы с терроризмом, розыска и ареста лиц, замешанных в террористической деятельности или пособничестве боевикам, в первую очередь активистов Движения талибов Пакистана (ДТП), также были приняты ряд законодательных мер, в числе которых имелись такие, как отмена моратория на смертную казнь лиц, обвиненных в терроризме[2].

В рамках реализации «плана действий» в соответствии с указанием премьер-министра Н. Шарифа, было **сформировано 15 комитетов**, которые должны в ближайшее время разработать комплекс мер, в том числе учреждение специальных военных трибуналов для расследования всех дел, связанных с терроризмом.

Кроме того, МВД ИРП намерено значительно расширить список запрещенных экстремистских организаций, включив в него 23 группировки, которые «возродились» под новыми названиями из числа тех, кто уже находился в «черном» списке[3].

В начале января 2015 г. Федеральным парламентом Пакистана (обеими его палатами) одобрен проект **21-й поправки к Конституции**, что создало юридическую основу для учреждения военных трибуналов,

---

[1] См.: *Ефимова М.* Указ. соч.

[2] См.: ЕС требует возобновить мораторий на смертную казнь в Пакистане // УНИАН. 2014. 24 дек. URL: https://www.unian.net/world/1025752-es-trebuet-vozobnovit-moratoriy-na-smertnuyu-kazn-v-pakistane.html (дата обращения: 29.08.2018).

[3] См.: *Титов В.* Пакистан вступил в активную фазу борьбы с терроризмом // Новое восточное обозрение. 2015. 15 янв. URL: https://ru.journal-neo.org/2015/01/15/pakistan-vstupil-v-aktivnuyu-fazu-bor-by-s-terrorizmom/ (дата обращения: 29.08.2018).

уполномоченных рассматривать дела в отношении всех лиц, замешанных в терроризме.

Одновременно внесены изменения в **Закон об Армии 1952 г.**, согласно которому военные суды смогут расследовать дела в отношении террористов и их пособников, включая членов экстремистских организаций, которые под прикрытием религии ведут подрывную и вооруженную деятельность против государства, занимаются похищением людей, финансированием террористов, изготовлением взрывчатки, ущемляют права религиозных меньшинств и наносят ущерб безопасности страны.

Особую озабоченность властей страны вызывает активность деятельность «Исламского государства», тем более что оно укрепляет свои позиции в зоне пакистано-афганской границы. Кроме того, эмиссары ИГИЛ стали появляться и в Белуджистане, где они договаривались о сотрудничестве с радикальными суннитскими группировками «Лашкар-и-Джангви» и «Джундалла». Многие эксперты полагают, что это – начало практической деятельности ИГИЛ на территории Пакистана. Так что у пакистанских военных есть реальные причины для принятия жестких мер.

Созданным после теракта в Пешеваре Комитетом по выработке Национального плана были предусмотрены помимо упомянутых такие меры, как запрет на создание незаконных вооруженных ополчений, ограничение распространения материалов экстремистского характера в СМИ, недопущение возрождения запрещенных террористических группировок под новыми названиями, запрет на прославление экстремистов в печати, активизация контртеррористической деятельности в Пенджабе, Карачи и Зоне племен, решение в сжатые сроки проблемы нахождения в Пакистане афганских беженцев.

Трудно прогнозировать результаты реализации антитеррористической стратегии в Пакистане, который находится в значительно политически уязвимом положении, определяемом нынешней ситуацией в данной стране, но можно с полной уверенностью утверждать, что тенденции борьбы с терроризмом будут определяться соотношением сил крупных игроков в данном регионе – США, России и Ирана.

Без преувеличения можно сказать, что меры законодательного характера, направленные на противодействие деятельности террористических группировок, предприняты в большинстве страна мира.

Например, в 2002 г. **в Англии** был принят закон по борьбе с терроризмом, которым также были существенно расширены полномочия полиции и спецслужб по задержанию лиц, подозреваемых в причастности к терроризму. Более того, британской транспортной и военной полиции предоставлено право вести расследования вне рамок существующей юрисдикции.

В этот же период во **Франции** вступил в действие закон о повседневной безопасности граждан. Было принято решение о необходимости создания национальной картотеки «генетических отпечатков» подозреваемых не только в совершении убийств, пыток, сексуальных преступлений, но и актов терроризма.

Правительством **Канады** в апреле 2002 г. также подготовлен новый законопроект, ужесточающий меры по борьбе с терроризмом. В соответствии с ним при наличии террористических угроз допускается создание так называемой зоны безопасности на территориях дислокации военнослужащих и военной техники Канады, в том числе их союзников.

В ноябре 2001 г. **Кипр** принял закон по борьбе с терроризмом, который предусматривает за террористическую деятельность пожизненное заключение или штраф 2 млн кипрских фунтов (около 3 млн долл.), либо оба эти наказания одновременно[1].

В рамках этого закона создаются антитеррористическое подразделение с широкими чрезвычайными полномочиями по борьбе с финансированием терроризма, а также специальный фонд в поддержку жертв терроризма. С принятием закона Кипр фактически ратифицировал Международную конвенцию по борьбе с финансированием терроризма. Отныне законом предусматривается замораживание доходов или конфискация собственности лиц, нарушающих положения международной конвенции, причем судебные органы не будут принимать во внимание политические, этнические, религиозные и другие причины, которые могут быть представлены в защиту обвиняемого. Принятый закон предусматривает пожизненное заключение и штраф в качестве наказания за террористическую деятельность. В рамках закона создаются подразделения по борьбе с финансированием терроризма, а также специальный фонд в поддержку жертв терроризма.

В **Японии еще** в 2001 г. парламентом страны был одобрен антитеррористический закон временного действия с возможностью продления.

В декабре 2001 г. Национальной ассамблеей **Кубы** принят антитеррористический закон, которым предусмотрена смертная казнь в качестве исключительной меры. Первостепенной задачей в законе, однако названо предупреждение терактов и наказание преступников за производство, транспортировку отравляющих и взрывчатых веществ, а также за другие формы содействия террористической деятельности.

Непальский закон по борьбе с терроризмом 2002 г. предусматривает пожизненное тюремное заключение за участие в террористической

---

[1] См.: *Соловьев А.* Законы о борьбе с терроризмом в иностранных государствах // Зарубежное военное обозрение. 2002. № 1. С. 10–11. URL: http://militaryarticle.ru/zarubezhnoe-voennoe-obozrenie/2002-zvo/6891-zakony-o-borbe-s-terrorizmom-v-inostrannyh (дата обращения: 29.08.2018).

деятельности, а также предоставляет правоохранительным органам полномочия на задержание подозреваемых в терроризме без формального выдвижения обвинения на период до трех месяцев.

В случае с **Чилийским** антитеррористическим закон 2004 г. понятие «террористический акт» содержит, по мнению специалистов, максимальное число противоправных насильственных действий[1].

Отдельного рассмотрения, на наш взгляд, заслуживает опыт законодательного и практического регулирования борьбы с терроризмом в **Государстве Израиль**. Несомненно, опыт Израиля в противодействии террористическим угрозам представляет для нас особый интерес в контексте его особенностей и практической значимости. Как известно, действующие в Израиле террористические организации представляют собой весьма крупные и хорошо структурированные организации, в основе идеологии которых лежат исламистско-радикальные теории, оправдывающие свои действия интересами защиты мусульманского населения.

В условиях, когда на международном уровне пока лишь идут поиски адекватных мер отражения подобных угроз государственности, а нередко принимаются ошибочные подходы, как, например, поддержка на раннем этапе Западом событий «арабской весны», повлекшая дестабилизацию в странах Ближнего Востока и африканского континента и усиление этих рисков на региональном уровне, опыт страны, сумевшей минимизировать риски для безопасности государства и общества, приобретает конкретную ценность и полезность для решения антитеррористических задач уже в глобальном масштабе.

Более того, на фоне отсутствия в международном сообществе целостного подхода к самому феномену терроризма, установившейся практики преследования его в основном как уголовного преступления без учета всех формирующих его причин, необходимость развития позитивных практик в данной области приобретает самостоятельное значение.

Жесткий израильский подход, конечно, вызывает много критики в его непропорциональности, особенно когда речь заходит о специальных операциях по ликвидации лидеров террористических организаций, несмотря на то что Израиль воспринимает терроризм как акт военного противостояния и угрозы израильской государственности. Такой подход властей страны объясняет необходимость введения в стране режима чрезвычайного положения на время проведения спецопераций под руководством министерства обороны.

До последних лет в Израиле не было специального закона, «который бы описывал содержательные аспекты борьбы с вербовкой и агитацией

[1] См.: *Акопян О.А.* Указ. соч.

террористических организаций, четко определял понятия терроризма и террористических организаций»[1].

18 августа 1953 г. было создано первое в мире антитеррористическое подразделение «Коммандо 101». Его возглавил 25-летний майор парашютно-десантных войск Ариэль Шарон, который считал, что для успешной борьбы с террором необходимо воевать по правилам не оборонительного характера, а наступательных действий против террористов. Результатом первых операций «Коммандо 101» (по объектам скопления террористов на территориях приграничных арабских стран) стало снижение террористической активности арабов.

Тогда же Шарон сформулировал ряд принципов антитеррористической войны, стратегию и тактику израильской армии и спецслужб:

1) в войне против террора нельзя ограничиваться методами пассивной обороны, а необходимо стремиться уничтожить террористов в их логове и наносить болезненные удары по государствам, дающим им прикрытие, чтобы цена поддержки террористов была очень высока;

2) внезапность и мобильность – залог успеха. Удар наносится неожиданно по времени и месту нахождения противника;

3) командир антитеррористического подразделения должен быть лидером, пользующимся безоговорочным авторитетом у подчиненных, профессионалом и бойцом;

4) самое главное: нет и не может быть невыполнимого задания.

Этих правил борьбы с террором Израиль придерживается до сих пор. В результате, несмотря на враждебное окружение, Израиль сегодня – одна из самых защищенных от террора стран в мире[2].

В 2016 г. в Израиле был принят новый закон, четко прописывавший компетенции уполномоченных органов государственной власти в сфере борьбы с терроризмом.

В Израиле роль проводника международно-правовых норм в систему регулирования борьбы с терроризмом взял на себя Верховный суд, который предпринял попытку внести в процесс принятия решений однообразие путем установления стандартных процедур при решении о достаточности или недостаточности оснований для действия в отношении подозреваемых в терроризме или тех, кто признан террористами[3]. Бесспорно, судебная инициатива соответствовала запросу

---

[1] *Литвинова Е.В.* Законодательное регулирование борьбы с терроризмом в Израиле: принципы и новые моменты // Вестник БГУ. 2018. № 1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelnoe-regulirovanie-borby-s-terrorizmom-v-izraile-printsipy-i-novye-momenty (дата обращения: 29.08.2018).

[2] См.: *Шульман А.* Почему Израиль побеждает в войне с террором. Часть методов борьбы могла бы заимствовать и Россия // Свободная пресса. 2010. 2 апр. URL: https://svpressa.ru/blogs/article/23363/ (дата обращения: 29.08.2018).

[3] См.: *Литвинова Е.В.* Указ. соч.

граждан, что в итоге позволило принять полноценный нормативный правовой акт, решивший и устранивший многие спорные вопросы.

Важной новацией нового закона стала процедура признания организации в качестве террористической. Для признания объединения террористическим в соответствии с требованиями закона необходим запрос (вместе с подтверждающими этот запрос документами от юридического советника правительства) на имя министра обороны в письменной форме главы Службы общей безопасности Израиля (ШАБАК) либо главы любой другой службы безопасности при содействии ШАБАК. Глава правительства также вправе созвать межведомственную или правительственную комиссию для принятия итогового решения о признании организации террористической. В таком случае премьер-министр может провести такое обсуждение вместо министра обороны[1].

Министр юстиции может при необходимости назначать совещательную комиссию, которая вырабатывает рекомендации для министра обороны по вопросам признания организации террористической. В состав такой комиссии обычно входят в качестве ее главы судья Верховного суда в отставке (или окружного суда), назначаемый по согласованию с главой Верховного суда (БАГАЦ), юрист, имеющий право быть судьей окружного суда, и член комиссии, как правило, с опытом борьбы с терроризмом, назначаемый по согласованию с министром обороны.

Закон ужесточает ответственность как для исполнителей терактов, так и для их пособников. Раздел «О наказаниях» Закона о борьбе с терроризмом предусматривает следующие формы наказания террористов, членов террористических организаций, а также лиц, оказывающих им содействие:

- 25 лет тюремного заключения главе террористической организации или ее структурной единицы. В случае если деятельность террористической организации связана с совершением убийства, приговором вышеуказанных лиц станет пожизненное заключение;
- максимальный (кроме пожизненного) срок заключения по статье «терроризм» составляет 30 лет и ее сокращение возможно после отбытия 15 лет;
- 7 лет лишения свободы предусмотрено за членство в террористической организации или участии в ее деятельности, равно как и деятельности, способствующий продвижению ее целей, прямо либо косвенно способствующий финансированию организации (подп. «Алеф», «Бет» и «Гимел» п. 2);
- 3–5 лет тюремного заключения за публичное выражение поддержки террористической организации;

[1] См.: *Литвинова Е.В.* Указ. соч.

- в соответствии с решением министра обороны наказание предусмотрено даже при отсутствии прямой террористической деятельности. При оказании услуг (перевозки, или предоставление ночлега для укрытия) или предоставлении средств (финансы, средства связи, здания, др. материальные необходимые потребности), содействующих совершению терактов, предусматривается до пяти лет лишения свободы;
- 7 лет лишения свободы при угрозе совершить террористическое преступление (п. 27 Закона);
- 10 лет лишения свободы за инструктаж и подготовку совершения;
- 3 года в отношении тех, кто выражает солидарность с террористической организацией (хвалебные публикации, водружение флага террористической организации, исполнение гимна террористической организации, публикация символики террористической организации);
- 3 года лишения свободы в соответствии с п. 26 Закона за недонесение информации о возможном совершении теракта, который можно было предотвратить, и неуведомление об этом ШАБАК.

Ранее прежним законом перечень видов пособничества террористическим организациям, предусмотренный ст. 4 соответствующего Ордонанса, в том числе в области агитации, пропаганды и вербовки, предполагал за аналогичные преступления для лица, совершившего одно из упомянутых в ст. 4 деяний, наказание в виде тюремного заключения на срок до трех лет и/или денежного штрафа[1].

Таким образом, налицо присутствует ужесточение законодательства в сфере противодействия террористической деятельности.

По мнению экспертного сообщества, одним из важнейших новаций законопроекта является необходимость противодействия самой среде поддержки терроризма. Однако данный закон вызвал острую дискуссию среди многих заинтересованных сторон. Оппоненты выдвинули предположения о том, что более 250 международных и местных организаций, взаимодействующих в разной степени с палестинцами, рискуют оказаться причисленными к террористическим. Вызывали нарекания также процессуальные нормы (сроки и условия задержания под стражей подозреваемых).

Закон был подвергнут критике также населением с крайне правыми взглядами, поскольку его положения могли быть применены и к организациям, подпадающим под так называемый официально признанный «еврейский террор», так как в соответствии с новой трактовкой под определение террора подпадало наравне с покушением на

[1] См.: *Литвинова Е.В.* Указ. соч.

чью-либо жизнь также и ущерб имуществу публичным осквернением надписями.

Это объяснялось тем, что до 2016 г. в Израиле действовало законодательство Британского мандата, архаичное и вступающее в противоречие со сформировавшимися позднее принципами международного права в отношении состязательности процесса, защиты прав подсудимых и подозреваемых, в вопросах юрисдикции соответствующих судов[1].

В связи с принятыми изменениями ключевой ролью оказались наделены спецслужбы, обладающие обширными полномочиями. Деятельность Моссада, управления военной разведкой (АМАН) и службы Общей безопасности (ШАБАК) становилась неподконтрольна даже Государственному контролеру.

В соответствии с новым Законом министр обороны получал обширные полномочия – от провозглашения организации террористической до наложения ареста на имущество, связанное с террористической деятельностью.

Таким образом, новый закон установил расширительное толкование самого феномена терроризма, позволил ужесточить наказания как за саму деятельность, так и любые действия, способствующие совершению теракта. Более того, в итоге процесс признания организации террористической позволил участвовать в нем таким органам власти, как министерство юстиции и правительство, что способствовало усилению влияния общественного контроля и его участия в определении позиций силовых структур, обеспечению адекватных пределов применения силовых методов в отношении противоправных организаций и незаконопослушных лиц.

Поскольку наряду с армией борьбой с терроризмом заняты израильские спецслужбы, в первую очередь Мосад и Служба общей безопасности (ШАБАК), широко использующие как технические средства, так и разветвленную агентурную сеть в среде арабов, следует более подробно остановиться на их опыте.

По словам бывшего шефа Мосада Дани Ятома, борьба с террором должна начинаться с разведки, серьезной агентурной работы, с установления постоянной слежки как за рядовыми боевиками, так и за их командирами. «Они должны ощущать постоянное присутствие спецслужб. Знать, что каждое их действие повлечет серьезную реакцию. Девять из десяти террористов мы задерживаем еще до того, как они выходят “на дело”. Оставшегося должны нейтрализовать силовые структуры, вооруженные самыми современными технологиями. Но это уже крайний случай. Если “шахид” со взрывчаткой проник в центр города, это считается недоработкой спецслужб». Основой работы из-

[1] См.: *Литвинова Е.В.* Указ. соч.

раильской армии и спецслужб является глубокое знание всех тонкостей общественного устройства и психологии арабов[1].

Как считает Ионатан Дэвис, израильский эксперт по борьбе с терроризмом: «Накаченного идеологией и наркотиками "шахида" угрозой расплатой за содеянное, разумеется, остановить нельзя. Однако вокруг каждого самоубийцы всегда есть группа, обеспечивающая техническую поддержку операции: есть командиры, спонсоры, прочие помощники и случайные свидетели. Все они должны знать, что участие в подготовке для них означает конец спокойной жизни, а то и жизни вообще. Даже если на их розыск и проведение акции возмездия придется потратить долгие годы».

Наряду с внедрением агентуры израильские спецслужбы используют подразделения спецназа, замаскированных под арабов бойцов, «мистаарвим», евреев, внешне не отличимых от арабов, и со знанием «арабского менталитета».

Как считает бывший шеф контрразведки ШАБАК Ави Дихтер, аресты являются более эффективными по сравнению с точечными ликвидациями, поскольку «мертвых уже не допросишь».

Согласно опубликованным данным, службы госбезопасности Израиля осуществляют эффективный контроль за электронной передачей информации, в том числе за мобильной связью и Интернетом, что вынуждает главарей террористических организаций прибегать к услугам курьеров, к которым уже ШАБАК целенаправленно проявляет наибольший интерес. Их ликвидация или задержание нарушает деятельность военизированных группировок. Иногда курьеров удается завербовать в агентов спецслужб, что способствует предотвращению терактов, а также более эффективному наблюдению за лидерами их организаций, планированию антитеррористических операций, ликвидации самих организаций и их лидеров. Как говорит Ави Дихтер, террорист, попавший в список кандидатов на ликвидацию, считается мертвым, его осталось только убить[2].

Периодически властями в целях борьбы с терроризмом осуществляются войсковые операции с помощью пехотных и танковых соединений, действующих при поддержке авиации и саперных частей.

Таким способом достигается высокая результативность методов и средств антитеррористической войны, что как раз подтверждает возможность противодействия терроризму радикальными средствами. Как заявил бывший министр обороны Израиля Шауль Мофаз, «это новая тенденция – уровень террора постепенно спадает, однако нам не следует упускать инициатив. Тактика активных антитеррористических

---

[1] См.: *Шульман А.* Указ. соч.

[2] См.: Там же.

действий доказала свою высокую эффективность»[1], подтвержденную снижением террористической активности арабов.

Среди методов, используемых против террористов, особого внимания заслуживают организационно-технические методы, которые себя либо давно зарекомендовали в антитеррористической практике, либо стали более широко использовать достижения научно-технического прогресса.

Например, в июне 2002 г. в Израиле был создан специальный штаб по проблемам борьбы с терактами с участием смертников, в работе которого принимают участие сотрудники Генерального штаба ВС Израиля, Службы общей безопасности ШАБАК, а также полиции. В это же время был также принят ряд превентивных решений, влияющих на сознание потенциальных шахидов. Такие, например, как депортация семей террористов с Западного берега реки Иордан в сектор Газа; уничтожение домов террористов-смертников; обнаружение и блокирование каналов передачи денежных вознаграждений семьям погибших шахидов; аресты религиозных деятелей, подстрекающих к борьбе против Израиля, и в частности к терактам с использованием шахидов; уничтожение инфраструктуры палестинских террористических организаций; ликвидация лидеров террористических организаций, таких как ХАМАС, «Исламский джихад» и др.

Помимо всего прочего, с 2004 г. израильтяне предприняли ряд методов борьбы с террористами-смертниками, как, например, проект по оснащению пассажирских автобусов специальным оборудованием, обеспечивающим защиту пассажиров от возможных терактов, турникета, приводимого в действие водителем, и специального прибора для обнаружения взрывчатки в дверях автобуса.

Кроме автобусов, специальный прибор, который уже получил название в Израиле «электронный нос», собираются использовать в мобильных телефонах, как дополнительный прибор для охранников, несущих дежурство в местах скопления людей, а также в различных системах промышленного контроля и контроля безопасности, улавливающий запах взрывчатки и ядовитых веществ.

Еще один из необычных методов борьбы с террористами заключается в использовании свиней в качестве сторожевых животных вместо собак, поскольку у них, как выявилось при эксперименте, хорошо развито обоняние и они прекрасно подаются дрессировке. Опять-таки учитывается тот факт, что свинья для мусульман, тем более во время смерти, вызывает боязнь того, что они не попадут в рай. На данный момент принято решение дрессировать свиней для дальнейшего их использования с целью охраны еврейских поселений[2].

---

[1] *Шульман А.* Указ. соч.

[2] См.: *Позолотин В.В.* Некоторые методы борьбы с террористами-смертниками в Израиле // Официальный сайт Института Ближнего Востока. 2005. 15 мая. URL: http://www.iimes.ru/?p=3642 (дата обращения: 29.08.2018).

В марте 2004 г. в Тель-Авиве проходила первая международная конференция по тактике боевых действий в условиях конфликтов малой интенсивности, в которой принимали участие представители военных ведомств из 35 государств. Израильтяне используют различные методы борьбы с террористами-смертниками, которые могут быть использованы другими странами в борьбе с терроризмом.

В этом смысле представляют интерес мнения израильских экспертов о качестве антитеррористической деятельности в России в сравнении с их собственным опытом. Вот их отдельные суждения на этот счет.

Как считает израильский политолог Авидгор Эскин, одна из причин, почему террористам удается наносить удары на территории России, состоит в том, что террористические ячейки, по его мнению, находятся на территории самой России[1]. Из конфиденциальных источников есть информация о том, что на территории того же Дагестана имеются молодежные лагеря, в которых якобы изучают ислам, а на деле занимаются подготовкой боевиков. Впрочем, ячейки «Аль-Каиды» имеются не только в северокавказских республиках, но и в российских городах. Недавно в Тюмени у себя дома подорвался боевик, готовившийся совершить теракт. И это далеко не единственный пример, говорящий о том, что исламисты действуют во всех регионах внутри самой России. Спецслужбам необходимо взять под пристальный контроль так называемые центры изучения ислама и внимательно следить за тем, кто, как и чему там учит. Кроме того, России необходимо напрочь перекрыть доступ на свою территорию так называемых проповедников из Саудовской Аравии и других арабских стран, а также перекрыть все сомнительные зарубежные источники финансирования[2].

На вопрос о том, что следовало бы пересмотреть в своей работе российским силовым структурам, он считает, что «очень многое, иначе Россия будет жить от теракта к теракту, поскольку после очередного взрыва все начинали суетиться, бегать, но проходит несколько дней – и все меры безопасности забываются. Так не пойдет! Если вы хотите действительно побороть терроризм, это нужно делать постоянно, даже не ежедневно, а ежеминутно»[3].

Как уже было сказано, опыт Израиля разделяется не всеми российскими и зарубежными экспертами, многие заслуженно считают его чрезмерным, однако изучение опыта различных стран и его фрагментированное заимствование позволяет находить приемлемые пути решения поставленных задач в конкретной стране и регионе.

---

[1] Впрочем, указанная в интервью точка зрения совпадает с мнением авторов данной монографии, о чем будет сказано далее в соответствующих ее разделах.

[2] См.: *Балмасов С.* Израильский опыт борьбы с терроризмом: интервью с Авигдором Эскиным // Правда.Ру. 2011. 25 янв. URL: https://www.pravda.ru/world/asia/middleeast/25-01-2011/1064621-israterror-0/ (дата обращения: 29.08.2018).

[3] Там же.

Опыт КНР в сфере антитеррористической борьбы

Впервые правовые положения о террористических преступлениях в уголовном законодательстве Китая появились в 1997 г. В главе 2 «Преступления, нарушающие общественные правила безопасности» нового Уголовного кодекса специально предусматривались наказания за «преступления по организации, руководству и участию в террористической организации» (ст. 120). В данной статье активное участие в организации террористической деятельности наказывается лишением свободы на срок от трех до десяти лет, а другие участники – лишением свободы на срок до трех лет, задержанием и исправительными работами или надзором, «преступники совершившие вышеуказанные преступления и осуществившие убийство, взрывы, похищение людей и т.д., подвергаются наказанию за несколько преступлений». Эти положения создают прецедент уголовного законодательства о борьбе с терроризмом в Китае[1].

В 2001 г. после трагических событий в США были приняты поправки к УК Китайской Республики в части усиления наказаний за террористическую деятельность (организация, руководство и участие в террористической организации – вместо наказания лишением свободы на срок от 3 до 10 лет – срок более 10 лет или пожизненное заключение, а в отношении участников в организации террористической деятельности – дополнительное наказание, т.е. лишение политических прав).

В ракурсе террористической угрозы проблемным регионом в Китае, безусловно, считается Синьцзян-Уйгурский автономный район – СУАР. Здесь наблюдается устойчивый рост межэтнической и конфессиональной напряженности, конфликтной мобилизации, числа диверсий и терактов.

Помимо ординарных мер, отраженных в законодательстве большинства стран мира, внимание заслуживает используемая в КНР регулярная практика материального поощрения лиц, располагающих сведениями о потенциальном теракте.

Так, в сентябре 2014 г. властями СУАР был запущен в сеть специальный интернет-ресурс, агрегирующий информацию о подозрительных лицах. Система располагала выделенным и защищенным каналом связи информатора с правоохранительным органом, связь поддерживалась посредством мобильных приложений We Chat и QQ. Внушительное денежное вознаграждение предусмотрено и за ссылки на интернет-сайты, имеющие отношение к терроризму (вплоть до 1 млн юаней).

---

[1] См.: *Цзан Цземэй*. Обзор уголовного законодательства о борьбе с терроризмом и «Закона о борьбе с терроризмом» Китая // Евразийский научный журнал. 2016. № 5. URL: http://journalpro.ru/articles/obzor-k-ugolovnogo-zakonodatelstva-o-borbe-s-terrorizmom-i-zakona-o-borbe-s-terrorizmom-kitaya/ (дата обращения: 10.10.2018).

В 2014 г. в Закон КНР «О религиозной деятельности» были внесены существенные поправки (в общей сложности порядка 18). В результате изменений был введен запрет на ношение одежды или символики, имеющей какое-либо (в том числе косвенное) отношение к экстремистской практике. Ограничению в ношении подверглись и традиционные религиозные наряды: их дозволено использовать лишь в религиозных организациях. Не допускается проведение таинств в свадебных, похоронных и прочих мероприятиях.

В 2015 г. в Китае впервые приняли новый антитеррористический закон. Закон обязывает все компании, работающие на территории Китая, оказывать китайским спецслужбам содействие при декодировании сведений, необходимых для борьбы с терроризмом.

Особую обеспокоенность у спецслужб Китая вызывают члены «Исламского движения Восточного Туркестана», террористической организации, действующей в Синьдзян-Уйгурском автономном районе (СУАР) на западе Китая, населенном этническими уйгурами.

Основной целью террористов является создание на территории СУАР независимого государства «Восточный Туркестан», жители которого смогут свободно исповедовать ислам. По мнению китайских спецслужб, в последнее время ситуация в регионе существенно ухудшилась. Несколько тысяч уйгуров в последние годы отправились в Ирак и Сирию, где сражаются в рядах боевиков ИГИЛ.

Данный закон состоит из 10 глав и 97 статей и введен в силу 1 января 2016 г.

Было введено понятие «терроризм». На основе таких понятий, как «террористическая деятельность», «организации террористической деятельности», «преступления террористической деятельности» и т.д., определенных Уголовным кодексом 1997 г. и Поправкой к Уголовному кодексу (III) 2001 г., в Поправку к Уголовному кодексу (VIII) введены такие понятия, как «терроризм», «экстремизм», «книги, аудиовидеоинформация и другие предметы для распространения терроризма и экстремизма», «украшения и знаки для распространения терроризма и экстремизма», «преступления терроризма и экстремизма».

Законодательно предусмотрено, что лица, осуществившее вербовку и транспортировку для организации террористической деятельности, для совершения террористической деятельности или подготовки террористической деятельности, будут привлечены к уголовной ответственности. Появились такие виды наказаний за участие в террористической деятельности, как наложение ареста на имущество, его конфискация. За нелегальное пересечение границы для участия в подготовке к террористической деятельности или «священной войне» внесено изменение в ст. 322 «Нелегальное пересечение государственный границы», согласно которому это рассматривается как отягчающее обстоятельство, а лицо, совершившее нелегальное пересечение

государственной границы для участия в организации и подготовке террористической деятельности или совершения террористической деятельности, приговаривается к лишению свободы на срок от одного до трех лет, с наложением штрафа[1].

Законом предусмотрено создание национального центра информации о борьбе с терроризмом и включены положения, регламентирующие международное сотрудничество в данной области.

В 2015 г. также были внесены поправки и в УК, предусматривающие новые виды преступлений террористической направленности.

Опыт СНГ

В контексте рассматриваемых вопросов зарубежного опыта противодействия международному терроризму считаем целесообразным затронуть в наших исследованиях особенности правового регулирования работы правоохранительных органов и специальных служб государств – участников СНГ по линиям розыска лиц, причастных к террористической деятельности. От оптимизации правовых предписаний, их однозначности и ясности механизмов реализации зависит результативность усилий государств, осуществляющих международное сотрудничество в борьбе с новыми вызовами и угрозами терроризма.

Правовое регулирование деятельности правоохранительных органов и специальных служб государств – участников СНГ по линиям розыска лиц, причастных к террористической деятельности, представляет собой юридическую деятельность соответствующих государств по регламентации компетенции правоохранительных органов и специальных служб, механизмов их взаимодействия, определению правомерности применения имеющихся сил и средств для розыска лиц, причастных к террористической деятельности.

Анализ состояния правового регулирования данной деятельности позволит выявить направления для совершенствования соответствующей национальной нормативной правовой базы, а также определить комплекс мер по повышению эффективности координации совместной антитеррористической работы.

Правовое регулирование работы правоохранительных органов и специальных служб государств – участников СНГ по линиям розыска лиц, причастных к террористической деятельности, предназначено для решения следующих задач:

- создание необходимой в существующих и прогнозируемых условиях противодействия терроризму системы субъектов розыска, определения их компетенции, порядка формирования, механизмов координации;

[1] *Цзан Цземэй.* Указ. соч.

- закрепление в нормах права категорий, принципов и структуры антитеррористической деятельности;
- обеспечение законных прав и интересов лиц, участвующих в противодействии терроризму, а также пострадавших в результате террористической деятельности и др.[1]

Указанные задачи обусловили соответствующие направления правового регулирования, которые будут подвергнуты анализу в ходе исследования.

К таковым мы относим:

- регламентацию перечня субъектов, уполномоченных на осуществление розыска лиц, причастных к террористической деятельности;
- правовое закрепление их компетенции, порядка формирования, механизмов координации друг с другом;
- обеспечение законных прав и интересов лиц, участвующих в розыске лиц, причастных к террористической деятельности.

Границы исследования обусловлены перечнем государств – участников СНГ, к которым кроме Российской Федерации относятся: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан.

Азербайджанская Республика

В соответствии со ст. 1 Закона Азербайджанской Республики «О борьбе с терроризмом» от 18 июня 1999 г. № 687-11 (далее – Закон) под террористической деятельностью в Азербайджанской Республике понимается деятельность, связанная с организацией, планированием, подготовкой и осуществлением террористических акций, насилием над физическими и юридическими лицами, в целях террора уничтожением или порчей материальных объектов, созданием незаконных вооруженных соединений, преступных групп в целях осуществления террористических акций, а также с участием в этих акциях, привлечением лиц к терроризму, вооружением, обучением и использованием их, умышленным финансированием террористических организаций или террористических групп или оказанием им другой помощи. Под международной террористической деятельностью понимается деятельность, осуществляемая террористами или террористическими организациями на территории нескольких государств или связанная с преступлением, могущим причинить вред интересам нескольких государств, совершенным лицом против гражданина какого-либо государства на территории государства, к которому он принадлежит, или

[1] См.: *Авдеев Ю.И.* О развитии концептуальных основ борьбы с терроризмом. Антитеррор. Комплексный подход / под общ. ред. Б.А. Мыльникова. М., 2006.

другого государства, в случае, когда террорист и лицо, подвергшееся терроризму, являются гражданами одного или разных государств, за пределами территории данного государства.

Также законодательно определен субъект террористической деятельности – как лицо, принимающее участие в ее осуществлении в любой форме, в отношении которого применяется термин «террорист».

В соответствии со ст. 5 Закона обеспечение необходимыми силами, средствами борьбы с терроризмом, а также руководство в области борьбы с терроризмом осуществляет соответствующий орган исполнительной власти Азербайджанской Республики.

Таковым органом является Министерство национальной безопасности Азербайджанской Республики. Другие соответствующие органы исполнительной власти Азербайджанской Республики в пределах своих полномочий участвуют в борьбе с терроризмом.

При этом Закон не перечисляет конкретные органы исполнительной власти, участвующие в борьбе с терроризмом, и не регламентирует их полномочия в указанной сфере.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона от 28 октября 1999 г. № 728-IГ «Об оперативно-розыскной деятельности» к задачам ОРД относится и розыск лиц, скрывающихся от судебных, следственных органов и органов дознания, уклоняющихся от отбывания наказания, или пропавших без вести.

Вместе с этим указанный нормативный правовой акт также не перечисляет конкретные органы, уполномоченные на осуществление розыска лиц, но предусматривает в ст. 5, что оперативно-розыскную деятельность осуществляют органы дознания, предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством Азербайджанской Республики.

Исходя из смысла требований, установленных ст. 214.1.1, 214.2.1, 214.3 Уголовно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики, утвержденного Законом Азербайджанской Республики от 14 июля 2000 г. № 907-IQ, производство оперативно-розыскных мероприятий поручается лицам соответствующих органов исполнительной власти Азербайджанской Республики (органов дознания) – по уголовным делам, отнесенным к полномочиям следователей этих соответствующих органов исполнительной власти.

Сама подследственность в Уголовно-процессуальном кодексе не установлена, а определена Указом Президента Азербайджанской Республики «О применении закона Азербайджанской Республики “Об утверждении, вступлении в силу Уголовно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики и связанное с этими вопросами правовое регулирование” и утвержденного этим законом Уголовно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики». В соответствии с указанным актом предварительное расследование преступлений, направленных против общественной безопасности и государственной

власти, ведется Главным следственным управлением Министерства национальной безопасности Азербайджанской Республики.

Таким образом, нормативная регламентация перечня субъектов, уполномоченных на осуществление розыска лиц, причастных к террористической деятельности и противодействия терроризму в целом, в Азербайджанской Республике имеет косвенный характер и характеризуется широким кругом законодательных и подзаконных актов, предусматривающих полномочия органов государственной власти по реализации указанной функции. При этом наибольшими полномочиями по противодействию терроризму обладает Министерство национальной безопасности Азербайджанской Республики.

В соответствии с п. 8.4 Положения о Министерстве национальной безопасности Азербайджанской Республики, утвержденного Указом Президента Азербайджанской Республики от 27 марта 2004 г., данный орган исполнительной власти принимает меры в целях выявления, предупреждения и предотвращения разведывательной, террористическо-диверсионной, другой деструктивной и преступной деятельности иностранных органов спецслужб и организаций, преступных групп и отдельных лиц, направленной на причинение ущерба суверенитету, территориальной целостности, основам и безопасности конституционного строя Азербайджанской Республики, ее экономическому, научно-техническому, оборонному потенциалу и прочим национальным интересам, а в соответствии с п. 8.5 этого же акта – ведет борьбу с международным терроризмом и другими формами транснациональной организованной преступности.

Защита законных прав и интересов лиц, участвующих в розыске лиц, причастных к террористической деятельности, осуществляется в соответствии с требованиями ст. 14 Закона Азербайджанской Республики «О борьбе с терроризмом», предусматривающей, что под государственной защитой находятся не только сотрудники органов государственной власти, участвующие в борьбе с терроризмом, но и лица, помогающие на постоянной или временной основе государственным органам в предотвращении, выявлении террористической деятельности и в доведении до минимума ущерба, который может быть причинен в результате этой деятельности.

Еще одним нормативным правовым актом, защищающим права лиц, участвующих в розыске лиц, причастных к террористической деятельности, является Закон Азербайджанской Республики от 28 октября 1999 г. № 728-IГ «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 17 которого урегулированы правоотношения, связанные с правовой и социальной защитой лиц, сотрудничающих с субъектами оперативно-розыскной деятельности. В частности, как и в законодательстве Российской Федерации, предусмотрены социальные гарантии и порядок освобождения от уголовной ответственности для указанной категории лиц.

Республика Беларусь

В соответствии со ст. 3 Закона Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-З «О борьбе с терроризмом» под террористической деятельностью в Республике Беларусь понимается деятельность, включающая в себя организацию, планирование, подготовку и проведение террористической акции, подстрекательство к террористической акции, насилию над гражданами или организациями, к уничтожению материальных объектов в террористических целях, организацию незаконного вооруженного формирования, создание преступной организации, организованной группы для совершения террористической акции, а равно участие в такой акции, вербовку, вооружение, обучение и использование террористов, финансирование заведомо террористической организации или террористической группы или иное содействие им.

Под международной террористической деятельностью понимается террористическая деятельность, осуществляемая террористом или террористической организацией на территории более чем одного государства или наносящая ущерб интересам более чем одного государства, гражданами одного государства в отношении граждан другого государства или на территории другого государства, в случае, когда террорист и жертва терроризма являются гражданами одного и того же государства или разных государств, но преступление совершено за пределами территорий этих государств.

В качестве «террориста», так же, как и в законодательстве Республики Азербайджан, понимается лицо, участвующее в террористической деятельности в любой форме.

В соответствии со ст. 6 указанного нормативного правового акта субъектами борьбы с терроризмом являются:

- субъекты, непосредственно осуществляющие борьбу с терроризмом;
- субъекты, участвующие в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности.

Субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции, являются:

- органы государственной безопасности Республики Беларусь;
- органы внутренних дел Республики Беларусь;
- Служба безопасности Президента Республики Беларусь;
- Министерство обороны Республики Беларусь;
- органы пограничной службы Республики Беларусь.

Субъектами, участвующими в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции, являются государственные органы и иные государственные организации, перечень которых утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2012 г. № 1129.

Общее руководство борьбой с терроризмом и ее обеспечение осуществляют Президент Республики Беларусь и Совет Министров Республики Беларусь.

Координация деятельности субъектов борьбы с терроризмом осуществляется координирующими органами в порядке, определенном Президентом Республики Беларусь.

Обеспечение деятельности координирующих органов субъектов борьбы с терроризмом возложено на Комитет государственной безопасности.

Статьей 15 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 390-З «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» в обязанности Комитета государственной безопасности вменено осуществление розыска лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, дознание и предварительное следствие по которым законодательными актами Республики Беларусь отнесены к ведению КГБ.

В соответствии с требованиями ч. 2 ст. 182 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. предварительное следствие по уголовным делам о террористических преступлениях производится следователями органов государственной безопасности.

Таким образом, осуществление розыска лиц, причастных к террористической деятельности, является обязанностью уполномоченных должностных лиц органов государственной безопасности.

Правоотношения, связанные с правовой и социальной защитой лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, урегулированы соответствующими положениями Закона Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом», а также подзаконными актами.

При этом законодатель уточняет, что правовой и социальной защите подлежат лица, участвующие (участвовавшие) в борьбе с терроризмом, и лица, содействующие на постоянной или временной основе государственным органам, осуществляющим борьбу с терроризмом, в предупреждении, выявлении, пресечении террористической деятельности и минимизации ее последствий.

Обеспечение граждан, оказывающих или оказывавших содействие органам по розыску лиц, причастных к террористической деятельности, закреплено положениями ст. 52–54 Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 307-З «Об оперативно-розыскной деятельности», в которых перечислены социальные и правовые гарантии соответствующей категории граждан.

Республика Казахстан

В соответствии с п. 18 ст. 1 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416-I «О противодействии терроризму» под террористической

деятельностью в Республике Казахстан понимается совершение любых из нижеследующих деяний:

- организация, планирование, подготовка, финансирование и реализация акта терроризма;
- подстрекательство к акту терроризма;
- организация незаконного военизированного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы в целях совершения акта терроризма, а равно участие в таких структурах;
- вербовка, вооружение, обучение и использование террористов;
- информационное или иное пособничество в организации, планировании, подготовке и совершении акта терроризма;
- пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности, в том числе с использованием средств массовой информации или сетей телекоммуникаций;
- оказание финансовой, правовой помощи или иное содействие террористам, а также организациям, деятельность которых признана террористической в соответствии с законодательством Республики Казахстан, с осознанием того, что указанные действия будут использованы для осуществления террористической деятельности либо обеспечения террористической организации.

В качестве «террориста» понимается лицо, участвующее в осуществлении террористической деятельности.

Такой термин, как «международная террористическая деятельность», в законодательстве Республики Казахстан не раскрывается, вместе с этим упоминается в ст. 7 Закона «О противодействии терроризму» в качестве объекта противодействия со стороны органов национальной безопасности Республики Казахстан.

Анализ указанного правового источника позволяет определить перечень субъектов, в компетенцию которых входит осуществление розыска лиц, причастных к террористической деятельности: органы национальной безопасности Республики Казахстан, органы внутренних дел Республики Казахстан, уполномоченный орган в сфере внешней разведки.

Немаловажным для эффективного противодействия терроризму является правовое предписание, содержащееся в ст. 12-1 рассматриваемого закона, предписывающее государственному органу, осуществляющему в пределах своей компетенции статистическую деятельность в области правовой статистики и специальных учетов, на основании решений суда вести не только учет террористических организаций, но и лиц, привлеченных к ответственности за осуществление террористической деятельности.

Еще одним из интересных положений, нуждающихся в научном осмыслении в отечественной правовой науке, является предусмотренная ст. 18 Закона «О противодействии терроризму» возможность сотрудников государственных органов Республики Казахстан, осуществляющих противодействие терроризму, а также лиц, оказывающих содействие в противодействии терроризму, и членов их семей в случае угрозы жизни и здоровью по изменению облика, фамилии, имени и отчества, а также места работы и места жительства за счет средств, выделяемых на содержание этих органов.

Правоотношения, связанные с непосредственным розыском лиц, причастных к террористической деятельности, урегулированы Законом Республики Казахстан от 15 сентября 1994 г. № 154-XIII «Об оперативно-розыскной деятельности», предусматривающим в ст. 11, среди прочих, такие оперативно-розыскные мероприятия, как: поиск и отождествление личности по приметам; преследование лица, готовящего, совершающего или совершившего преступление, и его задержание; проведение операций по захвату вооруженных преступников и др.

Отдельно среди ОРМ законодатель выделяет личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортных средств, в том числе с применением технических средств, который в ходе осуществления антитеррористической операции может проводиться без участия понятых.

Исследование антитеррористического, уголовного, уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства Республики Казахстан позволяет сделать вывод о том, что законодатель, наделяя соответствующие субъекты компетенцией в сфере розыска лиц, причастных к террористической деятельности, не стал ее увязывать с подследственностью по уголовным делам о террористических преступлениях, отдавая приоритет нормам закона от 13 июля 1999 г. № 416-I «О противодействии терроризму», разграничивающим правомочия органов государственной власти в указанной сфере.

Кыргызская Республика

В соответствии со ст. 1 Закона от 8 ноября 2006 г. № 178 Кыргызской Республики «О противодействии терроризму» терроризм – это идеология насилия и практика совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения или нарушением общественной безопасности, а равно призыв к таким действиям с целью подрыва конституционного строя либо оказания воздействия на решения, принимаемые органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями. В ст. 1 данного закона дан исчерпывающий перечень деяний, подпадающих под террористическую деятельность, определены субъекты, осу-

ществляющие противодействие терроризму, в лице государственных органов и выделен в качестве уполномоченного государством орган национальной безопасности Кыргызской Республики, проводящий единую государственную политику в области противодействия терроризму в Кыргызской Республике и координацию деятельности других субъектов, осуществляющих противодействие терроризму, а также обеспечивающий их взаимодействие по предупреждению, выявлению, пресечению террористической деятельности и минимизации ее последствий.

О твердом намерении властей республики противостоять нарастающей угрозе терроризма говорит тот факт, что практически ежегодно на протяжении последних трех лет в национальный антитеррористический закон вносились изменения для адекватного реагирования складывающейся в регионе и в республике ситуации. Последние изменения были внесены в августе 2018 г. в части дальнейшего совершенствования законодательства в целях противодействия финансированию террористической деятельности.

Республикой накоплен значительный опыт в разработке различных программ и концепций в сфере противодействия экстремизму, радикализму и терроризму, который может быть востребован в странах Центральной Азии.

В 2009 г. Государственным агентством по делам религии при правительстве Кыргызской Республики была разработана Стратегия государственной политики в сфере религии на 2009–2015 гг. (далее – Стратегия), где основной компонент отводился мерам повышения эффективности взаимодействия госорганов и институтов гражданского общества, включая Духовное управление мусульман Кыргызской Республики.

Одна из основных задач Стратегии – выработка новых методов профилактического характера в идейном противодействии идеологии радикализма, с информационным сопровождением и подготовкой научно-методологической базы на основе различных вузов КР (факультетов религиоведения, теологии), ДУМ КР. Координатором с реализации стратегии являлось Госагентство по делам религии при правительстве КР.

Реализация данной концепции осуществляется в соответствии с Указом Президента КР от 18 февраля 2009 г. № 115 «О Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики», которым обозначались задачи и меры по пресечению деятельности террористических организаций.

В данной стратегии разработан и утвержден план взаимодействия и проведения совместных мероприятий органов государственной власти, местных территориальных управлений, областных органов власти, сельских управ, а также ДУМ КР, РПЦ и НПО.

Всплеск радикальной и террористической активности в КР пришелся на 2010–2011 гг., когда в Бишкеке были предотвращены теракты и ликвидированы вооруженные группы, связанные с казахским подпольем. Ранее террористические акты были связаны с деятельностью Исламского Движения Восточного Туркестана и были направлены против Китая и бизнесменов КНР. Террористические акты против государства, его политики, а также спецслужб страны были явлением новым и имевшим исключительно казахстанское происхождение и влияние. По данным ГКНБ КР, «Джейшуль-Махди» и «Джунд аль Халифат», группы, объединенные не только идеологией и прочными связами, являются частью Союза Исламского джихада, действующего на территории Пакистана и Афганистана.

ГКНБ КР, совместно с Госкомиссией по делам религий и муфтиятом, в срочном порядке были проведены разъяснительные и профилактические работы в верующей среде.

В результате своевременных действий государства на сегодняшний день в мусульманской общине Кыргызстана причин для радикального и непримиримого отношения к государству, институтам власти и силовым структурам нет. Безусловно, оценка власти как таковой с религиозной точки зрения дифференцирована в зависимости от принадлежности мусульман к Дааваат Таблиг, Хизбут-Тахрир, салафитским джамаатам и суфийским группам. Однако причин для радикального отношения к власти и, самое главное, идейных установок на противодействие властным структурам все же не отмечено.

Исключение составляют джихадистские группы, связанные международной террористической сетью, однако их негативное отношение к государству обусловлено общими задачами в Центральной Азии, установкой на военный джихад против любого светского правления, но они также не располагают реальной аргументаций в пользу джихада в отношении правительства либо силовых структур Кыргызстана[1].

По мнению Секретаря Безопасности республики Темира Джумакадырова, отсутствие объективных причин для радикализации, экстремизма или терроризма в Кыргызстане объясняется отсутствием препятствий для отправления и соблюдения религиозных норм и обрядов и той необходимой без крайностей мерой контроля за работой религиозных организаций, движений или групп, за исключением, конечно же, тех, кто замечен в экстремистской и террористической активности. В этом отношении ГКНБ Кыргызстана старается работать на опережение, благодаря чему удается предотвращать теракты. За-

[1] См.: Кыргызстан: некоторые проблемы противодействия религиозному экстремизму и терроризму // StanRadar.com. 2013. 14 февр. URL: http://www.stanradar.com/news/full/738-kyrgyzstan-nekotorye-problemy-protivodejstvija-religioznomu-ekstremizmu-i-terrorizmu.html (дата обращения: 31.10.2018).

конодательно запрещена деятельность целого ряда террористических организаций и деструктивных организаций[1].

В частности, решением Первомайского районного суда г. Бишкека от 24 октября 2012 г. организации «Жайшуль Махди», «Джунд аль Халифат», «Ансаруллох» («Ансару Аллах») и «Ат-Такфир Валь-Хиджра», входящие в такфиристское-джихадистское движение салафитской направленности, признаны террористическими и экстремистскими.

В целом сугубо внутренних факторов радикализации для террористических организаций в мусульманской общине нет, в силу чего в Кыргызстане деструктивным силам так и не удалось мобилизовать верующих на широкие акции протеста.

Этим и объясняются последние тенденции, также перекликающиеся с ситуацией в Казахстане, когда джихадистские группы начинают привлекать в свои ряды и приспосабливать к своей деятельности криминальные группировки, занимающиеся продажей оружия либо причастные к торговле наркотиками. В Казахстане это объясняется сохраняющейся высокой степенью радикализации мусульманской общины и широким распространением этих взглядов, тогда как Кыргызстан стал подвержен этому явлению по причине отсутствия человеческих ресурсов и крайне маргинального положения джихадистов в общей структуре связей мусульманской общины Кыргызстана. По крайней мере, это характерно для севера страны, в то время как южные регионы представляют несколько иную картину.

Выдвигая тезис о маргинальности джихадистов севера Кыргызстана по отношению к мусульманской общине в целом, важно подчеркнуть, что к уже устоявшемуся объяснению социального происхождения джихадиста – образованным слоям молодежи, нередко из семей с высоким уровнем достатка, маргинальным по отношению к традиционному религиозному большинству, стали прибавляться криминализированные группы. По мнению Секретаря Безопасности республики Темира Джумакадырова, это объясняется более быстрыми результатами «радикализации» и готовности к решительным действиям противозаконного характера, в том числе и против правоохранительных органов[2].

В части реализации упомянутой Стратегии, отсутствие должного финансирования, а также нехватка квалифицированных кадров сказалась на ее реализации в других регионах страны, особенно в Ошской и Джалаабадской областях.

---

[1] См.: Антитеррористическая борьба государств ЕАЭС: совместный опыт, реалии и перспективы: международный форум в Бишкеке, 20 июня 2017 г. // Евразийцы – новая волна. 2017. 20 июня. URL: http://www.enw-fond.ru/proekty/5903-antiterroristicheskaya-borba-gosudarstv-eaes-sovmestnyy-opyt-realii-i-perspektivy.html (дата обращения: 22.11.2018).

[2] См.: Там же.

После трагических событий 2010 г. акценты в рядах радикально настроенных мусульман, этнических узбеков, сместились в сторону возмездия кыргызам, что обусловило приток этнических узбеков в террористические организации СИД и ИДТ, базирующихся в Вазиристане, пограничных районах Пакистана и Афганистана. В результате межэтнический конфликт приобрел религиозное обоснование и трансформировался в противопоставлении узбеков, как мусульман и кыргызов как неверных, допустивших развязывание «кровавых событий». Все попытки нейтрализовать конфликт, как показывают исследования Центра Prudent Solutions, не привели к восстановлению прежних отношений в мусульманской общине, а дали противоположный эффект – в мусульманской общине это привело к еще большему этническому обособлению мусульман, а в радикальной и экстремистской среде – созданию отдельных этнических групп – в «Хизб ут-Тахрир» и джихадистских джамаатах.

Безусловно, все существующие проблемы невозможно решить с помощью профилактики, поскольку борьба с терроризмом и экстремизмом – это всегда комплекс мер оперативного и идеологического характера, проводимый государством при активном содействии гражданского общества и слоев мусульманского населения.

В 2009 и 2010 гг. ГКНБ проводило точечную работу по пресечению деятельности «Хизб ут-Тахрир» в фоновом режиме, основные же усилия были направлены на осуществление внутриполитического сыска, что было обусловлено особенностями режима К. Бакиева и политической обстановки в стране. Степень профилактических мероприятий была недостаточной, вследствие чего с 2010 г. резко возросли террористические угрозы и возможность проникновения боевиков на территорию КР. В связи с этим был создан Антитеррористический центр. Однако ввиду специфики данного Центра, ограниченности материально-технического и человеческого ресурса (специалистов экспертов в области религии, теологии) основное направление деятельности Центра в настоящее время больше сводится к мониторингу, сбору информации и пресечению деятельности террористических организаций.

В настоящий момент можно говорить, что в связи с внутренней ситуацией в ДУМ КР (смена муфтиев, хадж-скандалы), а также пассивной позицией руководства Государственной комиссией по делам религии, профилактическая и идейно-теоретическая часть противодействия идеологии радикальных течений практически ограничивается рамками 10-го Управления МВД КР.

С 2009 г. при МВД был создан Совет общественных советников при министре МВД, куда вошли ряд экспертов-теологов, а также религиоведов.

На базе 10-го Управления МВД была создана экспертная мобильная группа для проведения предварительной (первичной экспертизы)

в области определения уровня радикальной идеологии у задержанных и проведения первичной экспертизы изъятой литературы.

С 2010 г. после событий на юге страны руководство МВД усилило профессиональную подготовку оперативников центрального 10-го Управления МВД при поддержке Фонда Фридриха Эберта. Было проведено 10 лекций по профилактике религиозного экстремизма, методам выявления уровня радикализации, составлен вопросник допроса и этика допроса и т.д.

После появления на территории Кыргызстана ячеек салафитов-джихадистов (причастных к организации терактов) на базе МВД был разработан план по организации нейтральной площадки по проведению неофициальных «круглых столов» через НПО с лидерами – амиров всех нетрадиционных джамаатов в Кыргызстане. Согласно результатам, на севере КР был установлен негласный договор по недопущению провокаций и деятельности террористических организаций.

В настоящее время для осуществления деятельности мобильных групп и для разработки карманного пособия для оперативников МВД сталкивается с материально-техническими трудностями. Однако основная проблема и МВД и ГКНБ – практическое отсутствие компетентных кадров (специалистов в области ислама).

По поручению Правительства КР МВД КР и ГКНБ КР были разработаны законопроекты о внесении поправок и дополнений в уголовное и административное законодательство, предусматривающее усиление наказания за экстремистскую и террористическую деятельность, также были созданы условия для *отдельного* содержания заключенных по статье «экстремизм и терроризм» и внесены новые предложения по определению критериев и признаков религиозных организаций, чья деятельность подпадает под категорию экстремистских и террористических, подлежащих запрету на территории республики. Предпринят комплекс законодательных мер по реализации отдельных положений Закона Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», предполагающий внесение изменений и дополнений в соответствующие законы Кыргызской Республики по методике классификации и определения деструктивных, тоталитарных, оккультных религиозных групп и движений.

В рамках этой деятельности была проведена разработка следующих законов: Закон «О традиционных религиях и религиозных организациях» с целью государственной поддержки традиционных, исторически сложившихся религиозных конфессий (ислам и православие); Закон Кыргызской Республики «О похоронном и погребальном деле» для упорядочивания мест захоронения, устранения конфликтов по признакам веры при осуществлении похоронных мероприятий; Закон

Кыргызской Республики «О религиозном образовании и религиозных образовательных учреждениях»[1].

Силами МВД, МИД, МОиН, ГКНБ, Погранслужбы были предприняты меры по согласованию единого порядка выезда граждан Кыргызской Республики с целью обучения в религиозных зарубежных учебных заведениях, систематическому обновлению списка иностранных граждан, прибывающих в страну с целью религиозной деятельности.

Говоря о результатах практической работы органов безопасности республики, можно отметить, что в ходе проведения 8 антитеррористических мероприятий в 2016 г. были ликвидированы три члена международной террористической организации, предотвращено 17 терактов по республике, привлечено к уголовной ответственности 95 чел., изъято большое количество оружия и самодельных взрывных устройств.

В республике в настоящий момент реализуется антитеррористическая концепция на 2014–2020 гг., в рамках которой государство поддерживает ханафизм в качестве традиционного религиозного течения, одновременно четко зафиксирована роль государства в развитии религиозной сферы, его права вмешательства в религиозную сферу, установлена в качестве меры государственного контроля необходимость введения полной аттестации имамов.

Если до начала 2000-х гг. правительство республики практиковало либеральный подход к деятельности религиозных организаций, то с 2003 г. Верховным Судом республики была запрещена деятельность ряда экстремистских организаций. Наиболее опасными в Кыргызстане признаны такие экстремистские движения, как «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» и «Джамаат Таблиг». Однако недостаток квалифицированных имамов в мечетях, которыми зачастую руководят малообразованные люди, представляет собой еще одну проблему, которую необходимо решить для объединения усилий государства и институтов гражданского общества перед нарастающими угрозами. На сегодняшний день власти республики оценивают степень угроз террористической активности как высокую и предпринимают меры по ужесточению борьбы с разрастанием исламизма как основной опасности.

Республика Армения

В соответствии с п. 2 ст. 5 Закона Республики Армения от 22 марта 2005 г. «О борьбе с терроризмом» под террористической деятельностью в Республике Армения понимается организация, подготовка и осуществление террористической акции; подстрекательство к насилию над физическими лицами или организациями, уничтожению материальных объектов в террористических целях; организация незаконного

[1] См.: Кыргызстан: некоторые проблемы противодействия религиозному экстремизму и терроризму.

вооруженного формирования, преступной группировки для совершения террористической акции, а также участие в такой акции; вербовка, вооружение, обучение террористов; финансирование или иное содействие террористической организации или террористической группе.

Пункт 3 указанной статьи содержит термин «террорист», в качестве которого подразумевается лицо, совершившее террористическую акцию, осуществившее подготовку террористической акции или попытку ее совершения.

В качестве субъектов борьбы с терроризмом в ст. 7 указанного нормативного правового акта перечислены такие государственные органы, как: 1) республиканский исполнительный орган национальной безопасности Республики Армения; 2) республиканский исполнительный орган Полиции Республики Армения; 3) республиканский исполнительный орган по обороне Республики Армения.

Правовая регламентация обязанности по розыску лиц, причастных к террористической деятельности, в законодательстве Республики Армения осуществлена косвенно и вытекает из правовых предписаний, установленных законом Республики Армения от 28 декабря 2001 г. «Об органах национальной безопасности» и законом Республики Армения от 16 апреля 2001 г. «О полиции».

При этом в обязанности органов полиции вменено осуществлять розыск лиц, уклоняющихся от следствия, суда, отбывания наказания, а в обязанности органов национальной безопасности – выявлять, предупреждать и пресекать преступления, следствие по которым отнесено к их ведению, осуществлять розыск лиц, совершивших эти преступления или подозреваемых в их совершении; выявлять, предупреждать и пресекать террористические действия.

Учитывая тот факт, что в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Республики Армения производство предварительного расследования по уголовным делам о террористических преступлениях лишь частично возложено на органы безопасности (ст. 388 УК РА «террористическая акция против представителя иностранного государства или международной организации», ст. 89 УК РА «международный терроризм»), а основная совокупность террористических составов находится в подследственности прокуратуры, компетенция национальных органов безопасности по оперативному розыску террористов вытекает из предусмотренной Законом Республики Армения от 22 октября 2007 г. «Об оперативно-розыскной деятельности» возможности письменного указания прокурора, постановления следователя, органа дознания и постановления суда о проведении оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также мотивированного ходатайства сотрудника оперативного подразделения о получении разрешения на проведение оперативно-розыскного мероприятия.

Республика Узбекистан

В соответствии со ст. 2 Закона Республики Узбекистан от 15 декабря 2000 г. № 167-II «О борьбе с терроризмом» под террористической деятельностью в Республике Узбекистан понимается деятельность, включающая в себя организацию, планирование, подготовку и осуществление террористической акции, подстрекательство к террористической акции, создание террористической организации, вербовку, подготовку и вооружение террористов, их финансирование и материально-техническое обеспечение.

В свою очередь террористом признается лицо, участвующее в осуществлении террористической деятельности.

Задачи по розыску лиц, причастных к террористической деятельности, в соответствии со ст. 9 указанного нормативного правового акта возложены на Службу национальной безопасности Республики Узбекистан. В частности, указано, что эта Служба осуществляет борьбу с терроризмом, в том числе международным, путем предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности; осуществляет сбор и анализ информации о деятельности террористов, террористических групп и террористических организаций, оценку исходящих от них угроз национальной безопасности, предоставляет необходимую информацию соответствующим министерствам, государственным комитетам и ведомствам.

В перечне полномочий Министерства внутренних дел Республики Узбекистан, установленных ст. 10 Закона «О борьбе с терроризмом», нет конкретного упоминания задач по розыску лиц, причастных к террористической деятельности, вместе с этим указано, что МВД РУ осуществляет борьбу с терроризмом путем предупреждения, выявления, пресечения террористической деятельности и минимизации ее последствий, а также предоставляет информацию соответствующим органам государственной власти и управления о лицах, группах и организациях, связанных с террористической деятельностью.

Еще одним нормативным правовым актом, возлагающим на Службу национальной безопасности Республики Узбекистан обязанность по розыску лиц, причастных к террористической деятельности, является Положение о Службе национальной безопасности Республики Узбекистан, утвержденное постановлением Кабинета Министров при Президенте Республики Узбекистан от 2 ноября 1991 г. № 278. В п. 5 раздела II данного документа указано, что органы Службы национальной безопасности проводят дознание и предварительное следствие по делам о преступлениях, расследование которых отнесено к ведению органов безопасности; осуществляют розыск лиц, совершивших или подозреваемых в совершении таких преступлений.

С учетом того факта, что террористические преступления находятся в подследственности вышеупомянутых органов, розыск лиц, их совершивших, является также задачей органов Службы национальной безопасности.

Данный вывод подтверждается и правилом, установленным в ст. 11 Закона Республики Узбекистан от 5 декабря 2012 г. №ЗРУ-344 «Об оперативно-розыскной деятельности», устанавливающей полномочия по осуществлению оперативно-розыскной деятельности органами в соответствии с подследственностью, предусмотренной в главе 43 УПК РУ.

Сам розыск как процесс снятия неопределенности о лицах, их местонахождении, планируемых противоправных действиях и др., урегулирован, прежде всего, нормами оперативно-розыскного законодательства, предоставляющего заинтересованным органам набор соответствующих правовых средств, порядок и границы их реализации[1].

Как и в Республике Казахстан, ст. 25 Закона РУ «О борьбе с терроризмом» предусмотрена возможность для лиц, непосредственно участвующих в борьбе с терроризмом, оказывающих содействие в борьбе с терроризмом, а также членов их семей, в случае угрозы жизни и здоровью осуществление по их просьбе изменения облика, фамилии, имени и отчества, а также места работы и жительства за счет средств, выделяемых на содержание органов по борьбе с терроризмом.

Проведенный анализ правового регулирования розыска лиц, причастных к террористической деятельности, позволяет выявить особенности регламентации данного вида деятельности на уровне законодательств государств – участников СНГ. Полагаем целесообразным к таковым особенностям отнести:

1) наличие во всех рассматриваемых государствах специального антитеррористического законодательства, регулирующего отношения в сфере борьбы с терроризмом;

2) нормативное закрепление терминов «террорист», «террористическая деятельность», «международная террористическая деятельность», «борьба с терроризмом». Исключением является законодательство Кыргызской Республики.

В законодательстве Республики Молдова, Республики Казахстан, Республики Беларусь, Республики Армения, Республики Азербайджан и Республики Узбекистан под террористической деятельностью понимается деятельность, отнесенная международным законодательством к методам терроризма[2];

---

[1] Закон Республики Узбекистан от 5 декабря 2012 г. № ЗРУ-344 «Об оперативно-розыскной деятельности» // Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=57281 (дата обращения: 28.08.2018).

[2] Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма. Ратифицирована Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ // Бюллетень междуна-

3) использование термина «борьба с терроризмом» в качестве основного термина, обозначающего деятельность, связанную с выявлением, предотвращением террористической деятельности или со сведением до минимума ущерба, который может быть нанесен в результате террора. Исключением является законодательство Республики Казахстан, содержащее термин «противодействие терроризму», а также, как в российской правовой системе, выделяющее в качестве признака «терроризма» «идеологию насилия» как «систему общественных теорий, взглядов и идей, оправдывающих насилие, в том числе с применением террористических методов и средств для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей»;

4) в качестве субъектов террористической деятельности в законодательстве рассматриваемых государств подразумеваются «террористы» и «террористические организации»;

5) непосредственная нормативная регламентация полномочий государственных органов и специальных служб по противодействию терроризму осуществлена в законодательстве Республики Молдова, Республики Таджикистан, Кыргызской Республики, Республики Казахстан, Республики Беларусь, Республики Армения;

6) компетенции по розыску лиц, причастных к террористической деятельности, во всех рассматриваемых государствах вытекают из комплексного толкования специальных антитеррористических законов, законов об оперативно-розыскной деятельности, уголовно-процессуальных и уголовных законов. При этом основным постулатом, определяющим соответствующие полномочия органов и специальных служб, является правило, в соответствии с которым проведение оперативно-розыскных мероприятий, направленных на розыск лиц, причастных к террористической деятельности, осуществляется органами, в чьей подследственности в соответствии с УПК находятся террористические преступления. В абсолютном большинстве случаев таковыми органами являются национальные органы безопасности рассматриваемых государств. Исключением является законодательство Республики Армения, в соответствии с которым компетенция национальных органов безопасности по оперативному розыску террористов вытекает из предусмотренной Законом Республики Армения «Об оперативно-розыскной деятельности» от 22 октября 2007 г. возможности письменного указания прокурора, постановления следователя, органа дознания и постановления суда о проведении оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также мотивированного ходатайства сотрудника оперативного подразделе-

---

родных договоров. 2003. № 5. С. 3–12; Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. Ратифицирована Федеральным законом от 2 октября 2006 г. № 158-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2008. № 12. С. 5–18.

ния о получении разрешения на проведение оперативно-розыскного мероприятия;

7) абсолютное большинство рассматриваемых государств выделяют «международную террористическую деятельность» как деятельность, осуществляемую террористом или террористической организацией на территории более чем одного государства или наносящую ущерб интересам более чем одного государства, гражданами одного государства в отношении граждан другого государства или на территории другого государства, в случае, когда террорист и жертва терроризма являются гражданами одного и того же государства или разных государств, но преступление совершено за пределами территорий этих государств.

Данная правовая регламентация влечет за собой необходимость и создает предпосылки к урегулированию отношений в сфере международного сотрудничества по борьбе с терроризмом на универсальном, региональном и двустороннем уровне.

§ 3. Международная террористическая организация «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) в системе угроз международной безопасности. Стратегии противодействия

Сегодня на повестке дня в мире стоит вопрос о противодействии распространению опаснейшей глобальной угрозы, которую представляет собой радикальный исламский экстремизм или, как еще его именуют, транснациональный джихадизм. Воплощением данной опасности сегодня является организация «Исламское государство» (ИГИЛ).

Множество исследований зарубежной и отечественной науки, посвященных поиску причин его возникновения, а также применения адекватных мер реагирования на угрозы, с ним связанные, содержат целый комплекс различных, а порой и противоречивых концепций. Однако, несмотря на большой массив научных разработок по этой проблеме специалистов разных направлений науки, на наш взгляд, заслуживают особого внимания исследования аналитиков старейших российских центров научного обеспечения органов власти для принятия решений, чьи позиции во многом отражают мнение авторов данной работы. Каковы масштабы угроз для России со стороны ИГИЛ и выбор какой стратегии противодействия транснациональному экстремизму актуален для сохранения конституционной стабильности в нашей стране?

Как известно, разница между исламом и исламизмом состоит в том, что первое – суть образа жизни, а второе – политически оформленное движение, построенное на радикальной идеологии, в основе которой лежат приспособленные для нужд террора искаженные положения

религиозной идеологии ислама. Проповедуя борьбу за сохранение исламских ценностей, находящихся под угрозой в современном миропорядке, последователи Бен Ладена объявили войну якобы навязанной Западом светской модели общества. Эти идей легли в основу деятельности «Аль-Каиды», возникшей как движение добровольцев войны в Афганистане в 1979 г. во главе с Усамой бен Ладеном, а после этой войны она обросла еще несколькими дочерними группировками, одна из которых принимала участие в событиях 2003 г. в Ираке. Таким образом, изменение названия этой организации прошло этапы, начиная от «Аль-Каида в Ираке», затем «Исламское государство в Ираке», позже – «ИГИЛ», а теперь – «Исламское государство», Халифат (ИГ).

Первый этап становления ИГИЛ связан с деятельностью террориста, иорданца по происхождению – Абу Мусаб аз-Заркауи[1]. В 1999 г. создал в Иордании террористическую группировку «Джаммаат ат-Таухид валь-Джихад» («Джамаат единобожия и джихада»). После вторжения в 2003 г. коалиционных сил во главе с США в Ирак «Джаммаат ат-Таухид валь-Джихад» превратился в разветвленную террористическую структуру с иностранными боевиками в своих рядах, целью которой стало свержение переходного правительства и образование «исламского государства». Преемственность этой организации МТО ИГИЛ прослеживается в их символике. В октябре 2004 г. аз-Заркауи присягнул на верность Усаме бен Ладену и переименовал созданную им организацию в «Аль-Каида в Ираке»[2].

«Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) создавалось в период оккупации Ирака Соединенными Штатами Америки, в 2004–2006 гг., радикальными мусульманскими организациями салафито-ваххабитского толка[3], при поддержке монархий Персидского залива, на базе одной из ячеек «Аль-Каиды» в так называемом суннитском треугольнике Ирака. Целями спонсоров ИГИЛ было сформировать военно-политический противовес новым арабо-шиитским властям в Багдаде и воспрепятствовать возможному усилению позиций Тегерана в Ираке и регионе в целом[4].

---

[1] *Красинский В.В., Машко В.В.* Международная террористическая организация «Исламское государство»: история, современность: монография / В. В. Красинский, В. В. Машко. М.: Инфра-М, 2017. С. 11.

[2] Кто есть кто в международном терроризме: справочник / В. В. Красинский, В. В. Машко. М: Инфра-М, 2018. С. 18–19.

[3] *Печуров С.Л.* Арабский Восток: от весны к хаосу? М.: Ин-т востоковедения РАН, 2013. С. 115.

[4] *Иванов С.М.* «Исламское государство» как угроза региональной и международной безопасности // Ежегодник СИПРИ 2014: вооружения, разоружение и международная безопасность: пер. с англ. / Институт мировой экономики и международных отношений РАН. М.: ИМЭМО РАН, 2015. URL: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/Ivanov_SIPRI.pdf (дата обращения: 22.11.2018).

После того как в 2006 г. в Ираке при поддержке США к власти был приведен шиитский лидер Нури Аль-Малики, он исключил из служб безопасности Ирака всех суннитов, после чего Ирак накрыла волна насилия. В этот период «Аль-Каида в Ираке» стала действовать особенно интенсивно. В этих условиях американцы разработали стратегию «суннитского пробуждения», используя иракских суннитов для борьбы с «Аль-Каидой». Из этих повстанцев в последствие было создано движение «Сыны Ирака», члены которого после вывода американских войск влились в ИГИЛ, составив ее профессиональное ядро[1].

Бывший министр обороны и директор ЦРУ Р. Гейтс в своей книге подробно описал как спецслужбы США проводили боевую подготовку «Сынов Ирака»[2]. В результате на деньги США было создано повстанческое движение, впоследствии назвавшее себя «Исламским государством».

Со временем к ИГИЛ присоединилось более 10 военно-политических группировок, действовавших ранее под крылом партии «Баас», иракских военнослужащих и представителей силовых структур, боровшихся с правительственными и оккупационными войсками в Багдаде.

В 2006 г. в Ираке было создано «Совещательное собрание моджахедов», в которое вошли восемь суннитских исламистских повстанческих группировок, в том числе «Аль-Каида в Ираке», лидером которой после гибели аз-Заркауи стал Абу Айюб аль-Масри[3]. В «Совещательное собрание моджахедов» вошли 8 провинций со столицей в иракском городе Баакуба. Эмиром «Исламского государства Ирак» был избран Хамид Давуд Мухаммед Халиль аз-Зави, более известный под псевдонимом Абу Умар аль-Багдади, а после его гибели – Абу Бакр аль-Багдади[4].

С началом гражданской войны в Сирии ИГИЛ с помощью Катара, Саудовской Аравии и Турции начал деятельность на ее территории и в союзе с другими исламистскими группировками типа «Джабхат ан-Нусра», добившись контроля за значительной территорией и стратегическими объектами. ИГИЛ пополнялся сирийскими исламистскими группировками и подразделениями оппозиционной «Свободной сирийской армии».

В 2013 г. боевики Абу Бакра аль-Багдади вступили в гражданскую войну в Сирии против режима Б. Асада, «Исламское государство Ирака» поменяло свое название на «Исламское государство Ирака и Леванта»[5].

---

[1] ИГИЛ: формула современного террора: монография / под ред. А. В. Глазовой; Рос. ин-т стратег. исслед. М.: РИСИ, 2017. С. 18–19.

[2] *Gates R.* Duty: memoirs of Secretary at war. N.Y.: Vintage Books, 2014.

[3] Кто есть кто в международном терроризме. С. 19.

[4] *Красинский В.В., Машко В.В.* Указ. соч. С. 13.

[5] Кто есть кто в международном терроризме. С. 21.

Уже в 2014 г., использовав восстание восьми суннитских провинций Ирака, боевики ИГИЛ взяли второй по значению иракский город Мосул и установили контроль над третью территории Ирака, а немного позже объявили о создании на оккупированных территориях Сирии и Ирака нового суннитского государства – Исламского халифата, основанного на шариате. Были предприняты меры по формированию законодательных и исполнительных органов власти, силовых и других государственных ведомств. Такие источники финансов, как ваххабитские фонды, торговля оружием, нефтью, заложниками и другие источники доходов, позволили сформировать годовой бюджет в несколько десятков миллиардов долларов и даже начать выплату зарплат и пенсий мирному населению. По самым приблизительным оценкам, на тот период на подконтрольных ИГИЛ территориях Ирака и Сирии проживало от 8 до 10 млн чел.[1]

К 2011–2013 гг. ИГИЛ превратилось в подобие подлинного государства. Длительное время ИГИЛ являлся одной из самых хорошо организованных международных террористических организаций, имеющих в структуре управления министерства и управленческие структуры.

Модель построения ИГИЛ характеризуется наличием халифа, который позиционируется как представитель пророка Мухаммеда, имеющий абсолютную власть над подданными. У халифа есть два заместителя, территория влияния которых разделена по территориальному принципу: Сирией и Ираком. Система управления состоит из подобия министерств, именуемых советами: Совета шуры, Военного совета, Шариатского совета, Духовного совета, Совета безопасности, Совета по вопросам СМИ и т.д. Основная власть сосредоточена на халифе. Управленческие должности в ИГИЛ чаще всего занимают выходцы из Ирака.

Духовный совет состоит из шести членов под председательством халифа, предназначением которых является контроль за соблюдением другими советами законов шариата.

Шариатский совет создан по типу администраций глав государств. Фактически это аппарат халифа. При этом совет состоит из двух подразделений: Исламского управления общественной информации и Шариасткого суда.

На Военный совет возложены вопросы боевых действий, стратегического планирования, военного командования. В военный совет входят сектора командования, состоящие из батальонов и рот. В Военном совете функционирует Генеральный штаб, существует разделение по родам войск и специализации.

---

[1] *Иванов С.М.* Указ. соч.

Совет шуры представляет собой консультативный орган, состоящий из руководителей ИГИЛ высшего звена. Фактически его члены являются советниками халифа.

Есть в ИГИЛ и своеобразный парламент под названием «Совет Ахль аль-Халь валь-Акд», члены которого разрабатывают и принимают законы. В него входят преданные халифу люди.

Вопросы безопасности, в том числе самого халифа, возложены на совет с одноименным названием. В его состав входят четыре спецслужбы, занимающиеся внутренним порядком, военной разведкой, внешней разведкой и контрразведкой.

Совет по вопросам СМИ создан по типу специализированного министерства. При этом его члены создали медиацентр, вещающий в интернет-пространстве по всему миру. В его состав входит несколько медиаорганизаций. Сотрудники этого совета создают специализированные сайты в сети Интернет, ведут блоги, администрируют группы в социальных сетях. В этой организации имеются переводчики с разных языков мира, оперативно передающие необходимую для агитации ИГИЛ информацию через Интернет во все уголки планеты.

Совет казначейства отвечает за расход средств ИГИЛ.

В ИГИЛ существует административно-территориальное деление по типу регионов, поделенных для удобства управления на более мелкие территории. В 2015 г. в состав ИГИЛ входило 23 территории в Ираке, Сирии. Затем в ее состав вошли провинции в Саудовской Аравии, Египте, Ливии, Кувейте, Бахрейне, Йемене, Нигерии, Алжире, Филиппинах, Афганистане[1]. Однако в результате ожесточенных боевых действий зона влияния ИГИЛ постоянно сокращалась.

Территория, подконтрольная ИГИЛ, поделена на административные единицы – «вилайеты», которым управляет так называемый губернатор – «вали». Ему помогают эмиры. В каждом вилайете действуют эмиры по различным вопросам.

Очень важно понимать, что наряду с тысячами мусульман из арабских ближневосточных государств ряды джихадистов постоянно пополнялись и из стран благополучной Европы. Среди причин этого явления часто называют разочарование в нравственных ориентирах западной цивилизации, неудовлетворенность своим положением в обществе, отсутствием перспектив реализации и, конечно, активизацию пропаганды через СМИ, Интернет, социальные сети.

По данным ФБР, эмиссары группировки ИГИЛ действуют во всех 50 штатах США, примерно такую же картину можно наблюдать и в странах Европы и СНГ. По оценкам директора ФСБ России, примерно 1700 россиян с самого начала образования ИГИЛ также находи-

[1] См.: ИГИЛ: формула современного террора. С. 18–19.

лись в рядах исламистов[1]. Как известно, деятельность ИГИЛ и вербовка сторонников шла по нарастающей во многих странах Азии и Африки.

«Исламское государство» готово очистить мир от всех неверных, к которым относят атеистов, язычников, представителей других религий, шиитов, мусульман-суннитов, исповедующих ислам умеренного толка.

Вполне очевидно, что подобное развитие ситуации в мире нуждается в пропорциональных по степени интенсивности мерах противодействия ее дальнейшей радикализации.

Сценарий, при котором мировое сообщество, имея реальные возможности через объединение своих усилий противостоять расширению радикальной идеологии среди населения, вовлеченного в крупномасштабный межрегиональный конфликт, добиться изоляции и ликвидировать наиболее боеспособные отряды ее сторонников с помощью лишь новой масштабной наземной операции коалиции стран в течение нескольких лет, долгое время оставался маловероятным.

Однако есть вероятность, как считает эксперт по безопасности С. М. Иванов, что несогласованность и нерешительность в действиях против ИГИЛ заинтересованных государств и нежелание лидеров халифата отказаться от своих радикальных взглядов, методов и практики террора могут привести к «сомализации» региона – другими словами, на территории Ирака, Сирии и в других арабских странах на долгие годы воцарится атмосфера хаоса, террора и насилия. Ирак и Сирия могут окончательно утратить свою государственность и распадутся на анклавы по этноконфессиональному признаку[2].

К сожалению, сегодня приходится констатировать, что, несмотря на войну с воздуха ВВС США и их союзников, Исламский халифат длительное время сохранял стабильную активность в своей экспансии. Как известно, в Ираке ему противостояли лишь курдские бригады ополченцев и шиитская милиция. Однако, по меткому замечанию Георгия Мирского, «джихадистов бомбят американские, британские, иорданские, турецкие самолеты, но, как заметил министр Лавров, войны не выигрывают бомбежками с воздуха. Всецело поддерживая министра и стараясь популяризировать его позицию, я... писал: "Бомбить каждый может, а кто танки с пехотой пришлет?" Никто не присылает»[3].

В Сирии усилиями правительственных войск защищался только Дамаск с окрестностями и отдельные районы, а на севере силы самообороны курдов противостояли боевикам-исламистам. Более того,

---

[1] См.: *Иванов С.М.* Указ. соч.

[2] Там же.

[3] *Мирский Г.* Арабские гости и пятизвездочный джихад // Эхо Москвы. 2015. 28 авг. URL: https://echo.msk.ru/blog/georgy_mirsky/1611828-echo/ (дата обращения: 09.07.2018).

наблюдался процесс интеграции мелких исламистских группировок в ИГИЛ не только в Сирии, но уже и в Ливии, Йемене, Ливане, Иордании, Афганистане, Пакистане, в других странах Африки и Центральной Азии и даже в России (Северный Кавказ).

Действительно, реализуемые сегодня меры международного противодействия ИГИЛ, если учесть их масштабы и эффективность, явно не соответствуют уровню той глобальной угрозы, которую это движение представляет для региона и всего мирового сообщества.

Эта группировка превратилась в «ударную силу» радикального ислама и крупную террористическую организацию, а ее лидеры открыто заявляли о своих планах на мировое господство в глобальном масштабе.

В чем же причина такой динамики распространения движения глобального джихада? Во многом это объясняется отсутствием единого понимания в среде экспертов, военных и политиков появления самого феномена ИГИЛ, эволюции его организационной структуры, методов и практики осуществления крупномасштабной террористической деятельности.

Общеизвестно, с конца прошлого столетия, одной из серьезных угроз сложившемуся международному порядку считался транснациональный терроризм. До некоторых пор считалось, что он существует в определенных странах и регионах и не представляет по своим масштабам глобальной угрозы странам Запада, в том числе Европейского союза и России.

Большая роль в экспансии сети международного терроризма принадлежала, как мы знаем, террористической группировке «Братья-мусульмане» (БМ), созданной в Египте в 1928 г. и с тех пор превратившейся в мощную структуру, действующую по всему миру. Благодаря ей появились многие основные террористические группировки и организации, ставящие задачу установления исламского правления в форме халифата.

По словам Е. Бирюкова, кандидата экономических наук, старшего научного сотрудника Российского института стратегических исследований, масштабность задач, которые оказались по силам террористическим организациям, подобным «Аль-Каиде», показалась ряду авторов достаточным основанием для постановки вопроса о «начале нового этапа мировой политической истории»[1], который президент Сирии Б. Асад связал благодаря появлению ИГИЛ с третьим этапом развития международного терроризма. В качестве первого этапа он выделил

[1] *Бирюков Е.* Финансовые пружины международного терроризма и его угроза безопасности России. Ключевые источники финансирования терроризма (часть 1) // Обозреватель. 2016 № 1. С. 7. URL: http://www.materik.ru/upload/iblock/f21/f21a95e8d5bce2ca409fba61abda907c.pdf (дата обращения: 09.07.2018).

БМ, второго – «Аль-Каиду»[1]. Несомненно, процесс глобализации во многом способствовал такой динамике развития.

Многие зарубежные и отечественные исследователи связывают возникновение международного терроризма с противостоянием мировых аутсайдеров успешно развивающимся странам, банально объясняя происходящее столкновение цивилизаций, отрицанием «всего западного» и квинтэссенцией «примитивного антиглобализма».

Другие теории построены на идее противодействия сил международного терроризма политике США в отношении ближневосточных стран.

При своем многообразии все существующие попытки объяснить феномен международного терроризма сходятся в том, что процессы глобализации напрямую коснулись и его, что выразилось в появлении его новых форм и характеристик.

Так называемые новые международные террористические организации в условиях глобализации, освоив развитие коммуникационных и информационных технологий, перешли на такие уникальные организационные структуры, как транснациональные сети, которые распространяли свои идеи на территориях, не вписавшихся в процессы глобализации мирового процесса, государствах, условно называемых несостоявшимися. Эти сети фактически осваивали такие регионы и страны и распространяли там свои ценности и подкупали местные элиты.

Именно «Аль-Каида» субсидировала в Афганистане движение «Талибан», оказывая ему поддержку как финансовую, так и кадрового обеспечения.

«Сети представляют собой самоорганизующиеся полицентричные структуры, ориентированные на решение конкретных задач и состоящие из автономных, иногда временных, групп. Для них характерна децентрализация власти и ответственности, а также преобладание горизонтальной направленности нежестких связей»[2]. Расширение сетей происходит посредством присоединения новых структур, которые проповедуют подобные ценности и решают такие же задачи. Более того, они легко проникают в органы власти, являются гораздо жизнеспособнее по сравнению с централизованными организациями.

Сетевая модель не имеет центрального ядра, что придает ей устойчивость. Добровольный выход из нее или присоединение не нарушает ее функционирования, а скорее является ее свойством.

---

[1] Башар Асад: ИГ – не государство, а созданная Западом террористическая группировка // Russia Today. 2015. 16 сент. URL: https://russian.rt.com/article/115595

[2] *Соловьев Э.Г.* Сетевые организации транснационального терроризма // Международные процессы. 2004. Т. 2. № 2 (5). С. 75. URL: http://www.intertrends.ru/system/Doc/ArticlePdf/664/Soloviev-05.pdf (дата обращения: 09.07.2018).

Как стало очевидно за последние десятилетия, террористические сообщества переходят на сетевую форму организации в силу данных обстоятельств, обеспечивающих им более надежное существование, конспиративность и эффективную реализацию собственных задач. Важно отметить, что тенденция к подобной трансформации наблюдается и у ранее существовавших иерархических структур, например, при ФАТХ появились группы «Бригад мучеников Аль-Аксы».

Развитие технологий помогает им согласовывать и координировать свои действия. На современном этапе, как считают некоторые эксперты, можно выделить три основные стратегии террора: как средство принуждения слабых сильными, как средство ведения войны (выбор тактики борьбы с противником) и как средство революционного преобразования[1].

Именно третья стратегия была избрана структурами «Аль-Каиды». Данные стратегии на практике переплетаются, взаимно дополняя друг друга.

Главный вывод, к которому приводит анализ текущей ситуации исследователями, состоит в том, что в настоящее время отсутствует своевременность, согласованность и единство мер противодействия международному терроризму со стороны крупных государств. Конечно, противодействие, построенное на принципе силового превосходства и соответствия ценностям и стратегии исключительно Вашингтона, не способно реально объединить усилия на международном уровне. Тем более что применение силы в отношении террористов – скорее ответ на свершившееся, а не его предотвращение, а тем более предупреждение.

По мнению экспертов, результатом антитеррористических операций должно быть достижение изоляции террористов от общества и лишение их доступа к внешним источникам снабжения. При этом речь идет не столько о финансах, сколько о формировании в общественном сознании их потенциальных сторонников образа террористов как преступников, а не борцов за свободу.

Если же говорить о сотрудничестве в этой области, то первостепенным в данном направлении является совершенствование международно-правовой базы и механизмов оказания взаимной правовой помощи наряду с другими общепринятыми и реализуемыми превентивными мерами, как, например, по контролю за оборотом оружия и взрывчатых веществ, блокированию каналов финансирования, распространения экстремистской идеологии др.

Для успешного противостояния такой влиятельной организации, как «Исламское государство», поддерживаемой миллионами сторонников, необходимо преодолеть идеологические разногласия между крупнейшими игроками в ближневосточном регионе, в первую оче-

[1] См.: *Соловьев Э.Г.* Указ. соч.

редь по вопросу легитимности действующего президента Сирии. Это касается позиции Эр-Рияда, Дохи, Анкары, Вашингтона, Брюсселя. Более того, военные операции стран коалиции в Ираке и Сирии против ИГИЛ всегда отличались низкой степенью эффективности, в то время как жертвы мирного населения в результате этого приводили к росту числа противников багдадского правительства и иностранных союзников в провинциях Ирака с суннитским большинством и сирийских провинциях.

Противодействие Вашингтона привлечению наиболее влиятельного регионального противника ИГИЛ Ирана к миротворческой операцию в рамках мандата ООН вызывает массу вопросов о понимании соотношения степени имеющихся угроз ИГИЛ международному порядку по сравнению с позицией Вашингтона по отношению к Ирану и желанию минимизировать его роль в регионе. Вопрос сотрудничества с Ираном увязывается Соединенными Штатами прежде всего с выполнением Тегераном всех требований по сворачиванию его ядерной программы. А у России со странами НАТО также пока не происходит углубления диалога по «антитеррористическому» треку из-за ухудшения отношений ввиду украинского кризиса и политики санкций. Затрудняет борьбу с ИГИЛ и «двойная игра» монархий Персидского залива, формально участвующих в международной коалиции в то время как их неправительственные организации, спецслужбы и различные ваххабитские фонды, по некоторым данным, продолжают подпитывать ИГИЛ и вести вербовку новых боевиков[1].

В таких условиях Россия оказалась вынужденной принять широкий комплекс мер противодействия как собственной национальной, так и международной угрозе безопасности. Именно благодаря российской при поддержке Китая инициативе Советом Безопасности ООН принята Резолюция № 2199 от 12 февраля 2015 г., о запрете финансирования организаций ИГИЛ, «Джебхат Ан-Нусра» и других террористических группировок за счет продажи нефти, контрабанды предметов древностей и выплаты выкупов. Как заметил постпред САР в ООН, Резолюция 2199 СБ ООН дополняет предыдущие резолюции 2170 и 2178, касающиеся борьбы с террором[2].

А через полгода, 20 ноября 2015 г., Совет Безопасности ООН единогласно принял вместо российского варианта Резолюцию 2249 по борьбе с терроризмом, предложенную Францией, которая призывает государства «принять все необходимые меры... для предупреждения

---

[1] *Иванов С.М.* Указ. соч.

[2] См.: Резолюция 2199 СБ ООН накладывает серьезные обязательства на государства, поддерживающие терроризм // Сирия сегодня. О событиях в Сирии. 2015. 13 февр. URL: https://syriasegodnia.wordpress.com/2015/02/13/резолюция-2199-сб-оон-накладывает-серьез/ (дата обращения: 09.07.2018).

и пресечения террористических актов», совершаемых «Исламским государством», «Джебхат ан-Нусрой» и другими группами, связанными с «Аль-Каидой». Резолюция 2249, с одной стороны, выгодна России, поскольку осуждает ИГИЛ, – считает ведущий эксперт Центра военно-политических исследований МГИМО, доктор политических наук Михаил Александров. – Это позволяет считать, что Россия действует в Сирии по приглашению правительства Башара Асада в русле решения Совбеза ООН. Несмотря на отсутствие ссылки на Седьмую статью Устава ООН, резолюция, как следует из контекста, считает правильным применение силы в борьбе против террористов.

Однако документ СБ ООН все же не содержит запрета в отношении внешней поддержки терроризма, который позволил бы осуждать любые контакты государств (Турции, Саудовской Аравии и Катара) с террористическими группировками, считая их нарушением решения Совета Безопасности. Более того, отсутствие в Резолюции 2249 признания легитимности действующего сирийского правительства фактически допускает возможность любых действий стран Запада против него.

Ситуация такова, что возможности партнерства Россия и США с их союзниками ограничены. По словам заместителя директора Таврического информационно-аналитического центра РИСИ Сергей Ермакова, это порождает вопросы: что такое ИГИЛ, кто его питает, в чем смысл игры США? Очевидно, что череда последних крупных терактов в наименьшей степени были на руку «Исламскому государству», в большей степени они похожи на провокацию с целью втянуть в международную коалицию ключевые страны Запада и заставить их играть по американским правилам против интересов России. В итоге российской стороне необходимо учитывать, что борьба западных стран с угрозами транснационального терроризма сочетается с равнозначными усилиями западной коалиции во главе с США против первенства России в ходе сирийской кампании. Запад сейчас старается инициативу перехватить, и резолюция Совбеза ООН ему в этом только помогает.

По мнению российских экспертов, объединение усилий власти, оппозиции и курдских ополченцев против боевиков ИГИЛ в Сирии могло изменить ситуацию в стране и создать условия для прекращения гражданской войны. Активное участие Ирана, «финансовый мониторинг» спонсоров ИГ, ужесточение контроля границам Сирии и Ирака со стороны Турции и монархий Персидского залива, внешняя изоляция (блокада), по мнению российских аналитиков, – необходимые меры политики противодействия деятельности ИГ.

Уже всем вполне очевидно, что победить ИГИЛ разрозненными действиями курдских ополченцев и шиитской милиции под прикрытием воздушных ударов невозможно. Для этого необходимы реальные скоординированные усилия заинтересованных в стабильности международной обстановки государств и международных организаций.

Россия, оценивая угрозу распространения радикального исламизма, вынуждена принимать адекватные меры возможной переориентации экспансии ИГИЛ в страны Центральной Азии и Кавказа, где этому благоприятствуют умело используемые в пропаганде исламистов такие факторы, как снижение доверия населения к официальной власти, уровень коррупции и др. Интеграция структур евразийского сотрудничества позволит России обеспечить взаимодействие с центральноазиатскими государствами по вопросам региональной безопасности.

К мерам превентивного характера относятся также ужесточение паспортного и миграционного контроля, противодействие вербовочной деятельности на территории России. Однако все эти меры практической реализации должны выстраиваться в соответствии с учетом знания специфики материи данного феномена, каким является ИГИЛ.

Необходимость выработки российской стратегии противодействия обязывает, по словам специалиста в области проблем безопасности Е.А. Степановой, внести несколько дополнительных штрихов во множество интерпретаций самого движения ИГИЛ.

Это движение не только крайне радикально по программе, идеологии и методам, но оно стало, по сути, квазиармией, основным комбатантом сразу в двух наиболее интенсивных вооруженных конфликтах мира. Оно устойчиво к контрмерам и способно вести наступательные операции на двух театрах военных действий одновременно. Согласно Глобальной базе данных терроризма ИГИЛ, помимо военной активности, совершило в 2014 г. больше терактов против некомбатантов, чем любая другая террористическая группировка в мире[1].

Будучи привлекательным для многих иностранных боевиков-джихадистов со времен антисоветского джихада в Афганистане, оно обеспечило себе такой людской потенциал, который, по некоторым данным, превосходит по этому показателю Афганистан 1980-х гг.

Сформировав солидную финансовую базу и начав государственное строительство в духе Исламского халифата, создав административные структуры с управленческими функциями, ИГИЛ постепенно превратилось в транснациональный миграционно-переселенческий проект, в рамках которого на подконтрольные движению территории устремились недовольные мусульмане разной степени радикализма, включая гражданских лиц, со всего мира.

Как уже мы упоминали, возникнув на пересечении двух основных, самостоятельных, но имеющих взаимосвязь тенденций современного транснационального вооруженного движения джихада (регионали-

---

[1] *Степанова Е.* Спастись и оградиться – Россия и «Исламское государство» // Российский совет по международным делам. 2015. 3 июля. URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/spastis-i-ograditsya-rossiya-i-islamskoe-gosudarstvo/ (дата обращения: 23.08.2018).

зации с вертикальным построением и сетевой организации вполне автономных и связанных между собой идеологией глобального джихада ячеек), ИГИЛ приобрело новое качество и стало феноменом.

Однако существует еще одна значимая тенденция в эволюции транснационального вооруженного джихадизма, на которую необходимо обратить внимание, считает эксперт, – это конкуренция между ИГИЛ и «Аль-Каидой» и аффилированными с ней группами, имеющими между собой важные идеологические и практические различия.

Для ИГИЛ, по мнению Е. А. Степановой, «Исламский халифат» не абстрактная, а реальная цель, которая достигается завоеванием конкретных территорий в своем регионе, что его отличает от «Аль-Каиды» и ее последователей. «...Реализуемая ИГИЛ версия "халифата" и общий посыл носят гораздо более популистский характер, по крайней мере, в сектарном (конфессиональном) контексте. Речь идет о "народном халифате" для "обиженных и угнетенных" мусульман-суннитов»[1]. Террористическая практика «Аль-Каиды», вооруженной идеями Сайида Кутба, напротив заключается в создания небольших разветвленных организаций, объединяющих в своих рядах лиц, вдохновленных борьбой за «глобальный джихад» и отличающихся от остальных людей, называемых невежественными. В то же время имеющиеся некоторые различия между указанными организациями, конечно, не мешают этим двум движениям взаимодействовать.

Более важный момент, на котором акцентирует внимание Е. А. Степанова, состоит в том, что «"Исламское государство Ирака и Леванта" (ИГИЛ) формировалось не как глобальное движение, а как региональная сила, движимая динамикой и конфликтами, в том числе вспыхнувшими в результате иностранных интервенций. Формированию этой силы особенно способствовал коллапс и (или) слабость государств региона; она подпитывалась, да и сама питала региональные сектарные (суннитско-шиитские) противоречия. Этот изначально региональный феномен стал частью "глобального джихада" как движения и идеологии благодаря массовому притоку иностранных джихадистов. Критическую роль в данном процессе сыграл *приток джихадистов из стран Запада*. Именно они – в силу подчеркнуто универсалистских, глобалистских взглядов, ориентации и повестки дня – послужили главной привязкой ИГИЛ к "глобальному джихаду". И это несмотря на то, что они составляют не более четверти всех иностранных джихадистов в ирако-сирийском контексте. Что касается иностранных боевиков из мусульманских стран Ближнего и Среднего Востока (они образуют большинство иностранных джихадистов), а также из зон периферийных конфликтов низкой интенсивности исламистско-сепаратистского

[1] *Степанова Е.* Спастись и оградиться – Россия и «Исламское государство».

типа в странах Азии и Евразии, имеющих мусульманские меньшинства (в том числе российского Северного Кавказа), то они пользуются у ИГИЛ бóльшим спросом непосредственно на поле боя»[1].

Особенность угроз для России состоит в том, что имевшая место сперва в Чечне, а теперь проникающая в Дагестан идеология джихада, изначально носила характер этносепаратизма и противостояла федеральной власти.

На время федеральному центру удалось привлечь к активному участию на своей стороне представителей традиционных, стоящих на антиджихадистских позициях лидеров религиозных общин, что позволило предотвратить превращение вооруженного конфликта, имевшего международный резонанс, в местный периферийный. О силе и цене такого противостояния радикальным исламистам говорят за себя цифры.

По неофициальным данным, публикуемым на сайте Кавказского узла, имеется хроника убийств исламских религиозных деятелей на Северном Кавказе за период с 2009 по 2016 г., насчитывающая за этот период убитыми 44 мусульманских духовных лидера. Среди них дагестанский шейх Саид Чиркейский, заместитель муфтия Ставрополья Курбан Исмаилов и другие. Согласно подсчетам «Кавказского узла», в 2009 г. на Северном Кавказе были убиты восемь священнослужителей, в 2010 г. – шесть, в 2011 г. – 10, в 2012 г. – 11, в 2013 г. было убито еще три религиозных деятеля. За три квартала 2014 г. число убитых исламских деятелей составило пять человек. За 2015 г. были убиты два исламских деятеля, в 2016 г. – один[2].

Если же ориентироваться на период первой волны так называемого идеологического вторжения в Россию радикальных религиозных организаций, середину 1990-х гг., то, по данным Романа Анатольевича Силантьева, заместителя председателя экспертного совета по проведению государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции РФ, опубликованным в печати, начиная с 1995 г. на лидеров традиционного ислама было совершено 68 нападений, в результате которых погибли 57 чел. и еще 24 получили серьезные ранения. Эта статистика требует уточнения, поскольку нет достоверной информации об убитых духовных лидеров в Чечне в период двух войн. Однако по другим регионам сведения достоверны. При этом в данный перечень не внесены имамы Исамутдин Акбаров из Нового Уренгоя и Артур Манукян из Ярославля, убийства которых не были типичны для террористов. В перечень погибших духовных лидеров также неправомерно

---

[1] *Степанова Е.* Спастись и оградиться – Россия и «Исламское государство».

[2] См.: Хроника убийств исламских деятелей на Северном Кавказе. URL: http://www.ansar.ru/analytics/hronika-ubijstv-islamskih-deyatelej-na-severnom-kavkaze (дата обращения: 17.08.2018).

включают дагестанского доктора шариатских наук Муртазали Магомедова, который был одним из идеологов террористического подполья и оправдывал расправы над правоохранителями[1].

При этом необходимо отметить, что все эти атаки носят в большей степени серийный характер. При отсутствии поддержки местного населения для ведения тотальной войны радикальные группировки сосредоточили свои усилия на лидерах религиозных общин. Как показывает статистика, с 1995 по 2004 г. жертвами их атак становились преимущественно духовные лидеры Чеченской Республики (на этот период приходятся всего две атаки за пределами Чечни), в 2006 г. террористические атаки были сконцентрированы на имамах ДУМ Карачаево-Черкесской Республики и Ставрополья, а с 2007 по 2009 г. главными целями террористов стали духовные лидеры Ингушетии. С конца 2009 г. подавляющее большинство нападений на имамов зафиксировано в Республике Дагестан. При этом рост числа нападений на традиционных имамов выглядит прямо пропорциональным усилению ваххабитской общины на Северном Кавказе[2].

При этом все погибшие муфтии и руководители медресе были принципиальными противниками распространения ваххабитской идеологии. Однако на сегодня потери среди традиционных мусульманских лидеров России перешли критические пределы и большинству убитых богословов сложно найти преемников, поскольку объективное отсутствие гарантий их безопасности, а также недостаточная эффективность работы правоохранительных органов в раскрытии таких посягательств оборачивается тем, что многие религиозные деятели все больше избегают вступать в полемику с ваххабитами, проигрывая в итоге информационную войну.

Этими причинами объясняется после недолгого спада так называемая ремиссия радикально-экстремистской идеологии на Северном Кавказе, подпитывающейся в том числе и деятельностью участников джихадистского движения в Сирии и Ираке из числа выходцев из России. Присутствие северокавказских выходцев в рядах участников ИГИЛ и «Джабхат ан-Нусра» наблюдается с постоянной периодичностью, как и среди участников лояльных ИГИЛ радикально-исламистских организаций.

Эта тенденция, несомненно, вызывает беспокойство федерального центра, поскольку возврат в домашний регион активных участников движения глобального джихада – вполне реальная перспектива, которая чревата такими последствиями, как реанимирование

---

[1] См.: *Силантьев Р.* Чисто ваххабитские убийства // Независимая газета. 2012. 5 сент. URL: http://www.ng.ru/ng_religii/2012-09-05/4_vahhabit.html (дата обращения: 23.08.2018).

[2] См.: Там же.

подавленных федеральными властями очагов разрозненного, но вооруженного подполья. Это тем более опасно, что помимо южного региона России распространение радикальных исламистских группировок в последние десятилетия обнаружилось и в регионах Поволжья, Урала среди различных этнических (не исламских) групп. Их отличает, как правило, более высокий уровень образованности, а следовательно, и более глубокая степень погруженности в идеолого-теоретические основания радикализирующегося движения. Примером может служить Саид Бурятский, вызывавший глубокое почитание у широкой части молодых и образованных людей, которым он апеллировал.

Одним из новшеств, привнесенным в исламское террористическое движение Усамой бен Ладеном, а теперь и получившим дальнейшее свое развитие, стала совершенно особая и нетипичная система социального отбора членов. Данный феномен был глубоко исследован российским экспертом по терроризму И. И. Хохловым. Вот к каким результатам анализа он пришел.

Один из самых квалифицированных экспертов по вопросам исламского терроризма, исламистского экстремизма и глобального джихада – профессор социологии Пенсильванского университета и советник правительства США по борьбе с терроризмом Марк Сейджмен (Marc Sageman) на основе анализа данных американских, британских и французских спецслужб пришел к следующим выводам:

1) этнически Глобальный джихад салафи – многонационален (около 60% – жители арабских стран, преимущественно Саудовской Аравии и Египта, 30% – жители Магриба (Марокко, Алжир и Тунис) и около 10% – индонезийцы). Социально-экономического статус изученных террористов определяется выходцами из зажиточных семей. Оставшаяся треть – наследники марокканских и алжирских иммигрантов, проживающих на территории Франции и Германии;

2) подавляющее большинство руководителей Глобального джихада Салафи и «Аль-Каиды» имеют высшее профессиональное образование. Данные спецслужб в полной мере согласуются с результатами исследования Марка Сейджмена и свидетельствуют: большинство членов «Аль-Каиды» принадлежит к социально обеспеченным слоям населения: 17,6% – к высшему классу, 54% – к среднему, 27,5% – к низшему классу. Лишь 16,7% имеют неоконченное среднее образование, 12,1% – среднее, 28,8% обучались в колледже, а 33% окончили колледж, 9% имеют ученую степень.

Вопреки распространенному мнению, что вербовка членов террористических групп происходит в фундаменталистских исламских школах, лишь 9,4% террористов имели религиозное образование, все остальные – исключительно светское. 3/4 участников салафист-

ского движения являются экспатриантами – на момент вступления они уже длительное время проживали за границей вдали от своих семей[1].

Порядка 10% салафистов – это второе поколение иммигрантов, чувствующих тягу к родине и своим историческим и этническим корням. 84% общего числа членов Глобального исламского джихада Салафи – не сумевшие включиться в полноценную экономическую и общественную жизнь в западных странах, чувствующие себя изолированными и не вписывающимися в окружающее их западное общество;

3) вступление в исламистское террористическое движение происходит через систему существовавших ранее социальных связей с людьми, уже участвующих в глобальном джихаде. Постоянный рост числа сторонников объясняется развитыми дружескими, родственными и религиозными связями, а также авторитетом лидеров «Аль-Каиды». В 2/3 случаев ключевую роль в принятии решения о вступлении в террористическую организацию играют именно дружеские и родственные связи между террористами, а не идеология[2].

На основании приведенных данных можно с абсолютной уверенностью утверждать, что угрозы распространения транснационального терроризма не статичны, а напротив, обладают высокой степенью динамики, изменчивы и способны к трансформации. В особенности это касается феномена ИГИЛ. Поэтому в соответствии с такой динамикой его развития должны вырабатываться и подходы. Однако при всей степени опасности распространения таких угроз в международном контексте приходится признавать, что выбор стратегии противодействия этим радикально-экстремистским движениям в каждом конкретном регионе или стране напрямую зависит не только от степени и уровня распространения в самих этих странах таких угроз, но и от столкновения геополитических интересов различных заинтересованных сторон, как, например, интересов России как заинтересованного в лидерстве регионального игрока и стран Запада и США, как противников закрепления подобной роли России в регионе и тем более в мире. Многое зависит именно от возможности достижения договоренностей между Россией и США, которые по-разному оценивают степень и направленность угроз, исходящих от деятельности транснационального терроризма.

Например, согласно Глобальному индексу терроризма Россия является единственным государством в Европе и единственной страной

---

[1] *Хохлов И.* Исламский терроризм – Глобальный джихад Салафи международная террористическая сеть Аль Каида и далее. http://www.nationalsecurity.ru/library/00016/00016part5.htm

[2] См.: Там же.

с высоким средним уровнем дохода, вошедшим в начале XXI в. в первую десятку стран мира, наиболее подверженных терроризму[1].

Однако в России преобладающим является терроризм исламистско-сепаратистского толка и в основном в регионе Северного Кавказа, который с 2010 г. объективно пошел на спад. В то же время США, испытавшие за этот период масштабные теракты 11 сентября 2001 г., являющиеся, скорее, исключением, заняли более низкие места в Глобальном индексе терроризма. И все же разрыв между США и Россией по общему уровню террористической угрозы сокращается, и согласно Глобальному индексу терроризма 2016 г. (2000–2015 гг.), Россия и США находились в одной десятке по уровню террористической активности: у России – 30-е место, а у США – 36-е[2].

Несмотря на снижение террористической активности исламистско-сепаратистского типа в России, она приобрела качественно новый оттенок, связанный с деятельностью северокавказского вооруженного подполья, состоящего из северокавказских боевиков – джихадистов ИГИЛ, вернувшихся с Ближнего Востока (2016–2017 гг.), и деятельности джихадистских ячеек преимущественно из российских граждан. В то же время динамика распространения терроризма радикально-исламистского образца в США обнаруживает при низкой частоте терактов как раз большее число погибших (в 3,5 раз больше – 11 сентября 2001 г. и расстрел посетителей ночного клуба в Орландо в июне 2016 г.). «"Доморощенный" исламистский терроризм в США в основном практикуют небольшие ячейки или индивидуальные террористы, имеющие минимальные связи с иностранными террористическими организациями и радикализирующиеся под влиянием транснациональных радикальных идеологов и движений типа Аль-Каиды и ИГИЛ»[3].

Такое развитие ситуации позволяет надеяться, что возрастание схожести проблем между двумя странами будет способствовать достижению согласованности действий и консолидированного противодействия существующим угрозам.

При всем этом специфичность и актуальность выработки мер противодействия феномену ИГИЛ в России характеризуется фактором близости к двум регионам его террористической активности на Ближ-

---

[1] *Степанова Е.А.* Россия и США в борьбе с терроризмом (сравнительные угрозы и подходы, Сирия, Афганистан, противодействие насильственному экстремизму) // Пути к миру и безопасности. Спецвыпуск: Проблемы терроризма, насильственного экстремизма и радикализации (российские и американские подходы. 2017. № 1 (52). URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=29777463 (дата обращения: 10.09.2018).

[2] См.: Там же.

[3] Там же.

нем и Среднем Востоке и традиционно сохранившимися отношениями со странами постсоветского пространства в Азии, откуда в Россию идет поток трудовых мигрантов.

Это тем более важно, что в перспективе роль Ближнего Востока, как источника мирового терроризма еще может сохранится, поскольку он и регионы Северной Африки находятся в состоянии крупного системного кризиса, который может продлиться достаточно долго. По справедливому замечанию эксперта, «даже военный разгром ИГИЛ как крупной военной силы (квазиармии), участвующей в качестве комбатанта сразу в двух вооруженных конфликтах – в Ираке и Сирии – не означает прекращения ее террористической активности и не предотвратит ее расползания как в рамках ближневосточного региона, так и двух других наиболее сильно затронутых внешних регионов – Европы и постсоветского пространства. Сам по себе разгром ИГИЛ не способен предотвратить и появление новых «изданий» движения «глобального джихада», наследующих практики «Аль-Каиды» и ИГИЛ[1].

В таких условиях России необходимо не только сохранить взаимодействие и сотрудничество с центральноазиатскими странами, особенно с пограничным с Афганистаном Таджикистаном, но и со своими традиционными региональными партнерами по ОДКБ и особенно с Ираном, Пакистаном и Китаем, как крупными региональными политическими игроками.

Необходимость такого сотрудничества и взаимодействия вытекает из следующих обстоятельств: во-первых, тенденция распространения угрозы транснационального терроризма со стороны Афганистана по отношению к центральноазиатским ее соседям, а затем уже России, как считают некоторые ученые, высока и будет возрастать вследствие передислокации боевиков ИГИЛ из Сирии и Ирака в Афганистан, а во-вторых, изменение роли российской стороны в данном регионе по сравнению с лидирующими в нем на протяжении последних лет позициями США и западных стран в форме военного присутствия в этом регионе, что обусловливает сохранение Россией своей посреднической без военного присутствия роли[2].

В этих условиях, как считает исследователь, при реализации антитеррористических задач в Афганистане России стоит полагаться на афганские национальные вооруженные силы, поддерживаемые США и их союзниками по НАТО в виде ограниченного военного контингента, и параллельно развивать сотрудничество с региональными дер-

---

[1] См.: *Степанова Е.А.* Россия и США в борьбе с терроризмом (сравнительные угрозы и подходы, Сирия, Афганистан, противодействие насильственному экстремизму). С. 47.

[2] См.: Там же.

жавами, которое актуализировалось после 2014 г. в связи с недавним сокращением их военного присутствия.

Афганское направление российской политики, по мнению экспертного сообщества, состоит в соблюдении национального интереса и манипулированием им, в том числе ради продвижения важных стратегических интересов, которые в контексте распространения транснационального вооруженного экстремизма в Афганистане состоят в оценке масштаба и характера внутренних и внешних аспектов угрозы ИГИЛ в Афганистане, сравнительному подходу России к движению Талибан и фактору ИГИЛ, а также мерам по противодействию движению «глобального джихада» в центрально-азиатском и афганском контексте.

Это тем более важно, поскольку сегодняшняя ситуация с расстановкой сил влияния в данном регионе характеризуется нарастанием, а в отдельных случаях и доминированием роли новых региональных держав, прежде всего, по выражению Е. А. Степановой, «большой четверки» – Пакистана, Ирана, Китая и Индии при долгосрочном снижение здесь роли США и Запада.

Если попытаться сформулировать основные выводы, необходимые для выработки и реализации российской стратегии в данном регионе, то мы приходим к следующим результатам.

Если принять в качестве основной задачи любой официальной власти достижение конкретного состояния общественного порядка, как в мире в целом, так и в конкретном государстве, где имеется минимальный уровень угроз его нарушению, то подобный уровень достижим в результате превентивной работы всех государственных институтов, в том числе органов правопорядка и ведомств по обеспечению своевременного противодействия всем видам существующих угроз конституционному порядку. Именно поэтому перспективным направлением деятельности государства по обеспечению внутренней безопасности и в области международного сотрудничества по поддержанию мира и стабильности является работа по противодействию распространению идеологий насильственного экстремизма и его различных версий. Вполне очевидно, контртеррористические операции, даже при всем их успехе, являются свидетельством упущений в идеологической работе и отсутствия адекватной оценки вызревающих угроз безопасности.

В этом смысле подобный имеющийся опыт других стран может представлять интерес и для нас. Например, по мнению Е. А. Степановой, «наиболее сильной стороной американской модели противодействия насильственному экстремизму (ПНЭ) является ее особый упор на роль муниципальной полиции и вовлечение органов местного самоуправления, местных общин, представителей и институтов гражданского общества».

Конечно, сама по себе такая модель вряд ли применима к России с ее анократической системой правления, слабым гражданским обществом и жестко централизованной системой органов внутренней безопасности. Тем не менее России как минимум имеет смысл тщательно изучить, а по возможности и избирательно внедрить и позаимствовать обширный опыт США (а также, например, Великобритании) по профилактике и борьбе с правонарушениями на уровне муниципальной полиции применительно к предотвращению и противодействию экстремизму и радикализации на низовом уровне местных общин, районов и т.п. Этот опыт может быть полезен для России как в специфических целях ПНЭ, так и в более широком контексте реформирования российской правоохранительной системы.

В свою очередь, если западный опыт (в основном ориентированный на проблемы интеграции мигрантских диаспор) малоприменим для организации работы по противодействию насильственному экстремизму в России с ее коренными российскими мусульманскими общинами, то для решения проблемы радикализации мигрантов из мусульманских стран этот опыт, в том числе негативный, более актуален. Несмотря на то что страны Западной и Центральной Европы располагают более солидным опытом в сфере контроля и интеграции массовых потоков мигрантов-мусульман из соседних регионов, чем США, европейский опыт пока не трансформировался в эффективную стратегию предотвращения радикализации мигрантов, более того, ситуация в этой сфере стремительно ухудшается. На этом фоне актуален вопрос о том, почему в США эта проблема стоит значительно менее остро, чем в Европе, хотя также обостряется (как и реакция на нее властей, принимающая порой крайние формы, как, например, серия демонстративно репрессивных мер в этой области в начале правления администрации Трампа, направленных против мусульман). В целом, актуальность как позитивного, так и негативного западного опыта в этой сфере со временем только возрастет в средне- и долгосрочном плане[1].

Относительно угроз России, исходящих из среды мигрантов, ситуация выглядит далеко не так, как ее преподносят определенные политические и общественные деятели, СМИ, а порой и исследователи в интересах создания определенных настроений в социуме, некорректно использующие статистические данные правоохранительных органов. Проведенный экспертами в области политических процессов анализ, подтвержденный практикой правоохранительных служб, показывает, что в целом на данном этапе религиозно-идеологическая радикализация мигрантов из бывших союзных республик в России не носит широкого и массового характера, что как раз типично для

[1] *Степанова Е.А.* Россия и США в борьбе с терроризмом (сравнительные угрозы и подходы, Сирия, Афганистан. Противодействие насильственному экстремизму).

первого поколения трудовых мигрантов в любой стране. Однако в перспективе радикализация даже небольшой части значительных потоков мигрантов и их детей, осевших в России, весьма вероятна и может нарастать, особенно при сохранении существующей политики в области миграционного регулирования, а также в сфере противодействия распространению радикальных идеологий.

Помимо этого, следует учесть, что Россия имеет значительный опыт толерантности межконфессиональных (и межэтнических) отношений, в том числе в сфере противодействии экстремизму и радикализации во взаимодействии с институтами традиционного российского ислама, который, как считает эксперт, является одним из наиболее успешных в мире и остается главным сравнительным преимуществом России в области ПНЭ.

Для многих стран, особенно со значительным коренным мусульманским населением (прежде всего – азиатские страны), эта часть российского опыта ПНЭ гораздо более уместна по сравнению с известными западными моделями, в том числе американскими[1].

Несомненно, при формировании стратегии противодействия необходимо понимание источников происхождения угроз, их масштабов и динамики развития на перспективу. В этом смысле весьма ценные выводы содержит анализ Е. А. Степановой, воспринятый зарубежным и российским экспертным сообществом и значительно отличающийся от популярных сегодня взглядов политиков, тиражируемых СМИ, особенно в части динамики и перспективы развития угроз транснационального терроризма для России. Вот некоторые, представляющие для нас особый интерес.

Как известно, многие военные эксперты видят основным источником миграции в нашу страну участников радикального религиозного движения, экспортируемого из Афганистана. Однако, по мнению исследователя, длительно и профессионально занимающегося этими проблемами, «даже та привязка фактора ИГИЛ к потенциалу радикализации трудовых мигрантов, поступающих в Российскую Федерацию, которая наблюдалась в случае апрельского теракта 2017 г. в Санкт-Петербурге, не имеет отношения к какому-либо “прямому экспорту” фактора ИГИЛ из Афганистана. В широком плане, как видно даже из краткого обзора основных террористических угроз безопасности России со стороны ИГИЛ, ни одна из них не исходит непосредственно из Афганистана и напрямую с ним не связана»[2]. В этом контексте военная

---

[1] См.: *Степанова Е.А.* Россия и США в борьбе с терроризмом (сравнительные угрозы и подходы, Сирия, Афганистан, противодействие насильственному экстремизму).

[2] См.: *Степанова Е.А.* Фактор ИГИЛ и движение Талибан в политике России по Афганистану и в более широком регионе. URL: https://www.researchgate.net/publication/317866003_The_ISIS_factor_and_the_Taliban_movement_in_Russia's_policy_on_Afghanistan_and_in_the_broader_region (дата посещения: 08.09.2018).

риторика российских СМИ и отчасти в экспертно-(около) политической среде по поводу «угрозы ИГИЛ с юга» с привязкой к Афганистану как к основному ее источнику вызывают недоумение и вопросы об истинных задачах таких «кампаний». В реальном измерении важнее то, что именно центрально-азиатский вектор безопасности, по мнению Е. А. Степановой, остается главным предметом беспокойства для России в том, что касается возможных угроз, исходящих с территории Афганистана[1]. Хотя и здесь, по мнению эксперта, роль ИГИЛ в самом Афганистане многими преувеличена относительно степени его влияния и географического ареала распространения. Если в этой части мы принципиально не согласны с Е. А. Степановой, то в оценках ИГИЛ, как сложного и многогранного феномена, образующего вызовы и угрозы различных форм и типов происхождения, масштабов распространения, региональных особенностей развития, у нас меньше расхождений.

В этом смысле очень важно знать о специфике его вызовов, о которых предупреждают специалисты. Например, это касается мобилизационного характера движения «глобального джихада», влияния его пропаганды на радикализацию местных ячеек, а также возможности прямого проникновения носителей идеологии ИГИЛ, которые связаны между собой, но могут развиваться и параллельно, и с различной степенью интенсивности.

На данном этапе непропорционально большой упор на угрозу ИГИЛ как на «вездесущее зло» и источник всего вооруженного экстремизма в более широком географическом ареале, по мнению Е. А. Степановой, не вполне оправдан и отвлекает внимание от других важных региональных проблем, связанных с распространением местных экстремистских группировок, таких, например, как центрально-азиатский Талибан, «Моджахеды Центральной Азии», уйгурская группировка «Хелафат», казахская «Фата» в Кундузе, киргизская «Калкалы» в Бадахшане и т.п.[2]

Конечно, между Россией и Евразией существует тесная историческая, социально-экономическая, политическая взаимосвязь наряду с центрально-азиатскими странами региона, обусловленная взаимными интересами обеспечения региональной безопасности.

Тревожный симптом, который нуждается в пристальном внимании российских властей, и по непонятным причинам замалчиваемый, как считает Е. А. Степанова, заключается в том, что в большинстве случаев радикализация мигрантов происходит не на родине и не до, а после приезда в Россию, т.е. во время пребывания на российской территории. Более того, для властей центрально-азиатских стран возвращение пусть небольшого числа радикализировавшихся в России (и Казахста-

[1] См.: *Степанова Е.А.* Фактор ИГИЛ и движение Талибан в политике России по Афганистану и в более широком регионе.

[2] См.: Там же.

не) мигрантов представляет почти не меньшую проблему безопасности, чем потенциал возвращения боевиков-джихадистов из Сирии и Ирака[1].

И далее, отмечает эксперт, проблема радикализации мигрантов в России, особенно центрально-азиатских мусульман, не отменяет той реальности, которая свидетельствует о том, что коренные российские граждане подвержены этому новому типу радикализации никак не меньше, чем мигранты, а сам этот феномен в России пока не носит сколько-нибудь массового характера (в отличие, например, от стран Европы), особенно во втором поколении мигрантов. Ввиду этих обстоятельств объяснение нынешних процессов фактором ИГИЛ в Афганистане не вполне корректны и даже ошибочны.

Мы осознанно приводим на страницах нашей монографии позиции исследователей, которые придерживаются иных взглядов на оценки угроз терроризма, в том числе угроз, исходящих из Афганистана, распространения американского опыта для совершенствования российской модели антитеррористической деятельности, чтобы не подвергать себя критике со стороны оппонентов.

В подкрепление своей позиции в дополнение уже сказанному приведем заявление замглавы МИД России Олега Сыромолотова на конференции высокого уровня «Противодействие терроризму и насильственному экстремизму» в г. Душанбе (4 мая 2018 г.) о том, что боевики ИГИЛ пытаются отвоевать у талибов контроль над проходящим через Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан каналом наркотрафика. Он подчеркнул, что боевики уже создали в афганской провинции Бадахшан сеть нарколабораторий. В связи с чем прогнозируется, что зафиксированный УНП ООН в 2017 г. рост на 87% наркопроизводства в Афганистане вызовет еще больший всплеск террористической активности как со стороны ИГИЛ, так и «Талибана»[2].

Впрочем, Е.А. Степанова не может не видеть стратегическую заинтересованность России в стабилизации ситуации в Афганистане, поскольку сама же подтверждает существование конкретных угроз безопасности странам Центральной Азии отсюда и возможность их возрастания в перспективе в случае возвращения сюда местных радикальных элементов. Именно этим, по ее мнению, продиктована политика предотвращения потенциально возможных угроз безопасности не только для региона в целом, но и непосредственно для Российской Федерации.

---

[1] См.: *Степанова Е.А.* Фактор ИГИЛ и движение Талибан в политике России по Афганистану и в более широком регионе.

[2] См.: Замглавы МИД России: боевики ИГ создали в Бадахшане сеть нарколабораторий // Sputnik. 2018. 4 мая. URL: https://ru.sputnik-tj.com/main/20180504/1025474773/zamglavy-mid-rossii-boeviki-ig-sozdali-badahshan-set-narkolaboratoriy.html (дата обращения: 31.08.2018).

Учитывая данные факторы, России на нынешнем этапе следует развивать и совершенствовать механизм международного сотрудничества, используя имеющиеся возможности (при наличии схожих подходов) для повышения степени совместного противодействия развивающимся угрозам, отдавая приоритет оперативности и своевременности действий, над гармонизацией законодательств и совершенствованием норм международного права.

Действительно, как заметила Е.А. Степанова, на международном уровне Россия может критиковать соответствующую концепцию и подходы ООН за отсутствие международного определения «экстремизма», «насильственного экстремизма», «идеологического экстремизма» и настаивать на разработке такого определения (что, очевидно, займет длительное время, учитывая отсутствие общепризнанного определения терроризма).

Россия, считает аналитик, также может продолжать сводить свой вклад в развитие международных подходов к противодействию экстремизму в основном к упору на необходимость внесения в ооновскую трактовку ПНЭ постулата об абсолютном приоритете в этой области роли государств и принципов «суверенитета и равноправия государств, невмешательства в их внутренние дела» в качестве противовеса присущему большинству западных концепций ПНЭ, в том числе американской. По мнению исследователя, Россия должна стремиться к лидерству в разработке подходов в данной области, «как минимум в странах Евразии и Азии, как она уже заслуженно стала лидером в рамках Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) и в более широком региональном контексте (ШОС)»[1].

Что же касается ответов на вопрос о судьбе ИГИЛ, то, как правильно выразился известный ученый Григорий Мирский, исследовавший Восток на протяжении 60 лет, ИГИЛ – не монолитная конструкция, в нем появятся большевики и меньшевики. И среди духовных лиц мусульманского мира будет расти число понимающих, в какую пропасть тащат ислам джихадисты[2]. Это не религиозная война, это не война цивилизаций, предупреждал ученый. Это война идеологий[3].

---

[1] См.: *Степанова Е.А.* Фактор ИГИЛ и движение Талибан в политике России по Афганистану и в более широком регионе. URL: https://www.researchgate.net/publication/317866003_The_ISIS_factor_and_the_Taliban_movement_in_Russia's_policy_on_Afghanistan_and_in_the_broader_region (дата обращения: 08.09.2018).

[2] Георгий Мирский: Война в Сирии: три иллюзии // OpenTown.org – открытый город. 2015. 22 окт. URL: https://www.opentown.org/news/92502/ (дата обращения: 04.09.2018).

[3] *Резник Ш.* Георгий Мирский: «Европа не погибнет, но она в замешательстве» // Москва-Ерушалаим. 2015. № 21. Дек. URL: http://www.moscow-jerusalem.ru/intervyu/georgij-mirskij-evropa-ne-pogibnet-no-ona-v-zameshatelstve/ (дата обращения: 04.09.2018).

Таким образом, мы приходим к выводу, что необходимость правильного учета специфики современного противостояния негосударственных акторов сложившемуся международному миропорядку приобретает в настоящее время особую значимость ввиду ее динамичности и изменчивости. Прежние методы противодействия не способны в полной мере дать желаемого результата.

Конечно, во многом это объясняется именно переходом террористических организаций на новый формат сетевой их деятельности и организации. Однако, учитывая многоаспектность социально-политического явления движения глобального джихада, необходимо выделить наряду с уже упомянутыми ранее нами особенностями те малоисследованные свойства, которые не в меньшей степени оказывают влияние на положительную динамику развития транснационального терроризма. Выявление новых форм организационного построения, динамики развития и своеобразия идеологических установок организаций, преследующих в своей деятельности глобальные цели и задачи ИГИЛ, будут способствовать нахождению адекватных форм противодействия новым угрозам как внутри страны, так и на международном уровне.

Как уже отмечалось, современные формы глобализирующегося движения, активно использующего методы и террора, и террористические практики, во многом связаны с обострением мирового экономического кризиса, наступлением информационной стадии развития общества, а также вытекающими из этого интеграционными процессами в экономике, возросшей конкуренцией и многими другими современными реалиями. В результате обострения противоречий между странами увеличился и разрыв между ними, что позволяет международному терроризму выступать в качестве орудия, взятого на вооружение теми, кто втянут в одну из форм протеста против мировой экспансии развитых государств и имеет свой альтернативный проект устройства мира. Именно поэтому при сохранении современных тенденций развития мира перспектива эскалации международного терроризма устойчива и очевидна.

Целью деятельности террористических организаций является устройство мира по своему сценарию, реализации которого они добиваются путем обострения и дестабилизации ситуации в том или ином регионе в зависимости от складывающейся ситуации.

При этом возрастание угрозы распространения террористической активности происходит на различных уровнях – от внутриполитического до международного. Однако здесь важно отметить такое характерное современному его состоянию качество, как постепенное размывание границ между различными уровнями терроризма, сопровождающееся неуклонным усилением влияния религиозно-экстремистской идеологии, способной оправдать применение самых опасных форм насилия.

Данная тенденция была глубоко исследована авторитетным специалистом в области изучения феномена терроризма в локально-региональных и глобальных конфликтах Е. А. Степановой, с которой, как было показано выше, мы не во всех оценках современных реалий согласны. Так вот, она пришла к выводу о том, что «в конце XX – начале XXI в., когда даже локальные вооруженные группировки транснационализировали те или иные аспекты своей деятельности, критическое значение имеет не жесткое разграничение между внутриполитическим и международным терроризмом, а уровень и масштаб целей группировки: локально-региональный или глобальный. Вопреки традиционному четкому разграничению между социально-политическим, националистическим и религиозным терроризмом, в 2000-е гг. значительная часть террористической активности в мире пришлась на организации смешанного, особенно религиозно-националистического толка. Исходя из уровня и масштаба политико-идеологических целей террористических организаций и того, действуют ли они в контексте более широкого вооруженного противостояния, можно выделить три типа терроризма в изучаемый период:

1) терроризм как тактику в локально-региональных конфликтах;

2) супертерроризм как тактику акторов, преследующих глобальные, неограниченные цели в противостоянии международной системе (например, ячеек транснационального движения, вдохновленного "Аль-Каидой");

3) терроризм леворадикального, правоэкстремистского, экологического и иного толка, не связанный с вооруженными конфликтами и переживавший относительный спад на рубеже XX–XXI вв.»[1].

По мнению исследователя, в современный период на глобальном уровне в качестве идеологии транснациональными террористическими сетями реализуется современная религиозно-экстремистская идеология «глобального джихада», а наибольшая опасность из имеющихся характеристик, способствующих ее ведущей роли в вооруженном противостоянии современному состоянию мировой системы, состоит в «тотальном и всеохватном характере предлагаемой альтернативной концепции глобального социального порядка»[2].

Проблема состоит в том, что сетевые организации, объявившие своей целью «глобальный джихад», несут вполне реальную террористическую угрозу международной безопасности, даже несмотря на то что они не проявляют особой заинтересованности в распространении

---

[1] *Степанова Е.А.* Терроризм в асимметричном конфликте на локально-региональном и глобальном уровнях (идеологические и организационные аспекты): автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2010. URL: https://new-disser.ru/_avtoreferats/01005128041.pdf (дата обращения: 17.08.2018).

[2] Там же.

проповедуемых ими идей в обществе, считая себя авангардными группами избранных.

Более того, специфичность ситуации состоит в том, что, исповедуя эту идеологию, они практически не поддаются идеологическому влиянию извне, в то время как попытки противодействия их деятельности репрессивно-силовыми мерами обладают низкой эффективностью и не создают адекватных препятствий их дальнейшему распространению и появлению новых версий их идеологии.

Без учета такой специфики движения «глобального джихада» вряд ли можно ожидать в перспективе значимых результатов в борьбе с этой новой угрозой современному миропорядку и сохранению стабильности в различных регионах мира, поскольку главной целевой установкой последователей этого движения является не власть в отдельном государстве, а установление альтернативного мирового порядка и всеобъемлющей глобальной системы, как лучшей для людей.

Следует учитывать, что попытки свести такой терроризм к «чисто религиозному», как справедливо отмечает Е. А. Степанова, игнорируют тот факт, что требования вооруженных группировок исламистского толка, особенно связанных с более широкими социальными движениями (например, палестинского движения Хамас или ливанской группировки Хизбулла), в значительной мере носят квазирелигиозный, социально-политический характер[1].

Недовольство населения и мусульманских элит результатами социально-экономического развития и проявлениями коррупции в обществе зачастую сочетается с нарастающей тенденцией противостояния западным странам, что приводит к возрастанию интереса к ценностям раннего ислама. Именно по этой причине популярность идей исламизма заметнее проявляется в тех странах, где неравномерность развития социально-экономических процессов сказывается на качестве жизни основной части населения. Как правило, вооруженные организации исламистских движений возникали в условиях, которые ими воспринимались в качестве угроз своей идентичности.

С другой стороны, очень важно не впасть в противоположную крайность и не свести радикально-исламистскую идеологию лишь к ее квазирелигиозным функциям, социально-политическому характеру, антизападной и антиимпериалистической направленности, упуская такие формы мобилизационного влияния религии на выбор действий ее сторонниками, как, например, формальное одобрение вооруженного насилия, террористических методов и практики терроризма со стороны религиозных авторитетов, находящих обоснование применяемому насилию в священных текстах.

---

[1] *Степанова Е.А.* Терроризм в ассиметричном конфликте на локально-региональном и глобальном уровнях (идеологические и организационные аспекты).

Учитывая факт сознательного использования и интерпретации базовых понятий религии, однако нельзя и отождествлять идеологию вооруженных исламских экстремистов с радикальным толкованием концепции джихада.

При выработке мер противодействия идеологическим и организационным основам терроризма необходимо учитывать особую специфику стратегии антитерроризма. Нынешняя международная кампания по противодействию терроризму, в том числе эскалация террористической активности в Ираке и Афганистане в 2000-е гг. на самом деле мало соответствовала специфике собственно антитеррористической деятельности, что уже вызывало в мире неоднозначные оценки в политическом истеблишменте и среди ученых-экспертов.

В целом эта кампания представляла собой набор не обязательно согласованных и нередко противоречащих друг другу односторонних и многосторонних военных операций, включая вооруженные интервенции и интернационализацию конфликтов, контрповстанческие действия, операции по стабилизации и поддержанию мира и некоторые более специализированные контртеррористические мероприятия.

В отличие от военных задач, сутью контртеррористической деятельности в ее более узком смысле является не столько военно-силовое принуждение, сдерживание или возмездие постфактум, сколько предотвращение терактов, превентивная дестабилизация и нейтрализация террористических организаций. Наивысший успех контртеррористической операции – это минимизация и недопущение террористических действий в результате комплексной превентивной работы, основанной на отслеживании активности, идеологии и структуры террористических организаций на систематической основе[1].

Попытки противопоставить умеренный ислам наиболее радикальному как идеологии транснационального терроризма, конечно, могут замедлить, по мнению эксперта, или затруднить процесс радикализации потенциальных адептов. Однако не следует переоценивать возможности аргументов умеренной идеологии, поскольку транснациональное антисистемное движение выходит далеко за ее пределы и имеет сильный квазирелигиозный подтекст. Подтверждением таких аргументов явились результаты использования подобных мер в событиях 2000-х гг. в Афганистане и Иране, когда они не дали желаемого успеха.

В качестве более эффективного идеологического альтернативного решения транснациональному религиозному экстремизму в асимметричном конфликте, по мнению Е.А. Степановой, следует противопоставить идеологию, равнозначную по степени мобилизации и спо-

[1] *Степанова Е.А.* Терроризм в асимметричном конфликте на локально-региональном и глобальном уровнях (идеологические и организационные аспекты).

собности реализации протестного потенциала, исключая при этом ее выраженный транснациональный резонанс.

Такой идеологией, считает эксперт, может быть менее радикальная, не противостоящая идее государства и сложившейся системе мирового порядка в глобальном масштабе. Более того, сочетание, или синтез, радикального исламизма с национализмом, широко распространенные в идеологиях участников локально-региональных конфликтов, в краткосрочной перспективе нередко могут способствовать усилению идеологической асимметрии и террористической активности таких комбатантов. Однако необходимо учитывать, что в долгосрочной перспективе формирование акцентов в идеологии крупных негосударственных вооруженных акторов на национализм и его синтез с радикальным исламизмом может иметь обратный эффект.

Как считает эксперт, акцент на усиление националистических мотиваций и стимулирование «национально-освободительных» идей в идеологии последователей религиозно-экстремистского движения может снизить остроту транснационального религиозного экстремизма и даже снизить террористическую активность.

Более того, меры различной международной поддержки умеренным националистическим силам могут способствовать трансформации исламистско-националистических группировок и тем самым обеспечить в условиях развивающегося конфликта сохранение стабильности государственной власти. Идеологическое противодействие терроризму также возможно при реализации стратегии, направленной на ослабление «организационно-структурной асимметрии между государством и его негосударственными оппонентами, на создание гибких и изменчивых организационных моделей соответствующих структур в государствах и международных организациях»[1].

Бесспорно, что преобразование сетевых структур ИГИЛ в централизованные с устойчивыми связями внутри может существенно снизить эффективность их деятельности. Следует учесть, что подобные политические трансформации особенно актуальны в ситуациях, когда необходимо привлечение крупных негосударственных вооруженных акторов к процессу мирного урегулирования конфликта. Более того, применение подобных методов может создать возможность для предотвращения использования военных и силовых методов в конфликте.

Как считает Е.А. Степанова, «такая трансформация способствует постепенной изоляции, маргинализации и делегитимизации непримиримых экстремистов. В результате более радикальные, отколовшиеся фракции легче, например, “выдавить” за пределы конфликтной зоны,

[1] См.: *Степанова Е.А.* Терроризм в асимметричном конфликте на локально-региональном и глобальном уровнях (идеологические и организационные аспекты).

лишив тем самым местной базы поддержки, создать более благоприятные условия для их самораспада или, наконец, разгрома в результате соответствующих специальных операций»[1].

Однако стратегия противодействие транснациональному терроризму на глобальном и региональном уровнях нуждается в выработке системы мер государственного и международного характера: разведывательных, политико-правовых, информационных, социально-экономических и других, только в комплексе способных оказать влияние на ситуацию в ближайшей и долгосрочной перспективе в требуемом формате.

Учитывая сложность задачи противодействия распространению наднационального характера глобального джихада и связанного с ним терроризма, нацеленного на западные страны и установленный ими миропорядок, «для повышения эффективности государственных и международных программ по предотвращению распространения наиболее радикальных и транснационализированных форм исламизма и радикализации мусульман в западных и других странах следует пересмотреть фокус таких программ на абсолютизации "исламского фактора". Необходим переход от приоритетного внимания к этому фактору, которое только способствует искусственному конструированию некоей обобщенной "мусульманской идентичности" представителей различных диаспор, исповедующих ислам – к большему упору на их этнокультурные особенности, национальное происхождение и стимулирование развития любых других форм и уровней идентичности»[2].

Терроризм глобальной направленности, по выражению исследователя Е.А. Степановой, «самый асимметричный из всех: для того чтобы обеспечить глобальный информационно-политический резонанс, ему необязательно физически присутствовать повсеместно»[3], в то время как произведенный резонанс и политический эффект достигается с помощью терактов с массовыми жертвами, во имя так называемой глобальной идеи.

Как известно, антитеррористическая кампания против «Аль-Каиды» и ликвидация ее лидера Усамы бен Ладена не помогла ослабить глобализацию терроризма джихадистской направленности, который приобрел большую остроту в качестве серьезной угрозы международной безопасности. Наметившиеся тенденции в его развитии позволяют сделать вывод о его взаимосвязанности и противонаправленности одновременно, что выражается в процессах его развития как по пути транснационализации, так и фрагментации. Это позволило

---

[1] См.: *Степанова Е.А.* Терроризм в асимметричном конфликте на локально-региональном и глобальном уровнях (идеологические и организационные аспекты). С. 37.

[2] Там же.

[3] Там же.

повысить уровень его активности, что подтверждается приведенными ниже данными.

Например, если взять глобальный индекс терроризма (Global Terrorism Index – GTI), который интегрирует сразу четыре количественных параметра (число терактов, число погибших и раненых в терактах и уровень материального ущерба), то лишь за первое десятилетие, для которого выведен этот индекс – 2002–2011 гг., т.е. за первые 10 лет после терактов 11 сентября 2001 г., террористическая активность в мире возросла на 234%[1].

Однако распределена такая активность крайне неравномерно, преимущественно на Ближнем Востоке и Южной Азии. При этом статистически значимый подъем террористической активности начался не с терактов 11 сентября 2001 г., а с 2004–2005 гг., почти исключительно благодаря вооруженному конфликту в Ираке, ставшему реакцией на интервенцию во главе с США в 2003 г.[2]

Вполне понятно теперь, почему приходится наблюдать более интенсивное распространение терроризма именно в странах, ставших главными объектами «зачистки» от терроризма по инициативе США до его развития в наиболее выраженной концентрации. Как метко заметила Е.А. Степанова, как в Ираке, так и в Афганистане развернулись наиболее интенсивные и наиболее широко интернационализированные конфликты начала XXI в., и в обоих случаях динамику роста террористической активности запустило вооруженное сопротивление западному военному присутствию и слабым марионеточным правительствам в мусульманских странах. Аналогичной является и ситуация с конфликтом в Сирии, которая уже с 2014 г. опередила всех мировых лидеров террористической активности по уровню конфликтности в Глобальном индексе терроризма.

Что касается угроз для России и ее государственности, то в данном контексте необходимо отметить, что доминирование тенденции развития периферийного конфликта через противостояние государству исламистско-сепаратистских групп представляет собой опасность как для ее национальной, так и для региональной безопасности. Однако, по мнению экспертного сообщества, терроризм как тактика периферийных конфликтов на территории дееспособных государств, какой является и Россия, безусловно, угрожая национальной и региональной безопасности, все же не определяет главное лицо современного терроризма и тем более не представляет собой основной террористический

---

[1] См.: *Степанова Е.А.* Основные тенденции в области современного терроризма // Индекс безопасности. 2014. № 3 (110). Т. 20. С. 100. Статья первая в серии из двух статей. URL: http://www.pircenter.org/media/content/files/12/14116655730.pdf (дата обращения: 11.08.2018).

[2] См.: Там же. С. 101.

вызов глобальной безопасности, на который сегодня приходится центр тяжести террористической активности в мире[1].

Необходимый политический резонанс достигается иначе, в ходе вооруженных конфликтов, где наблюдается, как правило, закономерное применение методов решения конфликта между государством и негосударственными акторами – террористическими организациями. Для правильного понимания закономерности распространения террористической активности в мире следует видеть взаимосвязь такого развития с повесткой дня того или иного конфликта, поскольку львиная доля террористической активности в мире либо осуществляется непосредственно в конфликтных зонах, либо за пределами таких зон. Важно не столько число, сколько характер вооруженных конфликтов, поскольку феномен непропорционально высокой роли в генерировании современного терроризма проявляется чаще всего лишь в нескольких, но зато самых крупных и интенсивных вооруженных конфликтах. При этом такие конфликты приводят либо к масштабной интернационализации, включая прямое иностранное вмешательство (Афганистан, Ирак, Сирия), либо широкой транснационализации (Пакистан)[2].

Специфика глобального терроризма в отличие от традиционного состоит в постановке его цели и наднациональном характере. Важно отметить, что несмотря на то, что он с начала нынешнего века значительно уступал по своей активности локальным и региональным проявлениям в конфликтах, влияние его угроз на сложившуюся систему международных отношений оказалось гораздо выше.

«Этот парадокс объясняется тем, что главный эффект терроризма – не столько в масштабе его физических параметров, сколько в его способности оказывать непропорционально большое влияние на политику. В этом смысле терроризм глобальной направленности алькаидовского типа – самый асимметричный из всех: для того чтобы обеспечить глобальный информационно-политический резонанс, ему необязательно физически присутствовать повсеместно. “Аль-Каиде”, несмотря на небольшое число убежденных вооруженных адептов и инцидентов после 2001 г., удалось добиться поистине глобального резонанса и политического эффекта прежде всего с помощью небольшого числа четко рассчитанных терактов с массовыми жертвами, в основном в условиях мирного времени, только усиливающих демонстративный эффект, либо в странах Запада (в Нью-Йорке, Мадриде или Лондоне),

---

[1] См.: *Степанова Е.А.* Основные тенденции в области современного терроризма. С. 104; *Василенко В.И.* Международный терроризм в условиях глобального развития: политологический анализ: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2003. URL: http://www.dissercat.com/content/mezhdunarodnyi-terrorizm-v-usloviyakh-globalnogo-razvitiya-politologicheskii-analiz (дата обращения: 12.08.2018).

[2] *Степанова Е.А.* Основные тенденции в области современного терроризма. С. 104.

либо против мишеней, тесно ассоциирующихся с западным миром, во имя подчеркнуто глобальных целей. Они продиктованы идеологией глобального джихада, которая является главным ресурсом этого движения и в начале XXI в. стала главной антисистемной протестной идеологией на глобальном уровне. Она не просто ставит под вопрос существующий мировой порядок в целом, но и выдвигает целостную, хотя и совершенно утопическую альтернативу такого порядка (что, например, не по силам движению антиглобалистов)»[1].

Концепция Е. А. Степановой представляет собой альтернативу установившемуся в США и Западной Европе взгляду на организационные принципы формирования движения глобального джихада.

Западным и американским исследователям свойственно рассматривать эволюцию этого движения как жестко централизованного и организованного по вертикальному принципу подотчетности и состоящего из трех уровней: центральной «Аль-Каиды» как командного стратегического звена, региональных филиалов и, наконец, мини-ячеек. Такой подход обусловливает выработку соответствующей стратегии противодействия, а возможно, и собственных задач, поскольку, несмотря на рост количества этих ячеек и их широкое распространение, он подается авторами западных стран в качестве свидетельства результативности их политики и организационных распадов самой «Аль-Каиды».

Альтернативный подход, получивший развитие в работах и исследованиях отечественных авторов[2], заключается в выработке стратегии противодействия движению глобального джихада, построенного на принципах сетевой организации даже при сохранении региональных филиалов «Аль-Каиды». Главное отличие данной теории эволюции глобального террористического движения состоит в том, что она отвергает иерархически вертикально построенную централизованную структуру, состоящую из региональных филиалов. Более того, анализ их деятельности показал, что даже региональные филиалы чаще действуют по принципу «снизу вверх», а наиболее активными участниками движения являются как раз мелкие сетевые ячейки, реализующие задачу глобального джихада. Более того, динамика их развития на практике оказывается более выражена по сравнению с филиалами, деятельность которых в большей степени привязана к контексту конфликтов конкретного региона, где они и возникли, в то время как ячейки в большинстве своем возникали на Западе, а не в мусульманских странах.

---

[1] См.: *Степанова Е.А.* Основные тенденции в области современного терроризма. С. 106.

[2] *Соловьев Э.Г.* Указ. соч.; *Степанова Е.А.* Россия и США в борьбе с терроризмом (сравнительные угрозы и подходы, Сирия, Афганистан, противодействие насильственному экстремизму). С. 13–54.

Еще одной специфической чертой сетевого террористического движения является отсутствие формальных связей между ячейками, о чем уже нами упоминалось. Главную объединяющую с «Аль-Каидой» и глобальной задачей переустройства мира роль играет идеология, а не принцип структурной организации.

Однако следует отметить, что несравненно больший вызов по своему масштабу для безопасности государства и стабильности в регионе со стороны сетевых ячеек (при всей серьезности угроз для международной безопасности) представляет именно процесс их регионализации и участие в региональных и особенно трансграничных вооруженных конфликтах, а тем более на фоне ослабления государственной власти.

Наряду с этими обстоятельствами целесообразно постоянно отслеживать ситуацию с формированием новых крупных региональных центров террористической активности. Согласно прогнозам, есть вероятность ее регионального перераспределения и даже увеличения количества конфликтных зон международной террористической активности. «По всей вероятности, в ближайшие 20 лет все конфликты этого типа будут иметь место либо в мусульманских странах (регионах), либо в странах с крупными мусульманскими общинами (меньшинствами). Дальнейший значительный рост террористической активности наиболее вероятен в Африке (южнее Сахары), которая, вместе с Юго-Восточной Азией, уже входит во “второй эшелон” регионов по уровню терроризма, но пока с трех-четырехкратным отставанием от Ближнего Востока и Южной Азии»[1].

Учитывая транснационализацию терроризма в современный период, следует определить вероятные направления данного процесса на долгосрочный период: на современном этапе и в средне-долгосрочной перспективе все большую силу набирает обратный процесс – регионализация по принципу «снизу вверх» (развитие от локального до регионального уровня и за его пределы). Этот тип так или иначе демонстрируют наиболее опасные террористические группировки нынешнего десятилетия – ИГИЛ в ирако-сирийском контексте, афганский и пакистанский Талибан, «Боко Харам», «Лашкар-э-Джангви» (Пакистан), «аш-Шабаб» (Сомали), «Джабхат ан-Нусра» (Сирия и Ирак). Все эти радикально-исламистские движения, наряду с систематическим применением террористических методов, являются основными комбатантами в крупных трансграничных региональных конфликтах и экспериментируют с квазигосударственным строительством.

В ближайшие 20 лет, считают авторы прогноза, роль таких региональных или динамично регионализирующихся вооруженно-терро-

[1] *Степанова Е.А.* Долгосрочный прогноз тенденций в области терроризма // Пути к миру и безопасности. 2016. № 1 (50). С. 43–44. URL: https://www.imemo.ru/files/File/magazines/puty_miru/2016/01/05_Stepanova.pdf (дата обращения: 12.08.2018).

ристических группировок и движений будет только возрастать, в том числе в регионах за пределами Ближнего и Среднего Востока (прежде всего, в Африке и Юго-Восточной Азии). Далее следует ожидать продолжения распространения ячеек, связанных с широким антисистемным «движением», а также между собой на основе радикальной идеологии, в то же время оставаясь составными элементами транснациональной сети, реализующими террористическую активность в качестве сетевых агентов.

Свою актуальность сохранит также тенденция миграции потоков из различных регионов транснациональных и региональных радикальных террористических группировок даже при наличии противодействия на международном уровне их распространению. При этом они совершенно не обязательно должны следовать образу и подобию ИГИЛ, как считают эксперты[1].

На наш взгляд, учет всех перечисленных особенностей, касающихся динамики развития современного транснационального террористического движения, его форм, принципов организации необходим для выработки упреждающей стратегии противодействия его распространению.

Несмотря на успехи в борьбе с международным терроризмом, в результате которых «Вавилонская башня» Исламского государства развалилась на части, ячейки международных террористических организаций как метастазы пустили свои корни далеко за пределами зоны Ближневосточного вооруженного конфликта.

Россия не является в этом смысле исключением – структуры ИГИЛ и других террористических группировок созданы и функционируют практически во всех регионах страны, их ячейки продолжают налаживать взаимодействие, находя общий язык между собой.

Террористы активно осваивают новые сферы источников финансовой подпитки. Таковыми являются организация интернет-казино, спекуляция на фондовых биржах, вложение денег в развитие туристического и гостиничного бизнеса, сельского хозяйства, рыбоводческих ферм, а также в строительные и фармакологические компании[2]. На южных рубежах стран – участников СНГ, имеющих протяженные границы с Российской Федерацией, «игиловцы» продолжают бороться и за контроль над поставками наркотиков, в первую очередь из Афганистана, в целях получения полного контроля над наркотрафиком.

---

[1] См., например: *Степанова Е.А.* Долгосрочный прогноз тенденций в области терроризма. С. 46.

[2] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2017 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2018. С. 128

§ 4. Перспективы международного уголовного суда над ИГИЛ

Приговор Нюрнбергского трибунала позволил привлечь к заслуженной ответственности десятки тысяч нацистов и их пособников. В этом документе языком права сформулированы основные уроки величайшей трагедии в истории человечества, которая не должна повториться. Однако его значение не ограничивается рамками лишь одной, казалось бы, давно минувшей, эпохи.

Спустя десятки лет после победы над гитлеровской Германией мировое сообщество столкнулось с новой угрозой миру и безопасности – международным терроризмом. В последние годы его олицетворением стала террористическая организация «Исламское государство»[1] (ИГ, ИГИЛ, ДАИШ), представляющая собой мощную разрушительную силу, целью которой является завоевание территорий суверенных государств и установление власти радикальных идей.

Чудовищные преступления, совершаемые ИГИЛ, диктуют необходимость создания нового военного трибунала, по приговору которого организаторы и руководители этой международной террористической организации, а также их пособники понесут такое же справедливое наказание, как и нацисты более 70 лет назад.

Такая историческая аналогия находит подтверждение в документах ООН, посвященных одной из серьезнейших проблем современности.

Совет Безопасности ООН в Резолюции 2170 (2014) выразил решительное сожаление и осуждение[2] по поводу террористических актов ИГИЛ и его воинствующей экстремистской идеологии, а также по поводу его непрекращающихся вопиющих, систематических и широкомасштабных злоупотреблений в области прав человека и нарушений международного гуманитарного права[3].

Подвергнуты осуждению неизбирательные убийства гражданских лиц и намеренные нападения на них, многочисленные злодеяния, массовые казни и внесудебные убийства, жертвами которых становятся, в частности, военнослужащие, преследование отдельных людей и коллективов людей за их религиозную принадлежность или убеждения, похищения гражданских лиц, вынужденное перемещение представителей меньшинств, убийство и калечение детей, вербовка и использование детей, изнасилования и прочие формы сексуального насилия, произвольные задержания, нападения на школы и больницы, уничтожение

---

[1] Признана террористической организацией решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2014 г.

[2] Терминология, применяемая в данном документе.

[3] См.: Официальный сайт ООН. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/ 508/52/PDF/N1450852.pdf?Open Element (дата обращения: 10.09.2018).

культурных и религиозных объектов и препятствование осуществлению экономических, социальных и культурных прав, включая право на образование, особенно в сирийских мухафазах Эр-Ракка, Дайр-эз-Заур, Алеппо и Идлиб, и на севере Ирака, особенно в мухафазах Тамим, Салах-эд-Дин и Найнава[1].

В докладе Генерального секретаря ООН об угрозе для международного мира и безопасности, которую создает ИГИЛ (ДАИШ), и о масштабах усилий ООН по оказанию поддержки государствам-членам в борьбе с этой угрозой от 29 января 2016 г. признан тот факт, что ИГИЛ представляет собой беспрецедентную угрозу для международного мира и безопасности[2].

В докладе констатировано, что ИГИЛ продолжает совершать ужасающие нарушения прав человека в отношении лиц, находящихся под его контролем. Оно использует для достижения своих целей казни, пытки, отсечение конечностей, истязания, гонения на этнической и религиозной почве и публичную порку. ИГИЛ систематически преследует население и членов общин, которые отказываются подчиниться его экстремистской идеологии: христиан, езидов, шиитов и суннитов[3].

По применяемым способам уничтожения людей, в том числе по основанию их принадлежности к той или иной национальной (этнической) общности, ИГИЛ схоже с нацистскими преступниками.

Создание трибунала для суда над главными преступниками, связанными с деятельностью ИГИЛ, и их наказания предполагает наличие соответствующих международных правовых актов, закрепляющих взаимную добрую волю всех цивилизованных государств.

Прежде всего, необходимо заключить соглашение аналогичное тому, которое было заключено 8 августа 1945 г. в Лондоне между Правительствами СССР, Соединенных Штатов Америки и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Временным Правительством Французской Республики[4]. На основании этого Соглашения был учрежден Международный военный трибунал и принят его Устав.

В настоящее время такое единодушие в решении общих проблем глобальной безопасности представляется практически недостижимым.

---

[1] См.: Официальный сайт ООН. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/ 508/52/PDF/N1450852.pdf?Open Element (дата обращения: 10.09.2018).

[2] См.: Официальный сайт ООН. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/ 023/55/PDF/N1602355.pdf?OpenElement (дата обращения: 10.09.2018).

[3] См.: Официальный сайт ООН. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16 /023/55/PDF/N1602355.pdf?OpenElement (дата обращения: 12.09.2018).

[4] Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 761–763.

Особенно учитывая не поддающуюся какому-либо объяснению позицию ведущих стран мира во главе с США, в соответствии с которой любые меры, предпринимаемые Российской Федерацией для борьбы с ИГИЛ, сопровождаются активным противодействием с их стороны.

Пресс-секретарь Белого дома Джош Эрнест заявлял, что США не исключают перспективы введения дополнительных финансовых санкций в отношении России в связи с ситуацией в Сирии[1].

Чуть позже официальный представитель Государственного департамента США Джон Кирби предупреждал Москву о возможности терактов в российских городах в случае продолжения операции в Сирии. В Москве слова американского дипломата объяснили «эмоциональным срывом» Белого дома[2].

Ситуация, разворачивающаяся вокруг борьбы с ИГИЛ, демонстрирует клубок современных международных проблем, центральной из которых является проблема сохранения суверенитета отдельных государств. Подобная постановка вопроса объясняется тем, что действия двух, казалось бы, противостоящих друг другу сил (западная коалиция и ИГ), в конечном итоге имеют одинаковые последствия в виде нарушения суверенитета Сирийской Арабской Республики и ряда других соседних государств.

Исходя из этого, уместно обратиться к Уставу Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (далее – Устав), закрепившему одно из стержневых понятий международного права – «агрессивная война».

В соответствии с п. «а» ст. 6 Устава к числу преступлений, подлежащих юрисдикции Трибунала и влекущих за собой индивидуальную ответственность, отнесены следующие преступления против мира: планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений, или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий.

Попытки введения подробного определения «агрессии» как одной из форм нарушения норм международного права столкнулись с определенными трудностями. Причины, по которым они возникли, требуют глубокого осмысления с учетом событий всего послевоенного периода.

---

[1] Песков: заявления о вероятных санкциях против РФ из-за Сирии вызывают непонимание // ТАСС. 2016. 28 сент. URL: http://tass.ru/politika/3660045 (дата обращения: 12.09.2018).

[2] В Москве угрозы США о возможных терактах в России сравнили с командой «Фас» // РИА Новости. 2016 29 сент. URL: https://ria.ru/syria/20160929/1478117713.html?utm_source=rg&utm_medium=banner&utm_campaign=rian_partners (дата обращения: 12.09.2018).

Достаточно объективным и взвешенным представляется подход, который был соблюден при подготовке Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии» (принята 14 декабря 1974 г. на 29-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН[1]; далее – Резолюция).

В ст. 1 Резолюции закреплено: «Агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций, как это установлено в настоящем определении».

В качестве акта агрессии согласно ст. 3 Резолюции квалифицируются следующие действия:

а) вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы территории другого государства или части ее;

б) бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства;

в) блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства;

г) нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские или воздушные силы или морские и воздушные флоты другого государства;

д) применение вооруженных сил одного государства, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий, предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращении действия соглашения;

е) действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства;

ж) засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, носящие столь серьезный характер, что это равносильно перечисленным выше актам, или его значительное участие в них.

Римский статут Международного уголовного суда (принят в г. Риме 17 июля 1998 г. Дипломатической конференцией полномочных пред-

[1] См.: Международное публичное право: сб. док. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 3–5.

ставителей под эгидой ООН по учреждению Международного уголовного суда, далее – Статут)[1] первоначально не предусматривал определения «агрессии», однако соответствующие поправки были внесены Резолюцией RC/Res.6 «Преступления агрессии». Этим документом в Статут включена ст. 8-бис. В соответствии с ней под преступлением агрессии следует понимать планирование, подготовку, инициирование или осуществление лицом, которое в состоянии фактически выполнять руководство или контроль за политическими или военными действиями государства, акта агрессии, являющегося в силу своего характера, серьезности и масштабов грубым нарушением Устава Организации Объединенных Наций.

При этом поправки к Статуту квалифицируют конкретные действия в качестве акта агрессии в соответствии со ст. 3 Резолюции.

Приведенные нормы международных правовых документов позволяют более широко толковать субъект агрессии. Если ранее сложно было представить, чтобы в качестве такового выступало какое-либо образование помимо государства или группы государств, то в настоящее время ситуация изменилась. Нанести ущерб государственному суверенитету путем широкомасштабных вооруженных действий, приводящих к множеству жертв, способна и международная террористическая организация.

Таким образом, в целях создания трибунала для суда и наказания главных преступников, связанных с деятельностью ИГИЛ, представляется целесообразным включить в число субъектов, осуществляющих агрессию, помимо государства и международную террористическую организацию. Формой закрепления подобной меры могла бы быть соответствующая Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН[2].

По мнению авторов, предлагаемый механизм привлечения террористов к международной уголовной ответственности является наиболее реалистичным. Вместе с тем в настоящее время имеются и иные подходы к решению этой задачи[3].

---

[1] Распоряжением Президента РФ от 16 ноября 2016 г. № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда» определено направить Генеральному секретарю ООН уведомление о намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута МУС, подписанного от имени Российской Федерации 13 сентября 2000 г.

Накануне МУС в Гааге признал воссоединение Крыма с Россией «вооруженным конфликтом».

[2] *Меркурьев В.В., Соколов Д.А.* Указ. соч. С. 95–98.

[3] См., например: *Чернядьева Н.А.* Современное состояние и тенденции развития международно-правовой борьбы с терроризмом: дис. д-ра юрид. наук. М., 2018.

Глава III

ХАРАКТЕРИСТИКА НОВЫХ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Прогнозирование, выявление и анализ негативных тенденций террористических вызовов и угроз

Успешность борьбы с терроризмом зависит не только от полноты имеющейся научно обоснованной информации о наблюдаемых негативных тенденциях террористических вызовов и угроз, но и от степени достоверности и своевременности прогноза о тенденциях, которые проявятся в будущем. Только при этом условии можно организовать адекватную работу по предупреждению терроризма, в том числе путем выявления и превентивного устранения причин и условий, ему способствующих.

Значимые сведения о тенденциях террористических вызовов и угроз могут быть получены в результате профессиональной криминологической оценки выявленных характеристик террористической деятельности.

Анализ криминальной ситуации складывающейся на территории России, а также на территориях сопредельных с ней государств, свидетельствует о расширении масштабов географической распространенности терроризма.

На протяжении последних лет количество преступлений террористической направленности последовательно увеличивалось, демонстрируя при этом повышение темпов прироста. Если в 2014 г. было зарегистрировано 1128 преступлений, то в 2015 и 2016 гг. 1538 и 2227 преступлений соответственно.

Наибольшее их количество регистрировалось в Северо-Кавказском федеральном округе. Среди всех регионов по числу зарегистрирован-

ных преступлений рассматриваемой категории на протяжении нескольких лет продолжала выделяться Республика Дагестан.

Складывающаяся до 2017 г. тенденция была обусловлена такими обстоятельствами, как:

- неблагоприятные международные тенденции распространения террористической угрозы (в том числе со стороны «Исламского государства») на фоне сложной социально-политической ситуации в России;
- значительное увеличение числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 205.1 (+57,5%, с 127 до 200), 205.2 (+57%, с 121 до 190), 205.5 УК РФ (почти в 4 раза, с 137 до 544);
- выявление новых эпизодов террористической деятельности лиц, ранее привлеченных к уголовной ответственности по ст. 205.5, 208 УК РФ (совокупная доля которых в структуре преступлений террористической направленности составляет 73%);
- повышение эффективности работы правоохранительных органов по выявлению фактов участия россиян и иностранных граждан в незаконных вооруженных формированиях и международных террористических организациях на территориях Ирака и Сирии.

Однако согласно результатам правоохранительной деятельности, в 2017 г. террористические вызовы и угрозы приобрели обратную тенденцию. В этот период впервые за последние годы отмечено сокращение зарегистрированных преступлений террористической направленности сразу на 16% (до 1871 преступлений). В первом полугодии 2018 г. террористическая преступность в России снизилась еще на 14% (968 преступлений).

Позитивный эффект связан, прежде всего, с квалификацией действий россиян, выехавших в Сирию для участия в террористической деятельности, после признания «Исламского государства» международной террористической организацией (далее – МТО), только по ст. 205.5 УК РФ, в то время как в 2014–2015 гг. квалификация аналогичных деяний осуществлялась по совокупности с ч. 2 ст. 208 УК РФ (в ред. Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ).

Снижение показателей объясняется также активной работой правоохранительных органов по выявлению лиц, причастных к деятельности МТО за рубежом в предыдущие годы, значительным снижением числа россиян, выезжающих за пределы Российской Федерации для участия в террористической деятельности.

Между тем делать вывод о решающем переломе в борьбе с терроризмом пока преждевременно. Как показывают опросы, проведенные ВЦИОМ, террористические угрозы российскими гражданами в настоящее время воспринимаются гораздо более реально, нежели несколько

лет назад, – 32% опрошенных заявляют о значительном усилении угроз международного терроризма[1] (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Результаты ответа на вопрос:
«Если сравнить угрозу миру со стороны международного терроризма пять лет назад и сегодня, то она, на ваш взгляд, усилилась или ослабла?»
(закрытый вопрос, один ответ, %)

	2009	2010	2011	2017
1	*2*	*3*	*4*	*5*
Значительно усилилась	9	9	9	32
Несколько усилилась	19	28	25	28
Осталась примерно такой же	40	37	46	20
Несколько ослабла	19	17	13	12
Существенно ослабла	2	2	1	5
Затрудняюсь ответить	11	7	6	3

В настоящее время наблюдается смена тактики преступной деятельности МТО, что значительно осложняет работу правоохранительных органов по предупреждению террористических проявлений.

Отмечаются попытки МТО распространить тактику террористической деятельности посредством использования террористов-одиночек в сочетании с созданием так называемых спящих ячеек, объединяющих пособников террористической деятельности в региональные сетевые структуры. Отсутствие полной и достоверной информации об их количестве, социальных характеристиках не позволяет объективно оценивать масштабы и формы исходящих от них угроз. Тем более что зачастую в качестве орудий совершения терактов используются обычные транспортные средства.

Вызывает опасения широкое применение террористами новых технологий, в частности ударных беспилотников самолетного типа[2], каналы поставки которых остаются неизвестными. Ввиду доступности подобных средств ведения боевых действий, а также широкого и притом практически неконтролируемого использования беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) гражданским населением, требуется принятие оперативных мер, как правового, так и технического

[1] Теракт в Санкт-Петербурге: первые оценки // Всероссийский центр изучения общественного мнения. 2017. № 3350. 17 апр. URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116155 (дата обращения: 07.07.2018).

[2] Примером этого является спланированная атака на российскую военную базу в Хмеймим (Сирия). По свидетельству специалистов, аналогичные смертоносные аппараты могут быть применены террористами и в других странах и не только в отношении военных объектов.

характера, направленных на усиление контроля за производством, оптовыми (розничными) поставками БПЛА и их эксплуатацией.

Помимо этого, террористами предпринимаются все более изощренные способы пополнения своей материальной базы. Например, одними из последних источников финансирования террористической деятельности стали игра в онлайн-казино и хищение денег через подставные интернет-магазины[1].

Прогнозирование, выявление и анализ негативных тенденций террористических вызовов и угроз невозможны без установления причин и условий, способствующих террористической деятельности, которые не только не теряют своей актуальности, а напротив, усугубляются.

Как показывают криминологические исследования, террористическая преступность детерминируется взаимодействием ряда внешних и внутренних факторов, которые подробно рассмотрены в параграфе 3 главы I данной работы[2].

Помимо этого, нельзя не учитывать того факта, что на 12 сентября 2018 г. в Единый федеральный список входит 27 организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими[3], подавляющее большинство из которых относятся к категории международных. Каждая из них представляет собой потенциальный источник террористических вызовов и угроз.

Понимание сущности современного терроризма и наличие сведений об отдельных его видах и их специфических признаках позволяет придать работе по прогнозированию, выявлению и анализу негативных тенденций террористических вызовов и угроз целенаправленность.

Результаты проведенных в Университете прокуратуры Российской Федерации исследований позволили установить неоднородность специфических характеристик терроризма и предложить соответствующую классификацию этого криминального явления[4].

Терроризм, инициируемый и организуемый из-за рубежа, способ ведения так называемой суррогатной войны. При ведении такой войны преследуются определенные геополитические цели (ослабление российской государственности, фактическая ликвидация суверенитета, обеспечение свободного доступа к природным богатствам страны и др.). По материалам уголовных дел и интервью с осужденными тер-

---

[1] Россия заявила об организации террористами ИГИЛ онлайн-казино // Интерфакс. 2018. 9 февр. URL: https://www.interfax.ru/world/599159 (дата обращения: 09.07.2018).

[2] Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества. С. 174.

[3] Официальный сайт ФСБ России. URL: http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm (дата обращения: 01.01.2019).

[4] См.: *Долгова А.И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. С. 20.

ристами в организации подготовки террористов и террористических преступлений просматривается участие представителей спецслужб иностранных государств.

Анализ показывает, что практически все террористические акции в России носят организованный характер.

Сепаратистский терроризм, инициируемый и организуемый при поддержке из-за рубежа преимущественно лицами, проживающими на территории национальных образований, многие из которых являлись или являются участниками организованной преступной деятельности (включая экономическую, должностную, против основ конституционного строя и безопасности государства, против конституционных прав и свобод человека и гражданина, общеуголовную и др.), рассчитывают на отделение от России, вхождение во власть новых государственных образований, распоряжение национальным достоянием республик и уход от уголовной ответственности за прежние криминальные деяния.

В обвинительной речи по делу Салмана Радуева и других связанных с ним лиц предыдущий Генеральный прокурор Российской Федерации В. В. Устинов отметил, что целью захвативших власть в Чеченской Республике экстремистов было отвергнуть от России важнейший в геостратегическом отношении регион, создать там криминальный анклав, где можно беспрепятственно готовить международных террористов, изготавливать и распространять оружие и наркотики, укрывать похищенных для выкупа людей, организовывать масштабные финансовые аферы.

Псевдорелигиозный, часто так называемый исламский терроризм, инициируемый и организуемый идеологами «Великого халифата» и соответствующей геополитической экспансии. В том числе лицами, пропагандирующими разнообразные «версии» ислама и использующими возможности психологического воздействия на посетителей многочисленных медресе и мечетей, действующих вне рамок закона.

Терроризм анархистов, носящий международный характер. При этом отмечаются активные действия по вовлечению анархистами в свои ряды молодых людей нерусской национальности.

Например, члены неонацистского международного объединения «Кровь и Честь», начиная с 2008 г. стали пропагандировать превосходство ислама и «Концепцию русского джихада», смысл которой заключается в объединении усилий с боевиками бандформирований Северного Кавказа по осуществлению деятельности, направленной на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации (решение Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. о признании международного объединения «Кровь и Честь» (Blood and Honour/Combat 18, B&H, BandH) экстремистским и запрете его деятельности на территории Российской Федерации).

Терроризм экстремистов, базирующийся на убеждении, что не являются результативными принимаемые в рамках закона меры борьбы с сепаратистским, исламским терроризмом, незаконной миграцией и связанной с ней организованной преступной деятельностью, а также иными криминальными проявлениями. Как и за рубежом, выделяется терроризм левых экстремистов и правых экстремистов.

Знание специфических характеристик приведенных разновидностей терроризма и его грамотная реализация позволят повысить уровень организованности работы по прогнозированию, выявлению и анализу негативных тенденций террористических вызовов и угроз.

Выполнение этих задач невозможно без ясного представления о системе террористических вызовов и угроз.

В зависимости от уровня нормативного правового регулирования можно выделить, по крайней мере, два взаимодополняющих друг друга вида террористических вызовов и угроз:

1) предусмотренных общепризнанными нормами международного права;

2) предусмотренных базовыми документами стратегического планирования направленных на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

К первому виду относятся террористические вызовы и угрозы, актуальные в той или иной степени для всего мирового сообщества, каждая из которых нашла свое закрепление в конкретном международном правовом акте в сфере противодействия терроризму. В их число входят универсальные соглашения, разработанные в рамках Организации Объединенных Наций, которые подробно рассмотрены в параграфе 1 главы II данной монографии.

Террористические вызовы и угрозы второго вида подробно раскрыты в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г., далее – Концепция), Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, далее – Стратегия), Военной доктрине Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. за № Пр-2976, далее – Военная доктрина), а также в Концепции внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640, далее – Концепция внешней политики).

Так, в соответствии с п. 1 раздела 1 Концепции основными тенденциями современного терроризма как угрозы национальной безопасности Российской Федерации являются:

а) увеличение количества террористических актов и пострадавших от них лиц;

б) расширение географии терроризма, интернациональный характер террористических организаций, использование международными террористическими организациями этнорелигиозного фактора;

в) усиление взаимного влияния различных внутренних и внешних социальных, политических, экономических и иных факторов на возникновение и распространение терроризма;

г) повышение уровня организованности террористической деятельности, создание крупных террористических формирований с развитой инфраструктурой;

д) усиление взаимосвязи терроризма и организованной преступности, в том числе транснациональной;

е) повышение уровня финансирования террористической деятельности и материально-технической оснащенности террористических организаций;

ж) стремление субъектов террористической деятельности завладеть оружием массового поражения;

з) попытки использования терроризма как инструмента вмешательства во внутренние дела государств;

и) разработка новых и совершенствование существующих форм и методов террористической деятельности, направленных на увеличение масштабов последствий террористических актов и количества пострадавших.

Согласно абз. 3, 6 п. 43 Стратегии одними из основных угроз государственной и общественной безопасности являются:

1) деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на:

- насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;
- дестабилизацию работы органов государственной власти;
- уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры;
- устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации.

2) деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе.

Ситуация, разворачивающаяся вокруг борьбы с ИГИЛ, демонстрирует клубок современных международных проблем, центральной из которых является проблема сохранения суверенитета отдельных государств. Подобная постановка вопроса объясняется тем, что действия

двух, казалось бы, противостоящих друг другу сил (западная коалиция и ИГ) в конечном итоге имеют одинаковые последствия в виде нарушения суверенитета Сирийской Арабской Республики и ряда других соседних государств[1].

Эксперты Российского института стратегических исследований отмечают, что в период с 2012 по 2014 г. ближневосточные союзники по антиасадовской коалиции при поддержке США активно снабжали ИГ финансами и оружием, способствуя его усилению и превращению в серьезную военную силу. Однако основная опасность этой структуры заключается не столько в количестве боевиков и наличии у них современного вооружения, сколько в притягательности для многих мусульман идеи создания халифата, который они воспринимают как практическую реализацию мечты о «справедливом» государстве, построенном в противовес авторитарным и коррупционным правительствам Востока и чуждым мусульманскому миру идеалам и ценностям Запада. Именно поэтому победить ИГ и радикальный исламизм только с помощью военной силы невозможно, так как он уже пустил глубокие корни в разных странах и регионах. Этот тезис подтверждают социологические опросы, согласно которым идею создания шариатского государства, которую в наиболее радикальном виде воплощает ИГ, поддерживают от 84 до 99% мусульманского населения Афганистана, Ирака, Малайзии, Нигерии, Пакистана и Палестины. Это не означает, что все они готовы присоединиться к ИГ. Однако привлекательность его будет сохраняться в тех странах, которые переживают период длительной дестабилизации, часто вызванной внешним военным вмешательством в дела этих государств[2].

Дальнейшее проникновение ИГ и иных международных террористических структур на территорию Афганистана уже происходит, что является важным фактором, оказывающим все более негативное влияние на Центральную Азию[3].

С точки зрения прогнозирования террористических вызовов и угроз наибольшую трудность представляет собой выявление сторонников международных террористических организаций, в том числе тех, кто входит в так называемые спящие ячейки. Отсутствие полной и достоверной информации об их количестве, социальных характеристиках не позволяет объективно и в полной мере оценивать масштабы и формы возможных террористических вызовов и угроз, особенно в период крупных политических событий.

---

[1] См.: *Меркурьев В.В., Соколов Д.А.* Указ. соч. С. 95–98.

[2] ИГИЛ как угроза международной безопасности. С. 6.

[3] ИГ («Исламское государство Ирака и Леванта») известно также под аббревиатурами ИГИЛ и ДАИШ – запрещенная в России террористическая организация. См.: «Исламское государство»: феномен, эволюция, перспективы // Аналитические доклады. М.: Институт международных исследований МГИМО МИД России, 2016. № 1 (45).

Так, по мнению эксперта Центра гуманитарных исследований Российского института стратегических исследований Г. А. Хизриевой, необходимо активно осуществлять мониторинг ситуации в медийном пространстве на предмет проявление русофобских и антироссийских тенденций в регионах с преобладающим мусульманским населением[1].

Современный терроризм демонстрирует способность к быстрым трансформациям, проявляясь все в более разнообразных формах. Это требует постоянного совершенствования мер, направленных на борьбу с ним.

Несмотря на всю важность прогнозирования, выявления и анализа негативных тенденций террористических вызовов и угроз, эта работа является лишь подготовительным этапом для устранения террористических угроз.

Выбор конкретных мер по противодействию терроризму, согласно п. 22 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.), зависит от уровня выявленных террористических угроз, для устранения которых вводятся соответствующие правовые режимы, включающие в себя административно-режимные, оперативно-розыскные и иные мероприятия, реализуемые оперативными штабами в субъектах Российской Федерации во взаимодействии с антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации и подразделениями федеральных органов исполнительной власти, а также временные ограничения, направленные на недопущение совершения террористического акта и минимизацию его последствий.

Результаты анализа негативных тенденций терроризма, в том числе с учетом прогнозируемых сценариев развития ситуации, а также отдельных характеристик террористической деятельности, позволили сформулировать ряд мер, направленных на устранение террористических угроз.

Меры международного характера

1. С учетом решения задач национальной безопасности наиболее эффективное устранение террористических угроз возможно путем активного использования более тесного международного сотрудничества в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ), поскольку отмечаются признаки перемещения террористов с территорий Ирака и Сирии на территории государств Центрально-Азиатского региона.

В настоящее время ОДКБ – единственная на евразийском пространстве международная организация, обладающая всем набором реальных коллективных возможностей обеспечения безопасности своих государств-членов.

---

[1] *Хизриева Г.А.* Террористы готовятся к выборам // Военно-промышленный курьер. 2016. № 18. 18 мая. URL: http://vpk-news.ru/articles/30666 (дата обращения: 21.03.2018).

В рамках ОДКБ осуществляется реальная координация внешнеполитической деятельности, основанная на коллективных указаниях постоянным представителям государств – членов при международных организациях.

В связи с ростом террористических угроз на афганском и центральноазиатском направлениях необходимо укрепление всех компонентов ОДКБ. Особо следует отметить, что наряду с военными компонентами требуется усиление возможностей Организации в сфере борьбы с пропагандой ИГИЛ и других исламистских террористических группировок.

Практика работы специальных служб государств – членов ОДКБ свидетельствует о том, что большинство преступлений террористической направленности совершаются высоко сплоченными, тщательно законспирированными сообществами и организациями. Для прикрытия такой противоправной деятельности террористы нередко используют официальные организации, созданные в установленном законодательством порядке.

Для пресечения подобной практики, во исполнение положений Глобальной контртеррористической стратегии ООН[1] о внедрении справедливых и прозрачных процедур включения организаций в соответствующие списки Решением Совета коллективной безопасности ОДКБ 14 октября 2016 г. утверждено Положение о формировании Единого списка организаций, признанных террористическими в формате ОДКБ[2].

Гармонизация антитеррористического законодательства является важнейшей формой сближения правовых систем, позволяющей одновременно как преодолеть различия в национальных традициях, уровне развития и подходах к решению правовых проблем, так и использовать правовые формы, присущие национальным правовым системам.

С учетом изложенного, в целях гармонизации законодательства в сфере признания организаций террористическими признано целесообразным рекомендовать государствам – членам ОДКБ:

а) предусмотреть правовую возможность привлечения организации к ответственности за участие в террористической деятельности в форме ее ликвидации (запрета деятельности), а также внесения сведений о ней в соответствующий национальный перечень (Республика Армения);

б) предусмотреть правовую возможность признания организации террористической и включения сведений о ней в соответствующий национальный список на основании списка, утвержденного Советом

---

[1] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2006 г. № 60/288.

[2] Решение Совета коллективной безопасности ОДКБ «О Положении о формировании Единого списка организаций, признанных террористическими в формате Организации Договора о коллективной безопасности» (принято в г. Ереване 14 октября 2016 г.).

Безопасности ООН, либо Единого списка организаций, признанных террористическими в формате ОДКБ (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация)[1].

2. Результаты анализа норм международных правовых документов и преступной деятельности современных международных террористических организаций позволяют сделать вывод о необходимости более широкого толкования субъекта агрессии. Если ранее сложно было представить, чтобы в качестве такового выступало какое-либо образование помимо государства или группы государств, то в настоящее время ситуация изменилась. Нанести ущерб государственному суверенитету путем широкомасштабных вооруженных действий, приводящих к множеству жертв, способна и международная террористическая организация.

Таким образом, в целях создания трибунала для суда и наказания главных преступников, связанных с деятельностью ИГИЛ, представляется целесообразным включить в число субъектов, осуществляющих агрессию, помимо государства и международную террористическую организацию. Формой закрепления подобной меры могла бы быть соответствующая Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН.

Меры идеологического (информационного) характера

Важнейшим фактором распространения терроризма в настоящее время выступает идеологическое вторжение в жизнедеятельность российского социума, рассматриваемое сегодня как основной компонент, объединяющий членов террористических и экстремистских организаций, формирующий характер и направленность их деятельности, а также средство вовлечения в террористическую и экстремистскую деятельность различных слоев населения.

Поскольку заметной активностью в осуществлении экстремистской и террористической деятельности обладают организации, позиционирующие себя в качестве религиозных, противодействие идеологическому вторжению, как одну из наиболее эффективных мер предупреждения террористических вызовов и угроз, целесообразно осуществлять на основе эффективного взаимодействия государства с религиозными организациями, представляющими традиционные для нашего государства конфессии.

Особенно важна опора на официальные исламские институты, передовые идеи исламских богословов и в целом исламскую политико-

---

[1] Парламентская ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ) на заседании во вторник приняла рекомендации по гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ в части, касающейся признания организаций террористическими. См.: ПА ОДКБ приняла рекомендации по созданию единого списка террористических организаций // ТАСС. 2018. 30 окт. URL: https://tass.ru/politika/5736880 (дата обращения: 01.11.2018).

правовую парадигму, направленную против экстремизма и терроризма, которая должна стать главной целевой установкой в организации и осуществлении информационного преодоления радикальной идеологии[1].

Меры организационного характера

На активизацию надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование, в сфере противодействия терроризму направляются основные усилия органов прокуратуры. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о наличии таких повторяющихся нарушений законодательства, как: недостатки в организации оперативно-розыскной профилактики преступлений террористической направленности, невыяснение органами следствия обстоятельств, побудивших обвиняемых к вступлению в ряды террористических организаций, не устанавливаются источники поступления оружия, боеприпасов, экстремистской литературы, каналы финансирования[2].

Вместе с тем, например, отсутствие достоверной информации об истинных мотивах выезда российских граждан и граждан стран Центрально-Азиатского региона (ЦАР) для участия в боевых действиях на территории Сирии и Ирака в составе МТО ИГ и «Джебхат ан-Нусра» препятствует повышению системности противодействия террористическим вызовам и угрозам, в том числе путем выработки позитивной контридеологии.

Устранение выявленных нарушений позволит существенно повысить результативность работы правоохранительных органов на этом направлении.

§ 2. Значение идеологического и психологического факторов в противодействии современному терроризму в свете развития информационно-телекоммуникационных технологий

Одной из наиболее значимых тенденций развития угроз терроризма в Российской Федерации выступает усиление роли информационного пространства для распространения экстремистской идеологии –

---

[1] *Меркурьев В.В.* Преодоление идеологического вторжения в контексте реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Вест. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2017. № 3 С. 78–83.

[2] Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении, расследовании и предупреждении преступлений, связанных с участием в незаконных вооруженных формированиях на территориях иностранных государств: пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 54–61.

основного компонента, объединяющего членов террористических и экстремистских организаций, формирующего характер и направленность их деятельности, а также средства вовлечения в экстремистскую деятельность различных слоев населения.

Эта тенденция выступает следствием процессов «информационной революции» и формирования глобального информационного общества, которые начались в последней четверти XX в. и продолжают развиваться по нарастающей в настоящее время. Сильное и разностороннее влияние информационно-коммуникационных технологий на все основные сферы жизни современного социума, деятельность государственных органов, общественных институтов и граждан является общепризнанным фактом. Наиболее ярким маркером информационной сферы выступает глобальная информационно-телекоммуникационная сеть Интернет, которая продолжает непрерывно эволюционировать.

Вместе с тем, как и в случаях с другими проявлениями научно-технического прогресса, влияние информационно-телекоммуникационных технологий обнаружило и свою «обратную сторону», состоящую в использовании их потенциала в деструктивных целях.

Как отмечается в Стратегии противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации до 2025 г. (утверждена Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753), информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть Интернет, стали основным средством коммуникации для экстремистских и террористических организаций, которые используются ими для привлечения в свои ряды новых членов, организации и координации совершения преступлений экстремистской направленности, распространения экстремистской идеологии.

Задача информационного противодействия терроризму и экстремизму приобретает особую значимость в системе мер борьбы с указанными угрозами. На ее решение неоднократно ориентировал Президент Российской Федерации, призывая действовать решительно, блокировать попытки радикалов использовать для своей пропаганды возможности современных информационных технологий, ресурсы Интернета, социальных сетей[1].

Основными видами информационных ресурсов, используемыми в террористической и экстремистской деятельности, выступают:

1) средства массовой информации (печатные издания, радио- и телевещание);

2) интернет-ресурсы (интернет-сайты, хостинги аудио-, видео-, фото- и текстовой информации, социальные сети, пиринговые сети);

---

[1] См., например: Заседание коллегии Федеральной службы безопасности // Официальный сайт Президента России. 2014. 7 апр. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/20724 (дата обращения: 08.09.2018).

3) средства мобильной связи (мобильные телефоны, планшеты, радиостанции);

4) навигационные аппаратно-программные приборы (GPS-приемники).

Безусловно, приведенный перечень не является исчерпывающим для настоящего момента и будет расширяться в дальнейшем по мере дальнейшего научно-технического прогресса в информационной сфере.

К числу негативных факторов, влияющих на развитие ситуации в исследуемой нами области, в том числе спроса на медиаобращения террористических организаций в информационном пространстве, надо отнести высокий профессионализм информационной деятельности современных террористических формирований: правильный выбор объекта для создания коммуникативного резонанса, постоянная стимуляция обсуждения проблем, многоканальность воздействия на аудиторию, хорошая подготовленность террористов к проведению многоуровневых психологических операций в информационном пространстве других стран.

Обширная аудитория и колоссальные возможности распространения информации привели к тому, что все действующие террористические группы обнаруживают свое присутствие в Интернете. К наиболее активным террористическим организациям, целенаправленно использующим ресурсы Интернета, можно отнести: «Аль-Джихад» (Египетский исламский джихад»), «Братья мусульмане», «Исламское государство», «Конгрегель» (бывшая Рабочая партия Курдистана), «Народный фронт освобождения Палестины», «Реальная ИРА» (Ирландия), ХАМАС (движение исламского сопротивления), «Хезболла» («Партия Аллаха») и ряд других. С помощью глобальной сети данные организации решают свою главную задачу – при обеспечении наибольшего охвата потенциальной аудитории неофитов (молодых людей с пассионарными качествами) довести сообщение до каждого конечного потребителя быстро и без цензуры.

В российском сегменте Интернета экстремистские и террористические интернет сайты, как правило, пропагандируют политические идеи, проводят агитационную и вербовочную деятельность, направленную на увеличение числа своих сторонников.

Среди террористических интернет-ресурсов северокавказского бандподполья наиболее известны интернет-сайт «Кавказ-Центр» (был зарегистрирован 14 апреля 2006 г. шведским агентством Radio och TV Verket), «ИсламДин» – официальный сайт Имарата Кавказ КБК (Объединенного Вилайята Кабарды, Балкарии и Карачая). На них размещается пропагандистская информация, видеообращения боевиков, видеоролики с совершенными терактами и нападениями и иная информация экстремистского толка. В настоящее время доступ к большинству данных ресурсов на территории России заблокирован.

По словам официального представителя НАК А. С. Пржездомского, сеть Интернет на сегодняшний день является основным инструментом вербовки молодежи для участия в террористической деятельности. В частности, международной террористической организацией ИГИЛ создана мощная система идеологического воздействия на молодежь, осуществляется так называемый медиа-джихад[1].

Работники органов прокуратуры и правоохранительных органов многих из затронутых действиями ИГИЛ государств все чаще сообщают о том, что ИБТ, потенциальные боевики и террористы, действующие в одиночку или небольшими группами, но официально не связанные с ИГИЛ, изучают пропагандистские материалы группировки в Интернете и общаются в Интернете с ее членами и сторонниками.

Использование информационных и коммуникационных технологий в террористических целях, в том числе для оказания деструктивного воздействия на элементы критической информационной инфраструктуры, а также для пропаганды терроризма и привлечения к террористической деятельности новых сторонников является основной угрозой в области международной информационной безопасности, согласно п. «б» ст. 8 Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.[2]

Глобальная сеть Интернет также стала основным каналом распространения террористической идеологии и насилия (кибертерроризм), которая служит для террористических объединений средством связи, рекрутирования и самовербовки новых членов, используется для организации и координации правонарушений террористической направленности. Реагирование на них затруднено, в частности, размещением сайтов за пределами юрисдикции российских правоохранительных органов.

По сообщению председателя НАК А. В. Бортникова, первостепенное внимание в рамках профилактической работы уделяется недопущению распространения идеологии терроризма среди молодых людей. В области защиты информационного пространства пресечено функционирование свыше 2 тыс. террористических и экстремистских ресурсов, ограничен доступ к 1,5 тыс. интернет-сайтов. Это существенно затруднило международным террористическим организациям возмож-

---

[1] В Пресс-центре МИД России прошла пресс-конференция Национального антитеррористического комитета. URL: http://nac.gov.ru/press-konferencii-i-brifingi/v-press-centre-mid-rossii-proshla-press-0.html (дата обращения: 08.07.2018).

[2] Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом РФ 24 июля 2013 г. за № Пр-1753. URL: http://www.scrf.gov.ru/security/information/document114/ (дата обращения: 15.06.2018).

ности вербовки сторонников и координации своей деятельности с использованием современных информационных технологий[1].

Распространение экстремистской идеологии в сети Интернет и иные проявления киберэкстремизма оказывают влияние на динамику как террористической, так и экстремистской преступности.

Так, в 2017 г. с использованием сети Интернет совершено 206 преступлений террористической направленности, что составило 11% всех зарегистрированных террористических преступлений (1871). Это свидетельствует о стремлении террористов расширить свое присутствие в цифровой среде. Для сравнения, в 2015 г. удельный вес таких преступлений был равен 8,6% (133), а в 2016 г. – 8,4% (186).

В 2017 г. с использованием сети Интернет совершено 1151 преступление экстремистской направленности, что составило 75,7% от общего числа зарегистрированных преступлений этого вида (1521), в 2016 г. доля составляла 66% (950 от 1450).

Развитие информационных и коммуникационных технологий привело к упрощению и частичной автоматизации управления процессами на технологических объектах повышенной опасности, что в то же время сделало их более уязвимыми перед компьютерными атаками. Сбой работы телекоммуникационных систем управления, нарушение режима работы АЭС, ГЭС, производств химической промышленности и других подобных объектов могут привести к массовой гибели людей, техногенным авариям и экологическим катастрофам.

Как отмечается в докладе Европола от 28 сентября 2016 г. «Оценка угроз организованной киберпреступности», вероятность кибератак на критически важную инфраструктуру возрастает в условиях взаимодействия закрытых корпоративных и инфраструктурных сетей с устройствами и гаджетами, имеющими открытый доступ в Интернет. Кроме того, в государствах Европейского союза в условиях наплыва незаконных мигрантов, в том числе обладающих техническими навыками и высшим образованием, возросли риски появления так называемых инсайдеров на объектах. Имеются сообщения о том, что лица, чьи родственники участвуют в экстремистских группировках, были приняты на работу на критически важные объекты, включая станции водоснабжения городов-миллионников и АЭС[2].

Одной из наиболее значимых угроз для национальной безопасности Российской Федерации выступает усиление роли информацион-

---

[1] Вступительное слово председателя НАК, Директора ФСБ России А. В. Бортникова на совместном заседании Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба, 12 декабря 2017 года. URL: http://nac.gov.ru/publikacii/vystupleniya-i-intervyu/vstupitelnoe-slovo-predsedatelya-nak.html (дата обращения: 17.06.2018).

[2] Основы борьбы с киберпреступностью и кибертерроризмом: хрестоматия / сост. В. С. Овчинский. М.: Норма, 2017. С. 162, 163.

ного пространства для распространения экстремистской идеологии – основного компонента, объединяющего членов террористических и экстремистских организаций и формирующего характер и направленность их деятельности, а также средства вовлечения в экстремистскую деятельность различных слоев населения.

Основными направлениями использования информационных технологий при осуществлении экстремистской деятельности выступают:

1) ведение экстремистской пропаганды через СМИ, сеть Интернет и иные средства массовой коммуникации;

2) координация экстремистских действий посредством массового распространения экстремистских материалов через СМИ, сеть Интернет и иные средства массовой коммуникации;

3) использование информационных технологий при планировании и организации действий по насильственному изменению основ конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, воспрепятствованию осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме и т.д.

По словам официального представителя НАК, сеть Интернет на сегодняшний день является основным инструментом вербовки молодежи для участия в террористической деятельности[1].

Информационно-коммуникационные технологии играют исключительно важную роль в подготовке поездок лиц, вливающихся в международные террористические организации, обучении практическим методам борьбы и распространении информации о них, а также при планировании терактов.

Практически все крупные страны мира в той или иной мере ограничивают доступ своих граждан к нежелательной, по мнению властей, информации в Сети – будь то социально опасная информация, нелицензионный контент или экстремистские материалы.

Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) предусмотрен Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено (ст. 15.1).

Реализация прокурорами предоставленных ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» полномочий по направлению в суд заявлений о при-

---

[1] В Пресс-центре МИД России прошла пресс-конференция Национального антитеррористического комитета // Официальный сайт НАК. 2017. 31 янв. URL: http://nac.gov.ru/press-konferencii-i-brifingi/v-press-centre-mid-rossii-proshla-press-0.html (дата обращения: 10.06.2018).

знании информационных материалов экстремистскими регламентирована, в частности, приказом Генерального прокурора РФ от 16 марта 2016 г. № 159 «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими».

В соответствии с ним в целях минимизации негативных последствий в виде социального недовольства со стороны граждан обязанность направления заявлений о признании информационных материалов экстремистскими в федеральные суды возложена исключительно на прокуроров субъектов Российской Федерации. Направление заявлений прокурорами городов, районов, другими территориальными и приравненными к ним военными прокурорами, прокурорами иных специализированных прокуратур не допускается (п. 1).

Прокуратурами субъектов Российской Федерации проекты заявлений готовятся как на основании материалов их проверок, так и на основании документов, поступающих из прокуратур городов, районов и других территориальных и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур (п. 2).

Приказом предписано, что при решении вопроса о принятии мер прокурорского реагирования не следует допускать действий, которые могут спровоцировать неблагоприятные социальные последствия. В данном случае имеется в виду риск возрастания общественного недовольства. В этой связи при принятии соответствующих решений указано на необходимость учитывать, что Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами (п. 4).

Следствием издания данного приказа явилось существенное снижение количества заявлений прокуроров о признании информационных материалов экстремистскими.

Рядом ученых справедливо замечено, что попытки решения проблемы через блокирование различным субъектам доступа к Интернету и мобильной связи в краткосрочном периоде могут дать лишь ограниченный и краткосрочный позитивный эффект.

В этой связи более эффективным является точечное блокирование доступа к определенным сайтам, аккаунтам в социальных сетях. За последние несколько лет в законодательство Российской Федерации об информации и массовых коммуникациях были внесены изменения, установившие организационно-правовые механизмы ограничения доступа к ресурсам, содержащим запрещенную информацию.

Одним из правовых инструментов противодействия использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет является ограничение доступа к ресурсам в связи с распространением информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных)

мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. Законодательством Российской Федерации предусмотрено несколько механизмов ограничения доступа к ресурсам, содержащим информацию экстремистского характера. Принятие Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"» стало важным шагом по совершенствованию механизма ограничения доступа к информации в сети Интернет.

За период действия указанных законодательных норм в Роскомнадзор направлено более 600 требований, по которым заблокировано свыше 3 тыс. интернет-ресурсов, с 70 тыс. сайтов противоправная информация удалена. В 2017 г. внесено 157 таких требований (в 2016 г. – 165), по результатам рассмотрения которых заблокировано свыше 1,8 тыс. информационных ресурсов, с 46 тыс. интернет-сайтов противоправная информация удалена.

Следует отметить, что блокировка учетных данных пользователей, имеющих целью вербовку новых сторонников, связана с определенными проблемами. Вербовка в социальных сетях не происходит открыто. Сообщения вербовщиков могут носить нейтральный характер, имея лишь определенную религиозную окраску. Вербовщики выходят на контакт уже с теми, кто активно комментирует посты.

С 1 января 2018 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.1 и 15.4 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"», касающийся обязательной идентификации пользователей сервисов обмена мгновенными сообщениями (мессенджеров).

Директор ФСБ России А. В. Бортников на Московской конференции по международной безопасности пояснил, что и предотвращенные, и осуществленные в 2017 г. в России теракты готовились через мессенджеры[1].

Приведенные характеристики террористической деятельности в информационной сфере обусловливают необходимость совершенствования системы мер по обеспечению информационной безопасности России.

Так, важнейшим фактором распространения терроризма в настоящее время выступает идеологическое вторжение в жизнедеятельность российского социума, рассматриваемое сегодня как основной компонент, объединяющий членов террористических и экстремистских организаций, формирующий характер и направленность их де-

[1] См.: В России предотвращены 25 подготовленных с помощью мессенджеров терактов // Полит.ру. 2018. 4 апр. URL: http://www.polit.ru/news/2018/04/04/russia_teracts/ (дата обращения: 10.04.2018).

ятельности, а также средство вовлечения в террористическую и экстремистскую деятельность различных слоев населения.

Поскольку заметной активностью в осуществлении экстремистской и террористической деятельности обладают организации, позиционирующие себя в качестве религиозных, противодействие идеологическому вторжению, как одной из наиболее эффективных мер нейтрализации террористических угроз, целесообразно осуществлять на основе эффективного взаимодействия государства с религиозными организациями, представляющими традиционные для нашего государства конфессии.

Особенно важна опора на официальные исламские институты, передовые идеи исламских богословов и в целом исламскую политико-правовую парадигму, направленную против экстремизма и терроризма, которая должна стать главной целевой установкой в организации и осуществлении информационного преодоления радикальной идеологии[1].

Вопросы, связанные с пропагандой экстремистской идеологии, поднимались Советом Безопасности ООН в его резолюциях 2161 (2014), 2178 (2014), 2322 (2016).

В соответствии с Резолюцией 2354 (2017), принятой Советом Безопасности ООН 24 мая 2017 г., необходимо принять меры к повышению эффективности контрпропагандистских мер. В этих целях субъекты антитеррористической деятельности должны поддерживать усилия, направленные на повышение информированности общественности о противодействии распространению террористических идей, с привлечением органов просвещения и средств массовой информации; взаимодействовать с религиозными органами и местными общественными деятелями, обладающими соответствующим опытом разработки и распространения эффективных контрпропагандистских материалов, для противодействия идеям, распространяемым террористами и их сторонниками. Контрпропаганда должна не только опровергать информацию, распространяемую террористами, но и утверждать позитивные идеи, давать убедительные альтернативы и освещать вопросы, представляющие интерес для уязвимых групп, являющихся объектами террористической пропаганды.

Практически все крупные страны мира в той или иной мере ограничивают доступ своих граждан к нежелательной, по мнению властей, информации в Сети – будь то социально опасная информация, нелицензионный контент или экстремистские материалы.

Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты

[1] См.: *Меркурьев В.В.* Преодоление идеологического вторжения в контексте реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Российской Федерации» дополнил Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» новой ст. 15.1, учредившей Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено (далее – Реестр).

В Реестр, помимо прочего, включаются доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в сети Интернет, а также сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайты в сети Интернет, *содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.*

Под данную категорию попадают публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма и иные экстремистские материалы.

Процессуальным основанием для их включения в Реестр выступает вступившее в законную силу решение суда о признании информации, распространяемой посредством сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Введение в действие Реестра (это произошло 1 ноября 2012 г.) дало в руки правоприменителей новый эффективный инструмент противодействия распространению экстремистской информации в сети Интернет.

Следующим значимым шагом по совершенствованию механизма по ограничению доступа к информации в сети Интернет стало принятие Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”», которым Закон об информации был дополнен новой ст. 15.3, регламентирующей порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением закона. Под такой информацией в указанной статье понимается *информация, содержащая призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка*.

Его ключевым процедурным отличием от алгоритма работы Реестра, предусмотренного ст. 15.1 Закона об информации, является упредительный порядок ограничения доступа к информации в сети Интернет. Это исключительно важно в условиях подготовки массовых протестных противоправных акций и преступлений экстремистской либо террористической направленности, которые бывают весьма скоротечными и требуют незамедлительного реагирования[1].

Важно отметить, что этот алгоритм становится незаменимым в противодействии распространению противоправной информации в сети Интернет, в том числе пропаганде терроризма, поскольку научными исследованиями доказано, что террористические интернет-ресурсы

[1] См.: *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А., Кундетов А.И., Федотов В.П.* Указ. соч. С. 171.

(в том числе интернет-форумы) создаются и используются террористическими организациями как инструменты агитации и пропаганды. При этом наибольшая эффективность их использования достигается в период 10–12 дней после совершения резонансных террористических актов[1]. Если не блокировать информационные ресурсы террористов в этот период, им удастся достигнуть максимального эффекта, поскольку в указанный период террористическая пропаганда имеет наиболее высокую общественную опасность в силу того, что материалы становятся доступными наибольшему количеству пользователей, проявляющих максимальную заинтересованность в получении любой информации о террористическом акте.

В 2016 г. Роскомнадзором на основании решений судов заблокировано порядка 14 тыс. интернет-страниц, содержащих экстремистские материалы, а также 20 мобильных приложений, распространявших такие материалы[2].

В России, как и в других странах мира, отмечается постоянное увеличение числа пользователей информационно-телекоммуникационной сети Интернет. По данным ФОМ на лето 2016 г., доля суточной активной аудитории в Российской Федерации составила 57% (66 млн чел.). Раз в месяц выходят в Сеть 68% (78,7 млн чел.), что почти на четверть превышает показатель пятилетней давности[3].

Согласно Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 5 октября 2009 г., предупреждение (профилактика) терроризма предполагает противодействие распространению идеологии терроризма путем обеспечения защиты единого информационного пространства Российской Федерации; совершенствование системы информационного противодействия терроризму; усиление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и укрепление международного сотрудничества в области противодействия терроризму (п. 15).

Надо отметить, что удаление и блокировка пользователей, имеющих целью вербовку новых сторонников, связаны с определенными проблемами. Вербовка в социальных сетях не происходит открыто.

---

[1] См.: *Степин Д.С.* Особенности осуществления террористической агитации и пропаганды с использованием интернет-ресурсов (на примере форума «Кавказ-Чат»). Проблемы теории и практики борьбы с экстремизмом и терроризмом: материалы научно-практической конференции. М.: Российская криминологическая ассоциация; Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2015. С. 25–32.

[2] В 2016 г. большинство интернет-ресурсов самостоятельно ограничивали доступ к противоправной информации, не дожидаясь блокировки // Официальный сайт Роскомнадзора. 2016. 23 дек. URL: https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news42205.htm (дата обращения: 21.05.2018).

[3] Интернет в России: динамика проникновения. Лето-2016 // Фонд общественного мнения. 2016. 18 окт. URL: http://fom.ru/SMI-i-internet/13021 (дата обращения: 21.05.2018).

Сообщения вербовщиков могут носить нейтральный характер, имея лишь определенную религиозную окраску. Вербовщики выходят на контакт уже с теми, кто активно комментирует посты.

Например, с использованием мессенджера Viber и WhatsApp была осуществлена вербовка студентки МГУ В. Карауловой, которая отправилась в Сирию для того, чтобы выйти замуж за человека, с которым была знакома только виртуально. Караулову задержали на территории Турции с группой перебежчиков. Вместе с вербовщиком для участия в террористической организации ИГИЛ в 2014–2015 гг., по данным МВД России, из Республики Татарстан уехали 59 чел., из которых вернулось только шестеро.

С учетом того, что террористы активно используют мессенджеры как для распространения экстремистской информации, так и для вербовки новых участников, представляется необходимым активизировать работу по разработке законопроекта, регулирующего работу мессенджеров.

Эффект воздействия усиливается вследствие вирусного механизма распространения информации в Интернете. Любая новость может за короткий период набрать огромную популярность в сети и получить широкое распространение. Данный фактор может проявлять себя в быстром нагнетании определенных массовых настроений в обществе (ложных слухов, паники, гнева, протеста и т.д.).

В качестве примера можно привести следующее. После совершения террористического акта в 2013 г. в г. Волгограде в Интернете появился видеоролик «ФСБ взрывает людей» с комментарием записи с видеорегистратора и декларируемым выводом о том, что террористический акт совершили сотрудники ФСБ России. После совершения серии террористических актов общество было чрезвычайно напугано, на людей обрушился колоссальный поток информации. В такой ситуации большинство не затрудняло себя анализом конкретного сообщения и его критической оценкой, а соглашалось с приведенными выводами, поддаваясь манипулятивному воздействию.

Данный видеоролик распространился мгновенно, набрав огромное количество просмотров, активно передавался и обсуждался в молодежной среде. В ноябре 2013 г. было зафиксировано более 5 тыс. запросов с формулировкой «фсб взрывает людей» в поисковой системе Яндекс. Очевидно, что в ситуации с видеороликом имел место информационный вброс с целью дискредитации системы правоохранительных органов. Замечено, что информационные вбросы, обвиняющие правоохранительные органы в совершении террористических актов, происходят после каждого резонансного террористического акта[1]. Ана-

[1] *Степин Д.С.* Информационное воздействие террористической и экстремистской агитации и пропаганды в сети Интернет // Криминологические проблемы регионов Крайнего Севера России / под ред. проф. А. И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2015. С. 182, 184.

логичная ситуация сложилась и после трагических событий 3 апреля 2017 г. в метрополитене г. Санкт-Петербурга, когда в Интернете стали набирать популярность видеоролики, также направленные, прежде всего, на дискредитацию органов государственной безопасности.

В террористической деятельности активно используются разные средства агитации и пропаганды. С помощью интернет-ресурсов распространяются материалы и информация, пропагандирующие и оправдывающие терроризм, побуждающие к совершению террористических преступлений.

Увеличение объема информации, воспринимаемой отдельным пользователем, снижает критичность ее оценки. Манипулятивные технологии используются террористическими и экстремистскими организованными преступными формированиями с целью оказания воздействия на общество.

Более того, происходит целенаправленное информационное сопровождение и самих террористических актов как до, так и после их совершения. На стадии, предшествующей совершению террористических актов, распространяется информация, направленная на оправдание терроризма, обосновывающая допустимость совершения террористических актов. Таким образом, осуществляется подготовительное воздействие на общество, которое заключается, прежде всего, в переключении внимания общества с террористов на власть как на «виновника» возможных будущих актов терроризма. Подобным образом в общественном сознании создается путь, по которому в случае совершения акта терроризма должна быть направлена волна недовольства в сторону власти с целью придания террористическому акту политического оттенка.

После совершения террористического акта резко усиливается роль оправдывающей терроризм информации: появляются соответствующие статьи, иной материал, смещающие ответственность за жертвы террористических актов на власть, нередко пытающиеся выставить спецслужбы инициаторами террористических актов.

При организации оправдания террористических актов используются ряд механизмов, посредством которых осуществляется усиление нужного террористам воздействия террористической агитации и пропаганды на общество. Таким образом, эффективным методом может стать точечное блокирование доступа к определенным сайтам, аккаунтам в социальных сетях.

Необходимыми условиями для реализации эффективного противодействия кибертерроризму являются:

- всестороннее сотрудничество в рамках внутригосударственных и межгосударственных структур посредством многосторонних механизмов и соглашений;
- участие в международных конвенциях и договорах о борьбе с международным кибертерроризмом;

- введение уголовной ответственности за умышленное предоставление или сбор информации и других средств для совершения кибертеррористических актов;
- оказание всестороннего содействия по вопросам уголовного преследования лиц, имеющих отношение к финансированию или поддержке кибертеррористических актов;
- предотвращение и пресечение финансирования кибертеррористических актов;
- заморозка банковских средств и других финансовых активов и экономических ресурсов лиц, которые пытаются совершить или совершают кибертеррористические акты;
- в целях предупреждения совершения актов кибертерроризма необходимо повысить скорость обмена оперативной информацией о любых передвижениях и действиях террористических групп, торговле взрывчатыми веществами и оружием и возможной угрозе завладения террористами ядерным оружием или оружием массового уничтожения.

С учетом сказанного, следует отметить, что обязательным условием противодействия террористической деятельности в современной обстановке является охват сообщениями, нацеленными на предотвращение терроризма, большого количества возрастных групп, налаживание стабильной системы обмена информацией в научном и экспертном сообществе, развитие аналитических служб, чьи рекомендации используются при разработке сообщений на целевые аудитории. Осуждение терактов и делегитимизация террористических групп в публичном пространстве должны быть связаны со стремлением разъяснить суть проблемы терроризма и экстремизма, а также разграничением понятий традиционных религий и квазирелигиозного терроризма.

§ 3. Угроза использования информационно-телекоммуникационных сетей в целях осуществления террористической деятельности

Характеристика новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации, связанных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей

В последние годы значительно возросла роль информации в жизни личности, общества и государства. Сегодня сложно представить ту или иную сферу жизнедеятельности, которой бы не коснулся процесс информатизации.

В Российской Федерации вслед за ведущими мировыми державами начался процесс становления информационного общества. Так, в п. 31

Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[1] определен следующий перечень стратегических национальных приоритетов:

- оборона страны;
- государственная и общественная безопасность;
- повышение качества жизни российских граждан;
- экономический рост;
- наука, технологии и образование;
- здравоохранение;
- культура;
- экология живых систем и рациональное природопользование;
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

При этом в ходе реализации Стратегии с учетом указанных стратегических национальных приоритетов особое внимание надлежит уделять обеспечению информационной безопасности (п. 113).

Согласно тексту *Доктрины информационной безопасности Российской Федерации*[2] информационная безопасность Российской Федерации – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства (подп. «в» п. 2).

Система обеспечения информационной безопасности Российской Федерации строится на основе разграничения полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной власти федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации. Основными элементами организационной структуры системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации являются: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности, федеральные органы исполнительной власти, государственные и межведомственные комиссии. Генеральная прокуратура Российской Федерации занимается обеспечением информационной безопасности в рамках предоставленной компетенции.

Обеспечение информационной безопасности в области государственной и общественной безопасности преимущественно связано с защитой прав и свобод человека и гражданина в части получения информации и реализации гарантии на неприкосновенность частной

---

[1] См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации».

жизни; противодействием кибершпионажу со стороны иностранных государств и их организаций; противодействием кибертерроризму и экстремизму; пресечением неправомерного воздействия на объекты критической информационной инфраструктуры Российской Федерации (п. 16 Доктрины).

Наращивание темпов внедрения информационно-телекоммуникационных технологий во все сферы жизни общества и государства способствует появлению новых угроз государственной и общественной безопасности. Прогнозируется, что информационно-телекоммуникационные технологии будут использоваться не только для совершения компьютерных преступлений, но и станут фактором трансформации «традиционных» видов преступлений.

За последние годы количество зарегистрированных преступлений, совершенных в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации, значительно возросло.

В табл. 3.2 представлены данные статистической формы 1-ВТ «Сведения о преступлениях, совершенных в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации», которая включает в себя сведения о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 138, ст. 138.1, 146, 158, 159, 159.3, 159.6, 165, 171.2, 183, 242, 242.1, 242.2, 272, 273, 274 УК РФ.

Таблица 3.2

Сведения о преступлениях, совершенных в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации

Годы	Количество преступлений, зарегистрированных в отчетном периоде	
	Всего	***Темп прироста, %***
2003	10 920	–
2004	13 261	21,4%
2005	14 910	12,4%
2006	14 042	–5,8%
2007	11 821	–15,8%
2008	14 189	20,0%
2009	17 535	23,6%
2010	12 698	–27,6%
2011	7974	–37,2%
2012	10 227	28,3%
2013	11 104	8,6%
2014	10 968	–1,2%
2015	43 816	+299,5%
2016	65 949	+50,5%
2017	90 587	+37,4%

Значительный рост количества преступлений анализируемой категории произошел в 2015 г. (+299,5%), 2016 г. (+50,5%) и 2017 г. (+37,4%). Такая динамика обусловлена, прежде всего, увеличением числа совершенных с использованием компьютерной информации и телекоммуникаций краж (ст. 158 УК РФ) с 2540 в 2014 г. до 6945 в 2017 г., мошенничеств (ст. 159 УК РФ) с 2511 в 2014 г. до 51 513 в 2017 г., незаконных организации и проведения азартных игр (ст. 171.2 УК РФ) с 49 в 2014 г. до 825 в 2017 г. (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Сведения о преступлениях, совершенных в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации в 2017 г.

Статьи УК РФ	Количество зарегистрированных преступлений
Часть 1 ст. 138 (нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений граждан)	42
Статья 138.1 (незаконный оборот специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации)	434
Статья 146 (нарушение авторских и смежных прав)	524
Статья 158 (кража)	6 945
Статья 159 (мошенничество)	51 513
Статья 159.3 (мошенничество с использованием платежных карт)	11
Статья 159.6 (мошенничество в сфере компьютерной информации)	2 195
Статья 165 (причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием)	14
Статья 171.2 (незаконные организация и проведение азартных игр)	825
Статья 183 (незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну)	115
Статья 242 (незаконное изготовление и оборот порнографических материалов или предметов)	558
Статья 242.1 (изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних)	508
Статья 242.2 (использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов)	101

Окончание табл. 3.3

Статьи УК РФ	Количество зарегистрированных преступлений
Статья 272 (неправомерный доступ к компьютерной информации)	1079
Статья 273 (создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ)	802
Статья 274 (нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей)	2

Приведенные данные свидетельствуют о том, что для совершения таких «классических» преступлений, как кража и мошенничество, все чаще стали использоваться информационно-телекоммуникационные технологии, в том числе сеть Интернет. Конечно же, нельзя говорить о том, что они полностью переместились в виртуальную среду, однако наметилась определенная тенденция к росту числа хищений посредством телекоммуникаций. Этому, безусловно, способствовали быстрые темпы проникновения сети Интернет в России.

Изучение региональных особенностей показывает, что в 2017 г. наибольшее количество преступлений анализируемой категории было зарегистрировано в Приволжском (21 206, +39,4%) и Центральном (17 705, +55,2%) федеральных округах. Среди субъектов Российской Федерации выделяются г. Москва (6983), Тюменская область (5229), Республика Татарстан (4030), Челябинская область (4023), Краснодарский (2 985) и Красноярский (2486) края и Свердловская область (2270) (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Сведения о преступлениях, совершенных в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации в 2017 г. по федеральным округам

Округа	Количество преступлений, зарегистрированных в отчетном периоде	
	Всего	*Темп прироста, %*
ЦАО	17 705	+55,2
СЗФО	8706	+17.6
СКФО	3177	+27.0
ЮФО	8388	+26.7
ПФО	21 206	+39.4
УФО	12 561	+60.6
СФО	12 327	+19.9
ДФО	4956	+28.2

Глобальная сеть Интернет также стала основным каналом распространения террористической идеологии и насилия (кибертерроризм), которая служит для террористических объединений средством связи, рекрутирования и самовербовки новых членов, используется для организации и координации правонарушений террористической направленности. Реагирование на них затруднено, в частности, размещением сайтов за пределами юрисдикции российских правоохранительных органов.

По сообщению председателя НАК А. В. Бортникова, первостепенное внимание в рамках профилактической работы уделяется недопущению распространения идеологии терроризма среди молодых людей. В области защиты информационного пространства пресечено функционирование свыше 2 тыс. террористических и экстремистских ресурсов, ограничен доступ к 1,5 тыс. интернет-сайтов. Это существенно затруднило международным террористическим организациям возможности вербовки сторонников и координации своей деятельности с использованием современных информационных технологий[1].

Распространение экстремистской идеологии в сети Интернет и иные проявления киберэкстремизма оказывают влияние на динамику как террористической, так и экстремистской преступности.

Так, в 2017 г. с использованием сети Интернет совершено 206 преступлений террористической направленности, что составило 11% всех зарегистрированных террористических преступлений (1871). Это свидетельствует о стремлении террористов расширить свое присутствие в цифровой среде. Для сравнения, в 2015 г. удельный вес таких преступлений был равен 8,6% (133), а в 2016 г. – 8,4% (186).

В 2017 г. с использованием сети Интернет совершено 1151 преступление экстремистской направленности, что составило 75,7% от общего числа зарегистрированных преступлений этого вида (1521), в 2016 г. доля составляла 66% (950 от 1450).

Остро стоит задача противодействия кибертерроризму. В отличие от традиционного, этот вид терроризма использует в террористических акциях новейшие достижения науки и техники в области компьютерных и информационных технологий. Основной формой кибертерроризма является информационная атака на компьютерную информацию, вычислительные системы, аппаратуру передачи данных, совершаемая террористическими группировками или отдельными лицами.

Так, МИД России признал массовое заражение компьютеров по всему миру, в том числе и в России, 12 мая 2017 г. вредоносной программой (компьютерным вирусом) WannaCry актом кибертерроризма.

---

[1] Вступительное слово председателя НАК, директора ФСБ России А. В. Бортникова на совместном заседании Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба 12 декабря 2017 г. URL: http://nac.gov.ru/publikacii/vystupleniya-i-intervyu/vstupitelnoe-slovo-predsedatelya-nak.html.

Об этом свидетельствует тот факт, что, например, в Великобритании были заражены и отключены информационные системы госпиталей, в России атаке программы подверглись компьютерные системы МВД России, ОАО «Российских железных дорог», банков, оператора мобильной связи «МегаФон». Всего вредоносной программой были поражены компьютеры в более чем 150 странах. Системная атака вируса продемонстрировала уязвимость информационной безопасности компьютерных сетей по всему миру и свидетельствует о необходимости принятия срочных совместных с другими государствами мер.

Во время массированных атак в 2016 г. и масштабного вирусного заражения в мае 2017 г. свою эффективность доказала Государственная система обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы России (ГосСОПКА), не допустившая нанесения ущерба подключенным к ней ресурсам. В настоящее время к ней планомерно подключаются компьютерные сети российских министерств и ведомств, государственные корпорации и банковские структуры. Ежегодно пресекаются десятки миллионов целенаправленных воздействий на официальные сайты и информационные системы органов государственной власти, в том числе на официальное интернет-представительство Президента России[1].

Массовое распространение вируса WannaCry является лишним подтверждением необходимости установки антивирусных систем. Причиной массового заражения послужило наличие уязвимости в операционной системе Microsoft Windows, которую разработчики закрыли лишь в обновлениях безопасности, вышедших существенно позже выхода операционных систем. В результате компьютеры пользователей, работающих на старых операционных системах и которые уже не поддерживаются Microsoft, подверглись особому риску. К таким относятся очень распространенные на данный момент Windows XP и Windows Server 2003.

Поскольку подобные риски актуальны и для нашей страны, целесообразно принимать меры к повышению кибербезопасности критически важной инфраструктуры и внедрению новых технических требований и стандартов.

В дальнейшем совершенствовании нуждается и система правового обеспечения антитеррористической защищенности объектов (территорий) от кибертерроризма. Необходимыми условиями реализации эффективного противодействия кибертерроризму являются

---

[1] Накануне Дня работника органов безопасности главный редактор «Российской газеты» Владислав Александрович Фронин встретился с Директором ФСБ России генералом армии А. В. Бортниковым. URL: http://nac.gov.ru/publikacii/vystupleniya-i-intervyu/fsb-rasstavlyaet-akcenty.html (дата обращения: 09.04.2018).

подготовка квалифицированных кадров, специализирующихся на выявлении компьютерных преступлений, а также взаимодействие правоохранительных органов при расследовании кибертеррористических актов. Эффективность выявления и прогнозирования террористических угроз, в том числе связанных с обеспечением безопасности и антитеррористической защищенности населения, объектов (территорий), прежде всего, обусловлена возможностью правоохранительных органов получать упреждающую информацию, а также оперативностью реагирования на специфические причинные комплексы и другие обстоятельства, участвующие в детерминации различных проявлений терроризма.

Развитие информационных и коммуникационных технологий привело к упрощению и частичной автоматизации управления процессами на технологических объектах повышенной опасности, что в то же время сделало их более уязвимыми перед компьютерными атаками. Сбой работы телекоммуникационных систем управления, нарушение режима работы АЭС, ГЭС, производств химической промышленности и других подобных объектов могут привести к массовой гибели людей, техногенным авариям и экологическим катастрофам.

Как отмечается в докладе Европола от 28 сентября 2016 г. «Оценка угроз организованной киберпреступности», вероятность кибератак на критически важную инфраструктуру возрастает в условиях взаимодействия закрытых корпоративных и инфраструктурных сетей с устройствами и гаджетами, имеющими открытый доступ в Интернет. Кроме того, в государствах Европейского союза в условиях наплыва незаконных мигрантов, в том числе обладающих техническими навыками и высшим образованием, возросли риски появления так называемых инсайдеров на объектах. Имеются сообщения о том, что лица, чьи родственники участвуют в экстремистских группировках, были приняты на работу на критически важные объекты, включая станции водоснабжения городов-миллионников и АЭС[1].

Последние годы характеризуются дальнейшим совершенствованием законодательства в сфере обеспечения безопасности и развития детей в информационном пространстве, что нашло свое отражение в многочисленных нормативных правовых актах, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. И это закономерно, поскольку процесс интенсивного развития информационной инфраструктуры создает серьезные предпосылки для нарушения прав несовершеннолетних в информационной сфере[2].

---

[1] Основы борьбы с киберпреступностью и кибертерроризмом: хрестоматия / сост. В. С. Овчинский. М.: Норма, 2017. С. 162–163.

[2] *Паламарчук А.В.* Свобода информации и законность: теория и практика: монография. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013. С. 304.

В настоящее время сложилась негативная тенденция распространения через сеть Интернет сцен насилия, жестокости, сведений о способах совершения суицида, об изготовлении и распространении наркотиков, психотропных веществ и их аналогов и иной информации, наносящей вред здоровью несовершеннолетних пользователей сети. Свободный доступ к такой информации способствует пропаганде среди детей и молодежи суицидального поведения, сексуального насилия над детьми и иных противоправных действий[1].

Не случайно в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.[2] и Концепции информационной безопасности детей[3] информационная безопасность детей признавалась одним из национальных приоритетов современной государственной политики России.

Одной из самых серьезных угроз безопасности жизни и здоровью детей является информация на интернет-сайтах о способах суицидов, а нередко и призывы к их совершению. К наиболее распространенным видам запрещенной информации относится перечисление различных способов суицида с подробным описанием самого процесса. Чаще всего запрещенная информация размещается в различных социальных сетях и наиболее известных поисковых системах и видеохостингах.

Безопасность экономической сферы в настоящее время также тесным образом связана с безопасностью информационно-телекоммуникационных технологий. Российская промышленность зависима от зарубежных информационных технологий.

Вместе с тем сфера IT-индустрии в нашей стране является одной из самых экспортируемых. Следовательно, ситуация складывается таким образом, что вместо того, чтобы внедрять и продавать свои разработки внутри страны, российские IT-производители экспортируют их в другие страны. Россия же, в свою очередь, вынуждена закупать программное обеспечение, компьютерную технику, средства связи за рубежом, ставя под угрозу информационную безопасность в сфере экономики.

Наличие отечественного ПО могло бы значительно улучшить ситуацию в вопросе информационной безопасности и снизить зависимость от импорта технологий.

С помощью информационных атак злоумышленники могут выводить средства клиентов из банка. Фиксируются случаи распространения вредоносного программного обеспечения, используемого в ка-

---

[1] Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-73622/ (дата обращения: 25.09.2017).

[2] Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

[3] Распоряжение Правительства РФ от 2 декабря 2015 г. № 2471-р // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 7055.

честве информационного оружия. Широкий масштаб приобретает деятельность хакерских группировок.

Так, в 2017 г. Банк России не раз подвергался атакам хакеров. Предпринимались попытки подмены входных данных для автоматизированного рабочего места клиента банка. Банку России удалось предотвратить хищения на 1,67 млрд руб. А в целом, по данным Банка России, в 2016 г. банки сообщили регулятору об ущербе в 5,2 млрд руб. в результате атак на системы дистанционного банковского обслуживания[1].

Особенно остро проблема информационной безопасности стоит в активно развивающейся таможенной сфере. Организация обеспечения информационной безопасности в таможенной сфере – важнейшее направление в области обеспечения регулирования внешнеэкономической деятельности – является одной из приоритетных задач ФТС России.

Функциональный потенциал современных вредоносных компьютерных программ позволяет их использовать в качестве орудий или средств совершения почти всех известных уголовному законодательству преступлений. При этом постоянно расширяющиеся возможности таких программ способствовали трансформации деятельности киберпреступников в один из профессиональных подвидов корыстной преступности.

Использование вредоносных компьютерных программ в корыстных целях делает криминальную деятельность киберпреступников сверхдоходной и относительно безопасной. Существующие правила эксплуатации киберпространства обеспечивают им скрытость преступных действий и при этом предоставляют свободный доступ к значительным материальным ресурсам. В связи с этим происходит активная криминализация киберпространства, и угроза стать жертвами киберпреступлений в современных условиях уже распространяется на всех пользователей программно-технических устройств, включая обычных держателей банковских дебетовых карт и владельцев мобильных телефонов[2].

Замедлению темпов экономического развития, росту теневой экономики, вовлечению граждан в легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, сокрытию доходов от налогообложения, а также финансированию терроризма способствует широкое использование *виртуальных валют*.

---

[1] 5 фактов новой доктрины информационной безопасности // Вести.ру. Экономика. 2016. 6 дек. URL: https://www.vestifinance.ru/articles/78530 (дата обращения: 10.10.2017).

[2] *Чекунов И.Г., Шумов Р.Н.* Современное состояние киберпреступности в Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 10.

Получившие определенное распространение анонимные платежные системы и криптовалюты, в том числе наиболее известная из них – Биткойн, в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» относится к денежным суррогатам.

Вместе с тем насущной задачей является введение ответственности за использование денежных суррогатов, в том числе криптовалют, что позволит повысить эффективность противодействия нарушениям законодательства, в том числе в части противодействия экстремизму и терроризму. В настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ведется работа над поправками в законодательство, касающимися регулирования криптовалют[1].

В любой компьютерной системе самым слабым звеном с точки зрения информационной безопасности является человек. Его компьютерная грамотность, отношение к исполнению служебных обязанностей, неукоснительное выполнение инструкций и правил пользования компьютером могут либо способствовать поддержанию уровня информационной безопасности, либо свести на нет все усилия по ее обеспечению.

Таким образом, развитие кадрового потенциала, формирование культуры в области обеспечения информационной безопасности и применения информационных технологий наряду с другими направлениями и мерами защиты играют наиважнейшую роль и являются тем резервом, который способствует усилению противодействия различным информационным угрозам.

Теоретико-методологические основы исследования угроз использования информационно-телекоммуникационных сетей в целях осуществления террористической деятельности и противодействия им

Для решения задач, обозначенных в Стратегии национальной безопасности и Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г., необходимо сформировать надежную научную основу, ориентированную на обеспечение соответствующих направлений правоохранительной деятельности и включающую в себя результаты комплексного изучения причин и условий, детерминирующих преступления террористической направленности, особенностей личности их субъектов и специфики криминологического предупреждения террористической деятельности, осуществляемой в пространстве сети

[1] *Замахина Т.* Биткоин в законе // РГ. 2017. № 7396 (230) 11 окт. URL: https://rg.ru/2017/10/11/siluanov-gosudarstvo-vozmet-pod-kontrol-obrashchenie-kriptovaliut.html (дата обращения: 16.10.2017).

Интернет, а также иного деструктивного информационного воздействия.

Под *деструктивным информационным воздействием* предлагается понимать осуществление информационного влияния на политические и социально-экономические процессы, происходящие в государстве, на государственные органы, а также на физических и юридических лиц государства в целях ослабления обороноспособности, общественной безопасности государства, принятия заведомо невыгодных для него решений, заключения заведомо невыгодных для него международных договоров, ухудшения отношений государства с другими странами, создания социально-политической напряженности внутри государства, формирования угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, разрушения духовных и нравственных ценностей, создания препятствий для нормальной деятельности государственных органов, а также причинения иного ущерба национальной безопасности государства.

Следует отметить, что совершению террористических преступлений, осуществляемых с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, способствует совокупность факторов, имеющих внешний и внутренний характер, в том числе факторов, связанных с процессами глобализации. Вместе с тем вся совокупность детерминант приходит в действие, преломляясь через сознательную и волевую сферы личности, ее мотивационную сферу. Именно формирование такой сферы и ее содержание могут привести лицо к решению совершить преступление. Возможность же его совершения с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей воспринимается виновными лицами в качестве одного из благоприятных условий для выражения своих мотивов и целей, в том числе ненависти либо вражды на национальной, религиозной, политической или идеологической почве[1].

Одной из наиболее значимых угроз для национальной безопасности Российской Федерации выступает усиление роли информационного пространства для распространения экстремистской идеологии – основного компонента, объединяющего членов террористических и экстремистских организаций и формирующего характер и направленность их деятельности, а также средства вовлечения в экстремистскую деятельность различных слоев населения.

Основными направлениями использования информационных технологий при осуществлении экстремистской деятельности выступают:

1) ведение экстремистской пропаганды через СМИ, сеть Интернет и иные средства массовой коммуникации;

---

[1] *Бадамшин С.К.* Указ. соч.

2) координация экстремистских действий посредством массового распространения экстремистских материалов через СМИ, сеть Интернет и иные средства массовой коммуникации;

3) использование информационных технологий при планировании и организации действий по насильственному изменению основ конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, воспрепятствованию осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме и т.д.

По словам официального представителя НАК, сеть Интернет на сегодняшний день является основным инструментом вербовки молодежи для участия в террористической деятельности[1].

Информационно-коммуникационные технологии играют исключительно важную роль в подготовке поездок лиц, вливающихся в международные террористические организации, обучении практическим методам борьбы и распространении информации о них, а также при планировании терактов.

Практически все крупные страны мира в той или иной мере ограничивают доступ своих граждан к нежелательной, по мнению властей, информации в Сети – будь то социально опасная информация, нелицензионный контент или экстремистские материалы.

Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) предусмотрен Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено (ст. 15.1).

Реализация прокурорами предоставленных ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими регламентирована, в частности, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16 марта 2016 г. № 159 «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими».

В соответствии с ним в целях минимизации негативных последствий в виде социального недовольства со стороны граждан обязанность направления заявлений о признании информационных материалов экстремистскими в федеральные суды возложена исключительно на прокуроров субъектов Российской Федерации. Направление за-

[1] В Пресс-центре МИД России прошла пресс-конференция Национального антитеррористического комитета. URL: http://nac.gov.ru/press-konferencii-i-brifingi/v-press-centre-mid-rossii-proshla-press-0.html (дата обращения: 10.07.2018).

явлений прокурорами городов, районов, другими территориальными и приравненными к ним военными прокурорами, прокурорами иных специализированных прокуратур не допускается (п. 1).

Прокуратурами субъектов Российской Федерации проекты заявлений готовятся как на основании материалов их проверок, так и на основании документов, поступающих из прокуратур городов, районов и других территориальных и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур (п. 2).

Приказом предписано, что при решении вопроса о принятии мер прокурорского реагирования не следует допускать действий, которые могут спровоцировать неблагоприятные социальные последствия. В данном случае имеется в виду риск возрастания общественного недовольства. В этой связи при принятии соответствующих решений указано на необходимость учитывать, что Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами (п. 4).

Следствием издания данного приказа явилось существенное снижение количества заявлений прокуроров о признании информационных материалов экстремистскими. Так, по итогам 2016 г. в суды направлено 286 заявлений, тогда как за 2015 г. число таких заявлений составило 712.

Рядом ученых справедливо замечено, что попытки решения проблемы через блокирование различным субъектам доступа к Интернету и мобильной связи в краткосрочном периоде могут дать лишь ограниченный и краткосрочный позитивный эффект.

В долгосрочной же перспективе запреты и блокирование ресурсов могут привести к негативным последствиям в виде дополнительного роста социального недовольства со стороны даже лояльных граждан. Упование на запретительные меры в информационном пространстве является заведомо проигрышным. Любые запретительные действия властей используются организаторами и участниками протестных акций как главный аргумент в дискредитации власти в мировых и местных СМИ. Кроме того, скорость создания новых аккаунтов в социальных сетях не позволит перекрыть все имеющиеся ресурсы протестующих, распространяющих призывы к массовым беспорядкам и иным противоправным действиям[1].

В этой связи более эффективным является точечное блокирование доступа к определенным сайтам, аккаунтам в социальных сетях. За последние несколько лет в законодательство Российской Федерации об информации и массовых коммуникациях были внесены изменения, установившие организационно-правовые механизмы ограничения доступа к ресурсам, содержащим запрещенную информацию.

---

[1] См.: *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А.* Теория и технологии социальной деструкции (на примере «цветных революций»). М.: Русский биографический институт, Институт экономических стратегий, 2016.

Одним из правовых инструментов противодействия использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет является ограничение доступа к ресурсам в связи с распространением информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. Законодательством Российской Федерации предусмотрено несколько механизмов ограничения доступа к ресурсам, содержащим информацию экстремистского характера. Принятие Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" стало важным шагом по совершенствованию механизма ограничения доступа к информации в сети Интернет.

За период действия указанных законодательных норм в Роскомнадзор направлено более 600 требований, по которым заблокировано свыше 3 тыс. интернет-ресурсов, с 70 тыс. сайтов противоправная информация удалена. В 2017 г. внесено 157 таких требований (в 2016 г. – 165), по результатам рассмотрения которых заблокировано свыше 1,8 тыс. информационных ресурсов, с 46 тыс. интернет-сайтов противоправная информация удалена.

Следует отметить, что блокировка учетных данных пользователей, имеющих целью вербовку новых сторонников, связана с определенными проблемами. Вербовка в социальных сетях не происходит открыто. Сообщения вербовщиков могут носить нейтральный характер, имея лишь определенную религиозную окраску. Вербовщики выходят на контакт уже с теми, кто активно комментирует посты.

С 1 января 2018 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.1 и 15.4 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"», касающийся обязательной идентификации пользователей сервисов обмена мгновенными сообщениями (мессенджеров).

Директор ФСБ России Александр Бортников на Московской конференции по международной безопасности пояснил, что и предотвращенные, и осуществленные в 2017 г. в России теракты готовились через мессенджеры[1].

Увеличение объема информации, воспринимаемой отдельным пользователем, снижает критичность ее оценки. Манипулятивные технологии используются террористическими и экстремистскими организованными преступными формированиями с целью оказания воздействия на общество.

---

[1] См.: В России предотвращены 25 подготовленных с помощью мессенджеров терактов.

Более того, происходит целенаправленное информационное сопровождение и самих террористических актов как до, так и после их совершения. На стадии, предшествующей совершению террористических актов, распространяется информация, направленная на оправдание терроризма, обосновывающая допустимость совершения террористических актов. Таким образом, осуществляется подготовительное воздействие на общество, которое заключается, прежде всего, в переключении внимания общества с террористов на власть как на «виновника» возможных будущих актов терроризма. Подобным образом в общественном сознании создается путь, по которому в случае совершения акта терроризма должна быть направлена волна недовольства в сторону власти с целью придания террористическому акту политического оттенка.

После совершения террористического акта резко усиливается роль оправдывающей терроризм информации: появляются соответствующие статьи, иной материал, смещающие ответственность за жертвы террористических актов на власть, нередко пытающиеся выставить спецслужбы инициаторами террористических актов.

Большое значение следует придавать работе по организации информационного противодействия распространению идеологии экстремизма, выявлению в СМИ и сети Интернет материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления. В экстремистской деятельности активно используются разные средства агитации и пропаганды. С помощью интернет-ресурсов распространяются материалы и информация, пропагандирующие и оправдывающие терроризм, побуждающие к совершению террористических преступлений.

В целях предупреждения, выявления, пресечения проявлений экстремистской направленности, распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, в регионах Российской Федерации проводится систематический мониторинг средств массовой информации. По результатам мониторинга прокуратурой организовываются соответствующие проверки.

Доктринальные и стратегические требования по защите граждан, общества и государства от угроз использования информационно-телекоммуникационных сетей в целях осуществления террористической деятельности

В Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) закреплено важнейшее положение, обеспечивающее развитие информационного общества, – право на информацию.

Так, в ч. 4 ст. 29 Конституции провозглашается свобода информации, предоставляющая право каждому свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любыми законными способами – посредством межличностного общения, средств массовой информации, материальных носителей информации.

Непосредственно отношения к рассматриваемой теме имеют также ч. 5 ст. 29 и ч. 1 ст. 24 Конституции, запрещающие цензуру массовой информации, сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни без согласия лица. Одновременно с этим действующее российское законодательство, исходя из конституционных положений, устанавливает права на обладание информацией, пользование информацией, воспроизводство информации, уничтожение ненужной информации, а также право на защиту информации.

Указанные права и свободы человека и гражданина в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Базовым документом, закрепляющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу, является *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации* (далее – Стратегия). В этом документе вопросам информационной безопасности уделено значительное внимание.

В п. 21 и 22 Стратегии обращается внимание на усиливающееся противоборство в глобальном информационном пространстве ввиду стремления некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитических целей, в том числе путем манипулирования общественным сознанием и фальсификации истории, отмечается появление новых форм противоправной деятельности, также основанных на использовании последних разработок в области информационных, коммуникационных и высоких технологий.

Согласно Стратегии устранение угроз национальной безопасности предполагается путем совершенствования структуры и деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также развития системы выявления, предупреждения и пресечения актов терроризма, проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма, других преступных посягательств на конституционный строй Российской Федерации, системы выявления и анализа угроз в информационной сфере, противодействия им, соз-

дания действенных механизмов предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов в Российской Федерации, формирования системы международной информационной безопасности и др.

Обозначенные в Стратегии положения получили свое развитие в *Доктрине информационной безопасности Российской Федерации* (далее – Доктрина), представляющей собой систему официальных взглядов на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере.

В этом документе не только дана оценка современному состоянию информационной безопасности Российской Федерации, но и определен перечень угроз[1], а также совокупность средств, способных обеспечить должный уровень защиты информационной безопасности Российской Федерации. При этом правовые средства обеспечения информационной безопасности отнесены к приоритетному направлению деятельности.

Обеспечение информационной безопасности представляет собой осуществление взаимоувязанных правовых, организационных, оперативно-розыскных, разведывательных, контрразведывательных, научно-технических, информационно-аналитических, кадровых, экономических и иных мер по прогнозированию, обнаружению, сдерживанию, предотвращению, отражению информационных угроз и ликвидации последствий их проявления.

В Доктрине выделяются основные факторы, оказывающие влияние на состояние информационной безопасности: а) в области обороны страны; б) в области государственной и общественной безопасности; в) в экономической сфере; г) в области науки, технологий и образования; д) в области стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства.

Президентом Российской Федерации 9 мая 2017 г. утверждена новая редакции *Стратегии развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 годы*[2]*, которая является основой для определения целей, задач и мер внутренней и внешней политики Российской Федерации в сфере применения информационных и коммуникационных технологий для развития информационного общества, формирования национальной цифровой экономики, реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, определенных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации*.

---

[1] См. раздел III «Основные информационные угрозы и состояние информационной безопасности» Доктрины информационной безопасности Российской Федерации.

[2] Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». URL: http://kremlin.ru/acts/news/54477 (дата обращения: 11.09.2018).

Президентом Российской Федерации утверждены также *Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.*[1] *(далее – Основы). В данном стратегическом документе определены основные угрозы в области международной информационной безопасности, цель, задачи и приоритетные направления государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности, а также механизмы их реализации.*

Под международной информационной безопасностью понимается такое состояние глобального информационного пространства, при котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и государства в информационной сфере, а также деструктивного и противоправного воздействия на элементы национальной критической информационной инфраструктуры (п. 6 Основ).

Под системой международной информационной безопасности, необходимой для оказания противодействия угрозам стратегической стабильности и обеспечения равноправного стратегического партнерства в глобальном информационном пространстве, понимается совокупность международных и национальных институтов, призванных регулировать деятельность различных субъектов глобального информационного пространства (п. 7 Основ).

Основной угрозой в области международной информационной безопасности является использование информационных и коммуникационных технологий:

а) в качестве информационного оружия в военно-политических целях, противоречащих международному праву, для осуществления враждебных действий и актов агрессии, направленных на дискредитацию суверенитета, нарушение территориальной целостности государств и представляющих угрозу международному миру, безопасности и стратегической стабильности;

б) в террористических целях, в том числе для оказания деструктивного воздействия на элементы критической информационной инфраструктуры, а также для пропаганды терроризма и привлечения к террористической деятельности новых сторонников;

в) для вмешательства во внутренние дела суверенных государств, нарушения общественного порядка, разжигания межнациональной, межрасовой и межконфессиональной вражды, пропаганды расистских и ксенофобских идей или теорий, порождающих ненависть и дискриминацию, подстрекающих к насилию;

---

[1] Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом РФ 24 июля 2013 г. за № Пр-1753. URL: http://www.scrf.gov.ru/security/information/document114/ (дата обращения: 11.09.2018).

г) для совершения преступлений, в том числе связанных с неправомерным доступом к компьютерной информации, с созданием, использованием и распространением вредоносных компьютерных программ (п. 8 Основ).

Состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

Большинство зарубежных стран создают системы защиты от информационной агрессии и культурной экспансии. Например, для этих целей вводится ограничение на показ иностранных телевизионных программ, кинофильмов. Ограничивается доступ к интернет-контенту, который может оказать негативное воздействие на общественные отношения.

Одним из серьезных шагов в обеспечении защиты данных от противоправных посягательств стало принятие вступившего в силу с 1 января 2018 г. Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 187-ФЗ), регулирующего отношения в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации в целях ее устойчивого функционирования при проведении в отношении нее компьютерных атак.

Федеральный закон № 187-ФЗ устанавливает принципы обеспечения информационной безопасности, полномочия государственных органов, а также права, обязанности и ответственность лиц, владеющих на праве собственности или ином законном основании объектами инфраструктуры, операторов связи и информационных систем, обеспечивающих взаимодействие этих объектов. Предполагается, что этот законодательный акт позволит создать правовую и организационную основу для эффективного функционирования системы безопасности критической информационной инфраструктуры, предупреждение компьютерных инцидентов на ее объектах, а также существенно снизит негативные последствия компьютерных атак против России. С помощью средств связи будет осуществляться поиск признаков компьютерных атак.

При этом система правового обеспечения антитеррористической защищенности объектов (территорий) от кибертерроризма нуждается в дальнейшем совершенствовании. Необходимыми условиями реализации эффективного противодействия кибертерроризму являются подготовка квалифицированных кадров, специализирующихся на выявлении компьютерных преступлений, а также обеспечение тесного взаимодействия правоохранительных органов при расследовании кибертеррористических актов.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № 627 утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 г., реализация которой направлена на формирование обновленной регуляторной базы, обеспечивающей благоприятный правовой режим для осуществления цифровой трансформации органов прокуратуры, формирование и развитие цифровой среды органов прокуратуры с учетом потребностей граждан, бизнеса и государства в своевременном получении качественных и достоверных сведений на основе преимущественного использования единой инфраструктуры электронного правительства, внедрения сервисной модели, применения российских информационно-телекоммуникационных технологий и средств защиты информации; обеспечение согласованного развития цифровой экосистемы органов прокуратуры (включающей цифровую среду, а также правила и механизмы взаимодействия между собой органов прокуратуры, граждан, бизнеса, власти, международного сообщества) и других субъектов контрольно-надзорной деятельности системы государственного управления России.

В данной концепции выделено три приоритетных направления:

1) высокотехнологичный надзор – формирование на основе комплексной оптимизации выполнения надзорных функций единой безопасной цифровой платформы для обеспечения электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней между собой и с другими государственными органами, внедрение современных механизмов и технологий противодействия киберпреступности и правонарушениям в цифровой среде;

2) цифровая инфраструктура – обеспечение реализации нового качества электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней с гражданами, организациями, государственными органами на основе создания безопасной высокотехнологичной универсальной цифровой среды;

3) среда доверия – обеспечение технической, организационной и правовой защиты интересов граждан, бизнеса и государственных интересов при осуществлении взаимодействия в обновленной цифровой экосистеме органов прокуратуры.

В качестве положительного опыта России следует отметить функционирование в Генеральной прокуратуре Российской Федерации внутренней информационной системы всех органов прокуратуры. Это позволяет предположить и возможность формирования единой информационной системы, объединяющей все правоохранительные органы и суд в рамках уголовного процесса[1].

В сентябре 2016 г. в Генеральной прокуратуре Российской Федерации проведено заседание Координационного совещания руководите-

[1] *Инсаров О.А.* Электронная подпись прокурора // Прокурор. 2015. № 4. С. 35–38.

лей правоохранительных органов Российской Федерации по вопросу «Об эффективности работы по выявлению, пресечению, расследованию и предупреждению преступлений, совершаемых с использованием современных информационно-коммуникационных технологий».

На совещании отмечалось, что в течение последних лет наблюдается увеличение криминальной активности в информационно-коммуникационных сферах. Развитие технологий обусловливает расширение направлений применения мобильных платформ, платной дистрибуции контента через мобильные магазины производителей компьютерной техники, электронные платежи, интернет-банкинг. Особое беспокойство вызывает их опережающее развитие по отношению к системам безопасности, что создает предпосылки для использования интернет-сервисов в преступных целях. Все большую актуальность приобретают вопросы кибермошенничества и шантажа, информационных блокад и других методов компьютерного давления, шпионажа и передачи информации лицам, не имеющим к ним доступа. Рост противоправных деяний указанной категории, не только причиняющих имущественных вред, но и посягающих на национальную безопасность, диктует необходимость повышения эффективности деятельности правоохранительных органов.

Серьезным достижением в деле совершенствования правового регулирования обеспечения информационной безопасности следует признать принятие 23 декабря 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН российской Резолюции № 70/237 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», соавторами которой выступили более 80 государств из всех регионов мира. Среди них страны БРИКС, ШОС, СНГ, латиноамериканские и азиатские государства. Впервые соавторами этого документа стали также США, Япония и многие члены ЕС, включая Великобританию, Германию, Испанию, Нидерланды и Францию.

Государствам удалось достичь консенсуса по целому ряду принципиальных вопросов, связанных с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), в частности по поводу того, что: технологии должны использоваться исключительно в мирных целях, а международное сотрудничество необходимо нацелить на предотвращение конфликтов в информационном пространстве; в цифровой сфере действуют такие общепризнанные международно-правовые принципы, как неприменение силы или угрозы силой, уважение суверенитета, невмешательство во внутренние дела государств; государства обладают суверенитетом над информационно-коммуникационной инфраструктурой на своей территории; любые обвинения в адрес государств в причастности к кибератакам должны быть подкреплены доказательствами; государства не должны использовать посредников для осуществления кибератак и допускать того, чтобы их

территории использовались в этих целях; государства должны бороться с использованием скрытых вредоносных функций – так называемых закладок – в ИТ-продукции.

С течением времени использование электронных или информационно-телекоммуникационных сетей из новшества превратилось в типичный способ совершения многих уголовно наказуемых деяний, в том числе и преступлений террористической направленности. Вместе с тем законодатель с явным запозданием обратил внимание на эту тенденцию современной террористической преступности: только в 2016 г.[1] ч. 2 ст. 205.2 УК РФ об ответственности за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма была дополнена квалифицирующим признаком в виде совершения преступления с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет. Поскольку фактически использование таких сетей имеет место при совершении различных преступлений террористической направленности, проблемы квалификации, связанные с данным способом, выходят за рамки расследования и рассмотрения уголовных дел о публичных призывах к осуществлению террористической деятельности или публичном оправдании терроризма, распространяясь на противодействие терроризму и экстремизму в целом, являющихся одними из наиболее опасных проявлений транснациональной преступности.

Необходимо учитывать то, что любое преступление террористической направленности помимо своих основных целей прямо или косвенно направлено еще и на пропаганду терроризма, что предполагает публичный характер осуществляемых общественно опасных действий, а это в наибольшей степени достигается посредством использования электронных или информационно-телекоммуникационных сетей. Поэтому не случайно в диспозиции ч. 1 ст. 205.4 УК РФ указаны статьи о преступлениях террористической направленности, для осуществления которых виновные лица создают террористические сообщества, а также подчеркивается, что это могут быть и иные преступления, совершаемые в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма. Данная цель, фактически проявившаяся в том или ином деянии, предопределяет его террористическую направленность и, как следствие, повышает его общественную опасность.

Согласно п. «р» ч. 1 ст. 63 УК РФ совершение преступления в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма является обстоятельством, отягчающим наказание.

---

[1] См.: Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4559.

В настоящее время использование электронных или информационно-телекоммуникационных сетей может иметь место на любой стадии совершения преступлений террористической направленности, что существенно изменяет устоявшиеся представления о механизме совершения таких уголовно наказуемых деяний. Виновные лица могут совершать преступления террористической направленности в целом либо их отдельные эпизоды вне места наступления общественно опасных последствий, находясь на любом удалении от фактического объекта посягательства. Таким же образом может происходить взаимодействие между соучастниками в процессе достижения между ними сговора на совместное совершение преступления, распределения ролей и иного планирования предстоящей криминальной деятельности, а равно постпреступного поведения, направленного на сокрытие следов содеянного, использования фото- и видеоматериалов с места совершения деяния для оправдания терроризма, его пропаганды и публичных призывов к осуществлению террористической деятельности. Использование таких сетей существенно упрощает приготовительную деятельность и в части приискания, изготовления или приспособления необходимых орудий и средств, получения информации об объекте и способах посягательства, а также других умышленных действий по созданию условий для террористической деятельности. То есть использование электронных или информационно-телекоммуникационных сетей придает террористической деятельности системный и систематический характер, упрощает ее осуществление, одновременно усложняя ее предупреждение, выявление и доказывание, а также способствует самодетерминации относящихся к ней уголовно наказуемых деяний[1].

§ 4. Угрозы использования террористами новых роботизированных технологий

Развитие научно-технического прогресса оказывает позитивное влияние на жизнедеятельность всех членов общества. Однако его достижения могут быть использованы не только во благо. Российские ученые отмечают вероятность угрозы использования роботов криминальными и террористическими структурами для достижения своих целей[2].

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время наиболее актуальной является угроза использования террористами таких робототехнических комплексов, как беспилотные летательные аппараты (т.е. БПЛА), в том числе в качестве средств доставки оружия массового

---

[1] *Бадамшин С.К.* Указ. соч.

[2] *Овчинский В.С.* Криминология цифрового мира: учебник для магистратуры. М.: Норма, 2018.

уничтожения. При этом необходимо учитывать, что столь сложные наукоемкие технологические разработки способны осуществлять лишь развитые государства.

К основным производителям БПЛА в мире эксперты относят такие американские компании, как Northrop Grumman (БПЛА Global Hawk), General Atomics (БПЛА Predator), компания AAI (БПЛА Shadow), Boeing (БПЛА ScanEagle) и израильскую – Israel Aircraft Industries (Heron)[1].

По этой причине проблема использования террористами БПЛА сводится, прежде всего, к способности и желанию государств организовать должный контроль над процессом производства, распространения и применения данных устройств (аппаратов).

Однако российские исследователи обращают внимание на отставание механизмов нормативно-правового регулирования и технического контроля использования робототехнических комплексов от темпов развития военных и связанных с ними технологий.

Так, в частности, отмечается, что вся современная международная система правых мер регулирования направлена на контроль за существующими видами оружия массового уничтожения (бактериологическое, химическое, ядерное, радиологическое). Практически не делается попыток, даже в самых общих чертах, предусмотреть последствия использования в криминальных целях продуктов развития оружейных технологий и заблаговременно предусмотреть меры, связанные с ограничениями в отношении новых систем оружия массового уничтожения, относящихся к ним материалов и технологий, предупреждением распространения таких предметов, с установлением уголовной ответственности негосударственных субъектов за несанкционированную деятельность с такими предметами[2].

Согласно внешнеполитической позиции нашего государства, закрепленной в п. «в» ст. 27 Концепции внешней политики Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640), Российская Федерация неизменно поддерживает курс на упрочение политических и правовых основ режима нераспространения ядерного оружия, других видов оружия массового уничтожения и средств их доставки с учетом риска попадания компонентов такого оружия в руки негосударственных субъектов, прежде всего террористических организаций, в том числе на территориях государств, где утрачен или ослаблен контроль центральных властей.

---

[1] Основные страны-производители комплексов беспилотных летательных аппаратов // РИА Новости. 2018. 11 янв. URL: https://ria.ru/spravka/20180111/1512458326.html (дата обращения: 11.07.2018).

[2] *Синякин И.И.* Терроризм с использованием оружия массового уничтожения: международно-правовые вопросы противодействия: монография. М.: Норма, 2012.

В настоящее время вызывает опасения широкое применение террористами новых технологий, в частности ударных беспилотников самолетного типа, каналы поставки которых остаются неизвестными. Примером этого является спланированная атака на российскую военную базу в Хмеймим (Сирия).

Российские эксперты полагают, что инженерные решения, использованные террористами при атаке на российские объекты в Сирии, могли быть получены только от одной из стран, обладающих высокими технологическими возможностями по обеспечению спутниковой навигации и дистанционным управлением сбросом профессионально собранных самодельных взрывных устройств в назначенных координатах.

Все БПЛА террористов были оснащены барометрическими датчиками и сервоприводами управления рулями высоты. В самодельных взрывных устройствах террористов, прикрепленных к БПЛА самолетного типа, использовались взрыватели иностранного производства[1].

При этом представители Министерства обороны Российской Федерации обратили внимание на тот факт, что в районе Хмеймима в тот момент, когда террористы атаковали российскую базу, находился американский разведывательный самолет.

На аргумент американской стороны о «легкой доступности на открытом рынке» использованных террористами при атаке технологий российские военные эксперты указали на то обстоятельство, что для запрограммирования контроллеров управления БПЛА самолетного типа и сброса боеприпасов в системе GPS нужно иметь приличную инженерную школу одной из развитых стран. Получение точных координат на основе данных космической разведки также «далеко не каждому под силу»[2].

По свидетельству специалистов, БПЛА могут быть применены террористами в любых странах и не только в отношении военных объектов. Тем более что имеются примеры, указывающие на незащищенность объектов критической инфраструктуры.

Так, в июле 2018 г. активисты Гринпис намеренно направили беспилотный летательный аппарат (БПЛА) в форме героя комиксов Супермена в один из объектов на территории французской АЭС «Бюже»

---

[1] Минобороны раскрыло детали атаки дронов на базу «Хмеймим» // РИА Новости. 2018. 8 янв. URL: https://ria.ru/syria/20180108/1512257134.html (дата обращения: 17.07.2018).

[2] Минобороны заметило самолет-разведчик США во время атаки на Хмеймим // РИА Новости. 2018. 9 янв. URL: https://ria.ru/syria/20180109/1512309717.html (дата обращения: 17.07.2018).

и разбили его о стену здания с бассейном для отработанного топлива, чтобы доказать ее уязвимость[1].

Ввиду доступности подобных средств ведения боевых действий, а также широкого и притом практически неконтролируемого использования беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) гражданским населением, требуется принятие оперативных мер, как правового, так и технического характера, направленных на усиление контроля за производством, оптовыми (розничными) поставками БПЛА и их эксплуатацией. Тем более в условиях, когда многие государственные органы и учреждения не готовы к противодействию атакам, совершенным с применением подобных устройств (аппаратов).

Так, например, начиная с 2014 г. от территориальных органов ФСИН России стала поступать информация об использовании БПЛА для доставки на территории исправительных учреждений средств мобильной связи и наркотических средств. Единственным способом обнаружения и перехвата запрещенных предметов, доставляемых БПЛА, в настоящее время является патрулирование основных и прилегающей к колониям и следственным изоляторам (СИЗО) территорий, что нельзя считать эффективным способом противодействия такому противоправному деянию[2].

Как следует из «Пятого доклада Генерального секретаря об угрозе международному миру и безопасности, создаваемой ИГИЛ (ДАИШ), и о масштабах усилий Организации Объединенных Наций по оказанию государствам-членам поддержки в борьбе с этой угрозой», представители ООН начали фиксировать применение ИГИЛ «беспилотных летательных систем» еще в 2014 г.[3]

Вместе с тем значительно осложняет ситуацию тот факт, что применение террористических методов может быть инициировано отдельными государствами в рамках реализации агрессивных намерений в целях разрушения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.

---

[1] Во Франции Greenpeace разбили дрон в виде Супермена о здание АЭС // РИА Новости. 2018. 3 июля. URL: https://ria.ru/world/20180703/1523857304.html (дата обращения: 11.07.2018).

[2] *Колотушкин С.М.* Правовые и организационные аспекты профилактики поступления на территорию учреждений Федеральной службы исполнения наказаний запрещенных предметов с использованием беспилотных летательных аппаратов // III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации): сб. тез. выступ. и докл. участников (г. Рязань, 21–23 нояб. 2017 г.): в 8 т. Рязань: Академия ФСИН России, 2017.

[3] Сайт ООН. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/155/21/PDF/N1715521.pdf?OpenElement (дата обращения: 16.07.2018).

Неслучайно Россия, согласно п. «а» ст. 33 Концепции внешней политики Российской Федерации (Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640) выступает категорически против любого использования государствами террористических организаций для достижения политических, идеологических или иных целей.

В этом отношении примечательно, что по результатам изучения общественного мнения граждан Российской Федерации США является третьим после ИГИЛ и Ислама источником террористических угроз[1].

Во многом подобное отношение обусловлено активным и демонстративным увеличением военного присутствия иностранных государств возле границ Российской Федерации.

Отмечается усиление военной группировки вооруженных сил государств НАТО в Восточной Европе: Польше, Румынии, странах Прибалтики (Латвии, Литве, Эстонии). Выстраивается разветвленная сеть передовых пунктов управления войсками в Восточноевропейской зоне[2].

С проблемой сохранения государственного суверенитета связывается наличие террористической угрозы и при оценке внешнеполитической деятельности Российской Федерации.

В соответствии с п. 14 Концепции внешней политики разрушение традиционных механизмов государственного управления и обеспечения безопасности, увеличение масштабов незаконного распространения оружия и боеприпасов являются результатом распространения экстремистской идеологии и активностью террористических структур в целом ряде регионов (в первую очередь на Ближнем Востоке и в Северной Африке), обусловленных как обнажившимися на фоне процессов глобализации системными проблемами развития, так и в значительной степени внешним вмешательством.

Показательна ситуация, разворачивающаяся вокруг борьбы с ИГИЛ, которая демонстрирует клубок современных международных проблем, центральной из которых является проблема сохранения суверенитета отдельных государств. Подобная постановка вопроса объясняется тем, что действия двух, казалось бы, противостоящих друг другу сил (западная коалиция и ИГИЛ) в конечном итоге имеют одинаковые последствия в виде нарушения суверенитета Сирийской Арабской Республики и ряда других соседних государств[3].

---

[1] Всероссийский центр изучения общественного мнения. URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=3559 (дата обращения: 13.08.2018).

[2] *Волков К.* Генсек НАТО: Власти США поддерживают усиление Альянса в Восточной Европе // РГ. 2017. 13 апр. URL: https://rg.ru/2017/04/13/gensek-nato-vlasti-ssha-podderzhivaiut-usilenie-aliansa-v-vostochnoj-evrope.html (дата обращения: 12.08.2018).

[3] *Меркурьев В.В., Соколов Д.А.* Указ. соч. С. 95–98.

Эксперты Российского института стратегических исследований отмечают, что в период с 2012 по 2014 г. ближневосточные союзники по антиасадовской коалиции при поддержке США активно снабжали ИГИЛ финансами и оружием, способствуя его усилению и превращению в серьезную военную силу[1].

Анализ ряда фактов позволил экспертам Министерства обороны Российской Федерации прийти к выводу, что вооруженные силы США не просто имитируют борьбу с запрещенной в России организацией ИГИЛ, но даже помогают террористам. В частности, на снимках, сделанных беспилотником в районе города Абу-Кемаль, отчетливо видно, что хорошо вооруженные террористы на тяжелой бронетехнике свободно отступают к сирийско-иракской границе. Более того, безнаказанно перегруппировываются в зоне, которую контролирует международная коалиция, и снова атакуют армию Сирии[2].

Резолюции Совета Безопасности ООН об угрозе использования робототехнических комплексов в террористических целях

Устранение угрозы использования террористами новых роботизированных технологий в своих интересах невозможно без жесткого пресечения фактов передачи им БПЛА и иных подобных устройств (аппаратов), используемых в качестве средств доставки, отдельными государствами или их резидентами. На это в частности направлена работа Совета Безопасности ООН.

Так, согласно п. 1 Резолюции Совета Безопасности ООН 1540 (2004) все государства обязуются воздерживаться от оказания в любой форме поддержки негосударственным субъектам, которые пытаются разрабатывать, приобретать, производить, обладать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки.

Средства доставки включают в себя ракеты и другие беспилотные системы, способные доставлять ядерное, химическое или биологическое оружие, которые специально разработаны для такого применения.

В соответствии с п. 3 указанного документа государства принимают и применяют эффективные меры в целях установления национального контроля для предотвращения распространения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки, в том числе посредством установления надлежащего контроля над относящимися к ним материалами, и с этой целью должны:

---

[1] ИГИЛ как угроза международной безопасности. С. 6.

[2] Минобороны: США мешают бороться с террористами, называя их военнопленными // Вести. 2017. 14 нояб. URL: https://www.vesti.ru/doc.html?id=2954084 (дата обращения: 13.07.2018).

1) разрабатывать и осуществлять надлежащие эффективные меры по обеспечению учета и сохранности таких предметов при производстве, применении, хранении или транспортировке;

2) разрабатывать и осуществлять надлежащие эффективные меры физической защиты;

3) разрабатывать и осуществлять надлежащие эффективные меры пограничного контроля и правоприменительные меры в целях выявления, пресечения, предотвращения и противодействия, в том числе путем международного сотрудничества, когда это необходимо, незаконному обороту и посредничеству в отношении таких предметов в соответствии с национальными системами правового регулирования и законодательством, совместимым с международным правом;

4) устанавливать, совершенствовать, пересматривать и поддерживать надлежащий эффективный контроль на национальном уровне за экспортом и трансграничным перемещением таких предметов, включая надлежащие законы и нормативные акты по контролю за экспортом, транзитом, трансграничным перемещением и реэкспортом, и меры контроля за предоставлением средств и услуг, относящихся к такому экспорту и трансграничному перемещению, таких как финансирование и транспортировка, которые способствовали бы распространению, а также устанавливать меры контроля за конечным пользователем;

5) устанавливать и применять надлежащие меры уголовной и гражданской ответственности за нарушение таких законов и нормативных актов в области экспортного контроля.

В Резолюции Совета Безопасности ООН 1977 (2011) указывается на необходимость принятия государствами на национальном уровне, в соответствии с их национальными нормативными документами и законодательством и с соблюдением норм международного права, всех надлежащих мер для ужесточения экспортного контроля, обеспечения контроля за доступом к нематериальной передаче технологий и информации, которые могут быть использованы для создания оружия массового уничтожения и средств его доставки, предупреждения финансирования деятельности по распространению и соответствующих поставок и обеспечения сохранности чувствительных материалов.

В целях недопущения того, чтобы ИГИЛ, «Аль-Каида» и связанные с ними лица, группы, предприятия и организации приобретали, имели, хранили, использовали или пытались приобрести взрывчатые вещества любых типов (военные, гражданские или самодельные), а также исходные материалы и компоненты, которые могут быть использованы для изготовления самодельных взрывных устройств или нетрадиционного оружия, в соответствии с п. 26 Резолюции Совета Безопасности ООН

2253 (2015) государства-члены должны принимать надлежащие меры, призванные повысить бдительность со стороны их граждан, лиц, подпадающих под их юрисдикцию, и структур, зарегистрированных на их территории или подпадающих под их юрисдикцию, которые участвуют в производстве, продаже, поставке, закупке, передаче и хранении таких материалов, в том числе путем издания руководств по передовой практике.

В международном законодательстве предусмотрены нормы, направленные на недопущение передачи террористам не только технических средств, в том числе двойного назначения, но и необходимых знаний и умений, обучения их военному делу.

Так, согласно п. «с» ч. 2 Резолюции Совета Безопасности ООН 2253 (2015) государства обязаны принять меры к недопущению прямой или косвенной поставки, продажи или передачи этим лицам, группам, предприятиям и организациям вооружений и связанных с ними материальных средств всех видов, включая оружие и боеприпасы, военные транспортные средства и технику, полувоенное снаряжение и запасные части для всего вышеупомянутого, и оказания технических консультационных услуг, помощи или услуг по обучению, связанных с военными действиями.

Аналогичная норма, непосредственно направленная на борьбу с ИГИЛ, ФАН и всеми другими лицами, группами, предприятиями и организациями, связанными с «Аль-Каидой», содержится в п. 24, 25 резолюции Совета Безопасности ООН 2199 (2015).

Кроме того, в указанной резолюции выражена озабоченность в связи с беспрепятственным доступом ИГИЛ, ФАН и всех других лиц, групп, предприятий и организаций, связанных с «Аль-Каидой», к вооружениям и связанным с ними материальным средствам всех видов, особенно переносным зенитно-ракетным комплексам, и потенциальными последствиями этого для мира и безопасности в регионе и во всем мире, выражающимися в некоторых случаях в подрыве усилий по борьбе с терроризмом.

Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции от 2 декабря 2011 г. «Меры по недопущению приобретения террористами оружия массового уничтожения» настоятельно призвала все государства-члены в надлежащем порядке осуществлять и усиливать национальные меры по недопущению приобретения террористами оружия массового уничтожения, средств его доставки и материалов и технологий, связанных с их изготовлением.

Позднее эта норма нашла закрепление в п. 59 «Обзора Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций» содержащемся в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 1 июля 2016 г.

Специфика законодательного регулирования порядка использования робототехнических комплексов в Российской Федерации

В российском законодательстве, регламентирующем порядок использования БПЛА, основу которого составляет Воздушный кодекс Российской Федерации, данные устройства подразделяются на два вида: беспилотное воздушное судно и беспилотная авиационная система.

Беспилотное воздушное судно – воздушное судно, управляемое, контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот) (ч. 5 ст. 32 ВК РФ).

Беспилотная авиационная система – комплекс взаимосвязанных элементов, включающий в себя одно или несколько беспилотных воздушных судов, средства обеспечения взлета и посадки, средства управления полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов и контроля за полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов (ч. 6 ст. 32 ВК РФ).

Опыт, накопленный российскими специалистами, позволяет сделать вывод о том, что способы применения террористами БПЛА могут быть гораздо более изощренными и смертоносными, не предполагая при этом использования данных устройств в качестве средств доставки оружия массового поражения.

Этим, в частности, обусловлено закрепление в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» такого понятия, как «акт незаконного вмешательства», под которым понимается противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий.

Вызывает тревогу тот факт, что Росавиацией отмечается увеличение в 2016–2017 гг. числа случаев нарушения порядка использования воздушного пространства беспилотными воздушными судами (БВС).

Как следует из содержания письма Федерального агентства воздушного транспорта № Исх-13154/02 от 14 июня 2017 г. «Информация по безопасности полетов № 7». в 2016 г. наблюдался 41 подобный случай, за пять месяцев 2017 г. – 28 случаев (за аналогичный период 2016 г. – 12).

Некоторые из происшедших в 2016–2017 гг. случаев создавали угрозу не только для безопасности полетов пилотируемых воздушных судов, но и для безопасности людей на земле.

Например, 8 марта и 3 ноября 2016 г. в аэропорту «Шереметьево» неопознанное БВС произвело несанкционированный полет с пересе-

чением двух ВПП и последующим облетом производственных зданий аэропорта.

4 мая 2016 г. в районе г. Екатеринбурга при проведении тренировки воздушной части парада в честь празднования Дня Победы экипаж вертолета ведущего группы обнаружил опасное приближение к правому борту квадрокоптера, в связи с чем был вынужден выполнить маневр по уходу от столкновения (БВС пролетел ниже на расстоянии около 12 м от вертолета).

28 июля 2016 г. экипаж самолета «Боинг-737» при выполнении посадки доложил о наблюдении на удалении 3 км от ВПП-24 аэропорта «Внуково» БВС, выполнявшего полет на уровне глиссады снижения.

2 сентября 2016 г. в аэропорту «Тюмень» (Рощино) был зафиксирован полет квадрокоптера над ВПП-12/30, зданиями КДП и другими объектами аэродрома;

29 ноября 2016 г. произошло столкновение квадрокоптера, выполнявшего несанкционированный полет в охранной зоне ЛЭП, с проводами высоковольтной ЛЭП.

24 марта 2017 г. над Пермским пороховым заводом был зафиксирован несанкционированный полет БВС на высоте 500 м.

5 мая 2017 г. над центром г. Красноярска был зафиксирован несанкционированный полет на высоте 70 м группы БВС (около 20 квадрокоптеров).

9 мая 2017 г. в г. Хабаровске было запущено БВС, которое несанкционированно приблизилось к группе самолетов, выполнявших демонстрационный полет в рамках торжественных мероприятий, посвященных празднованию Дня Победы.

Наибольшую угрозу для безопасности полетов представляют случаи несанкционированного запуска БВС в районе аэродрома (вертодрома, посадочной площадки). По имеющимся данным, большинство участвовавших в нарушениях правил использования воздушного пространства БВС можно отнести к категории любительских (с максимальной взлетной массой до 30 кг), т.е. используемых в частных целях[1].

Приведенные факты являются дополнительным свидетельством не только широкого распространения БПЛА, но и наглядно указывают на отсутствие необходимого контроля над их применением.

Подобное положение недопустимо в условиях, когда, в соответствии с п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683), одной из основных угроз государственной и общественной безопасности является деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя

[1] Письмо Федерального агентства воздушного транспорта от 14 июня 2017 г. № Исх-13154/02 «Информация по безопасности полетов № 7».

Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации.

При осуществлении контрольных процедур за использованием БПЛА необходимо учитывать, что данные устройства представляют собой технологию двойного назначения, т.е. могут применяться как в гражданских, так и в военных целях. При этом, как было указано выше, основными их производителями являются различные коммерческие организации США.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 декабря 2011 г. № 1661 (ред. от 7 апреля 2017 г.) беспилотные летательные аппараты, беспилотные (воздушные) летательные аппараты (БЛА) и специально разработанные компоненты (блоки) и комплектующие, а также программное обеспечение для них входят в раздел 5 «Товары, ввоз которых на территорию Российской Федерации контролируется по соображениям национальной безопасности» Списка товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль.

Вместе с тем необходимо принимать во внимание, что уровень развития наукоемких технологий, в том числе в области создания роботизированных устройств, в настоящее время достаточно высок. На рынке выпускаемой в этой сфере продукции отмечается широкое разнообразие, что значительно осложняет работу правоохранительных органов по противодействию терроризму и недопущению использования подобных достижений научного прогресса в криминальных целях. Таким образом, террористическая угроза может быть связана с применением не только БПЛА, но водных (подводных), наземных и иных аппаратов.

Ввиду доступности роботизированных средств ведения боевых действий, широкого и притом практически неконтролируемого использования беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) гражданским населением требуется принятие оперативных мер, как правового, так и технического характера, направленных на усиление контроля за производством, продажей, поставкой, закупкой, передачей и хранением БПЛА, а также их эксплуатацией.

Учитывая, что широкая распространенность БПЛА, находящихся в частной собственности, существенно осложняет задачу идентифика-

ции данных устройств, а также принимая во внимание большое количество критически важных объектов и потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации, в отношении которых возможны проявления терроризма, необходимо незамедлительно создать систему сил и средств выявления и нейтрализации робототехнических комплексов, используемых в террористических целях.

Основу указанной системы могут составить специальные подразделения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральных органов государственной власти, принимающих участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации.

§ 5. Противодействие технологиям «цветных революций» в системе мер по предупреждению терроризма и насильственного экстремизма

Развитие глобального экономического кризиса и фактическая ликвидация моноцентрической модели политики дали старт очередному этапу передела мира в рамках новой военной доктрины сетецентрических войн (Netwar), в которой «цветные революции» являются ключевым компонентом. Российская Федерация с обилием ресурсов, промышленностью прошлого технологического уклада, незначительным, по сравнению с территорией, количеством населения и продолжающимся процессом реформирования во всех областях представляет собой актуальную мишень для использования деструктивных технологий «цветных революций»[1].

Как известно, по причине произошедшей на Украине «цветной революции», переросшей в «Евромайдан» и вооруженный захват власти, страна – участница СНГ по сути вступила в гражданскую войну.

После произошедших событий в этой стране в ряде регионов России отмечалась активность лиц, поддерживающих идеи украинской националистической партии «Правый сектор», которые в числе прочего осуществляли попытки организации массовых (публичных) мероприятий с нарушением установленного законом порядка. В этих целях ими использовался протестный настрой граждан, находящихся в сложной жизненной ситуации, к примеру, работающих в организациях, в отношении которых проводятся процедуры банкротства, и подлежащих увольнению, не получающих своевременно заработную плату либо безработных граждан.

---

[1] *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А.* Указ. соч. С. 9.

Наиболее явно взаимосвязь «цветных революций» и террористической деятельности проявилась во время так называемой «арабской весны» в 2011 г., когда произошли перевороты в Египте, Тунисе, Йемене, Ливии и Сирии. В частности, основной силой, боровшейся за власть в Египте, являлась организация «Братья-мусульмане», которая была признана Верховным Судом Российской Федерации международной террористической организацией в 2003 г.

Многие аналитики утверждают, что в современной России также сложились необходимые условия для инспирирования «цветной революции»[1]. Это означает, что попытки внешних сил инициировать в нашей стране сценарий, подобный украинскому, могут иметь успех.

Повышение общественно-политической активности населения, возможность свободной реализации гражданских инициатив в современных условиях нередко сопровождается нарушениями законодательства в сфере деятельности общественных объединений и организации (проведения) публичных мероприятий. Практика подтверждает, что несоблюдение нормативных условий организации публичного мероприятия во многом способствует нарушениям гарантированных законами Российской Федерации прав граждан, санитарных и экологических норм, правил пожарной безопасности, правопорядка и общественной безопасности.

Иногда под предлогом выражения активной гражданской позиции на митингах и демонстрациях, организуемых общественными объединениями или отдельными субъектами, преследуются иные, откровенно экстремистские цели, чуждые основной массе людей, участвующих в названных мероприятиях. Тем самым, под видом мирной акции осуществляется противоправная, социально-деструктивная деятельность, дискредитирующая как сам институт общественного объединения, так и предусмотренные законом формы выражения общественного мнения. При этом эксплуатируются существующие в обществе ультрарадикальные настроения, обусловленные проблемами в области миграции, межнациональных и межконфессиональных отношений.

Так, события в Бирюлево Западное, ставшие реакцией на убийство Орханом Зейналовым местного жителя Егора Щербакова, показали, что активисты общественных движений, разыгрывая «национальную карту», инициировали через социальные сети «народный сход», приведший в конечном итоге к массовым беспорядкам.

Но в большей степени общественная опасность протестной активности граждан нашла свое подтверждение в ходе беспорядков на Болотной площади 6 мая 2012 г., сопровождавшихся поджогами и уничтожением имущества, а также применением насилия к пред-

---

[1] См., например: *Кара-Мурза С.* На пороге «оранжевой» революции / С. Кара-Мурза, А. Александров, М. Мурашкин, С. Телегин. М., 2008.

ставителям власти. Напомним, что тогда участники массовых беспорядков не только кидали в сотрудников полиции пустые бутылки, палки, куски асфальта, дымовые шашки и бутылки с зажигательной смесью, распыляли слезоточивый газ из заранее принесенных газовых баллончиков и строили заграждения из мобильных туалетов, но и выкрикивали лозунги антиправительственного содержания.

Наличие примеров управляемости протестной активности населения требует более пристального внимания на факты, связанные с выдвижением требований политического характера, которые могут представлять собой непосредственную угрозу национальной безопасности Российской Федерации, в силу участия в организации подобных мероприятий официальных представителей иностранных государств, некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также членов международных экстремистских и террористических организаций.

Как показывает анализ практики расследования уголовных дел в отношении членов международных экстремистских и террористических организаций («Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», «Таблиги Джамаат», «Братья мусульмане», «Нурджулар», «Имарат Кавказ», «Исламское государство»), их противоправная, конспиративная деятельность в качестве конечной цели предполагает образование на территории России независимого теократического государства с шариатской формой правления (халифат) путем насильственного захвата власти. В нашей стране угроза активизации насильственной преступной деятельности подобных организаций в последнее время наиболее актуальна для Республик Татарстан, Башкортостан, Дагестан и Кабардино-Балкарской Республике.

Выявление наиболее полных характеристик протестной активности населения Российской Федерации требует организации единой, централизованной системы сбора и обработки оперативной информации обо всех массовых мероприятиях, происходящих в регионах страны.

Для отслеживания динамики протестной активности населения целесообразно учитывать следующие показатели:

1) субъект Российской Федерации (город, поселок), на территории которого отмечается протестная активность населения;

2) причина протеста;

3) количество участников массовых мероприятий;

4) наличие требований политического характера;

5) организации (в том числе экстремистские), принимающие участие в массовых мероприятиях;

6) роль представителей иностранных государств в организации протестной активности;

7) периодичность проведения протестных мероприятий;

8) совершение насильственных действий.

В последнее время государством все больше осознается опасность, исходящая от некоторых иностранных некоммерческих неправительственных организаций, ряда общественных и религиозных объединений и их структурных подразделений, осуществляющих пропаганду радикальных идей. Такого рода деятельность выступает дополнительным фактором распространения экстремистской идеологии, что создает угрозу для общественного порядка, межнационального и межконфессионального согласия, государственного строя, безопасности граждан. Так, в 2009 г. Верховным судом Республики Татарстан осуждены 12 членов исламистской террористической организации «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» («Партия исламского освобождения»). Как установил суд, исламисты пропагандировали свои идеи в г. Казани, после чего собирались выдвинуть требования к республиканским властям о сложении ими полномочий, а в случае отказа последних насильно захватить власть. Первым этапом своего плана подсудимые активно занимались около двух лет: распространяли в мечетях листовки и брошюры с призывами к созданию Исламского халифата, вербовали в свои ряды новых членов, в том числе несовершеннолетних.

В контексте анализируемых в рассматриваемой сфере проблем остановимся подробнее на характеристике методов противодействия технологиям «цветных революций». Все многообразие вариантов противодействия «цветной революции» можно свести к четырем основным группам: нормативно-правовые, административные, информационные, экономические. Цель их применения – достижение социально-политического превосходства действующих властных структур над силами «цветной революции».

Нормативно-правовые методы могут применяться главным образом для создания условий, препятствующих развертыванию активной политической деятельности лидеров и организаций, ориентированных на свержение действующей власти, а также осуществлению их поддержки (как материальной, так и информационной) из-за рубежа. В качестве удачного примера такой практики следует назвать внесение изменений в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон об НКО), в соответствии с которыми понятие некоммерческой организации было расширено за счет некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента (п. 6 ст. 2 введен Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ)[1].

Упомянутый закон несет в себе мощный профилактический потенциал. Меры, им предусмотренные, наиболее эффективны в периоды, предшествующие «цветной революции», для устранения условий ее

[1] Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6401.

возникновения. С началом же развития негативного сценария эффективность применения этих методов резко снижается, давая порой прямо противоположный эффект.

Административные методы обладают большей оперативностью, чем нормативно-правовые, и позволяют решать широкий круг задач предотвращения «цветной революции», главным образом на этапе ее подготовки. Наиболее эффективно эти методы могут быть использованы для достижения организационного превосходства сил, противостоящих «цветной революции», над сторонниками последней. В частности, это возможно путем создания патриотических общественно-политических организаций и партий, поддержки их деятельности (преимущественно скрытно), предоставления организационного и отчасти материального и информационного ресурса в сочетании с организацией различных препятствий для деятельности сторонников «цветной революции» в России. Так как «цветная революция» является не «естественной реакцией на внезапно возникшие события», а частью целенаправленных действий по хаотизации социальной обстановки, то этот процесс требует вполне конкретных ресурсов: организационных, финансовых, информационных, технических[1].

Основной ресурс «цветной революции»» – люди, готовые к конкретным действиям по «ненасильственному» захвату власти, а в перспективе – к переходу к насильственным методам и практике борьбы с политическими оппонентами. Эти люди собраны в сетевые структуры, прошли специальную подготовку. Такими структурами являются неправительственные организации, некоммерческие организации, неформальные объединения, сетевые сообщества, фанатские и бойцовые клубы. Мониторинг их сетевой активности позволяет выявить масштаб подготовки участников к очередной акции, в необходимых случаях – начать сетевую игру по противодействию данным планам.

Так, на повышение оперативности реагирования на размещаемые в сети Интернет экстремистские материалы и результативности профилактической работы прокуратуры по противодействию экстремизму направлен Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”». В настоящее время в соответствии со ст. 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрен внесудебный порядок ограничения доступа к информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых

[1] *Овчинский В.С., Сундиев И.Ю.* Организационное оружие: функциональный генезис и система технологий XXI века (доклад Изборскому клубу). URL: http://www.dynacon.ru/content/articles/1466/ (дата обращения: 29.10.2018).

(публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, информационных материалов иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», сведений, позволяющих получить доступ к указанным информации или материалам. Ключевая роль в этой процедуре отводится органам прокуратуры.

За период действия указанных законодательных норм в Роскомнадзор направлено более 600 требований, по которым заблокировано свыше 3 тыс. интернет-ресурсов, с 70 тыс. сайтов противоправная информация удалена. В 2017 г. внесено 157 таких требований (в 2016 г. – 165), по результатам рассмотрения которых заблокировано свыше 1,8 тыс. информационных ресурсов, с 46 тыс. интернет-сайтов противоправная информация удалена.

Целям противодействия терроризму и насильственному экстремизму также служит вступивший в силу с 1 января 2018 г. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.1 и 15.4 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”», который касается обязательной идентификации пользователей сервисов обмена мгновенными сообщениями (мессенджеров).

Необходимость исключения анонимного использования мессенджеров подтвердил директор ФСБ России Александр Бортников на Московской конференции по международной безопасности, отметив, что предотвращенные и осуществленные в 2017 г. в России теракты готовились через мессенджеры[1].

Таким образом, информационные методы при решении большинства задач противодействия рассматриваемому сценарию являются наиболее важными. Они играют ключевую роль практически на всех этапах подготовки и осуществления «цветной революции», и от эффективности их применения в значительной степени зависит возможность ее недопущения или пресечения – в случае начала. Именно информационное превосходство сторонников победивших «цветных революций» обеспечило им успех. Неэффективное применение даже превосходящего по потенциалу информационного ресурса государственной власти приводит к ее падению.

«Цветная революция» не может существовать без сетевых ресурсов. Попытки лобового решения проблемы – нейтрализация «цветной

[1] См.: В России предотвращены 25 подготовленных с помощью мессенджеров терактов.

угрозы» путем технического отключения сетевых ресурсов в государстве – удались в Китае, Иране и отчасти в Белоруссии. Уже во время «арабской весны» эта тактика оказалась бесплодной. Причина одна: мировым сообществом во главе с США доступ граждан к сетевым ресурсам был объявлен одним из фундаментальных прав человека. 12 апреля 2011 г. на конференции Freedom House в Вашингтоне был представлен подготовленный этой организацией доклад «Руководство в помощь пользователям интернета в репрессивных государствах». Заместитель помощника государственного секретаря США Дэниел Бэр, возглавляющий Бюро по демократии, правам человека и труду, которое финансировало доклад, назвал инструменты преодоления цензуры «самым важным способом поддержки цифровых активистов и других пользователей, живущих в обстановке репрессий и зажима интернета». Государственный секретарь США Хиллари Клинтон заявила в своей речи 15 февраля 2011 г.: «Соединенные Штаты продолжают помогать людям, живущим в условиях зажима Интернета, обходить фильтры, всегда на шаг опережать цензоров, хакеров и бандитов, которые избивают их или сажают в тюрьму за высказывания в сети»[1]. По ее словам, Государственный департамент потратил на эту работу более 20 млн долл., а в 2011 г. из расходует еще 25 млн долл. В этой речи государственного секретаря США анонсировался новый проект «революции гаджетов» с использованием технологий стелс-интернета. Цель программы стелс-интернета – обойти запреты на пользование Интернетом и даже СМС-сообщениями, которые ввели ряд правительств в момент беспорядков в их странах. Подобные ограничения имели место весной – летом 2011 г. в Сирии, Ливии, Египте, Иране. Стелс-станции, похожие на чемоданы с антеннами, предназначены для моментального доступа во Всемирную паутину в районах массовых беспорядков. Как сообщают американские источники, агенты США уже заложили целые партии вместе с модернизированными мобильниками в землю в условленных местах в «проблемных странах» – для пользования «группами диссидентов в час Х».

Таким образом, правительства не сумеют перекрыть протестующим информационный «кислород», лишив их сотовой связи и Интернета, и они смогут координировать свои действия. Другой проект опирается на технологии Mesh Network, которые объединяют мобильные телефоны, смартфоны и персональные компьютеры для создания невидимой беспроводной сети без центрального концентратора: каждый такой телефон действует в обход официальной сети, т.е. напрямую. Сообщается, что опытные включения такой «шпионской» сети уже производились в Венесуэле и Индонезии в 2011–2012 гг. Проводятся эксперименты и с использованием Bluetooth-технологий: например,

[1] *Овчинский В.С., Сундиев И.Ю.* Указ. соч.

рассылка важных сообщений по всем телефонам альтернативной сети, минуя официального интернет-провайдера. Функция требует только модификации микропрограмм в смартфонах и больше ничего. При большой плотности телефонов в городах это позволит координировать протестующих, даже если мобильную сеть в районе беспорядков власти отключат совсем. Развертывание во время массовых беспорядков сотовых сетей, подконтрольных только Соединенным Штатам, не может не возмутить любое государство. По существу, США создали почву для глобальных конфликтов нового уровня: теперь в момент массовых беспорядков в любой стране могут быстро возникать агентурные сети, объединяющие разом тысячи и десятки тысяч абонентов, работающих против своего правительства. Ни технически, ни организационно спецслужбы ни одной страны мира пока не готовы противодействовать таким угрозам, но и остаться безучастными к этим процессам не могут[1].

От государственных структур требуется изменение структурно-управленческого видения ситуации. Фактически здесь речь идет о том, что государство как классическая иерархическая система пытается бороться с «умной толпой» (классической сетевой структурой) исключительно классическими способами. Образно говоря, госструктуры пытаются молотком победить плесень. Получается громко, зрелищно, но неэффективно. Достаточно вспомнить давно подтвержденное правило: с сетевыми структурами могут эффективно бороться только другие сетевые структуры, работающие в том же операционном поле, что и их противники[2].

Основные цели применения информационных методов сторонниками действующей власти – привлечь на свою сторону политически активное население, повысить морально-политический потенциал своих единомышленников, создать и поддержать благоприятный имидж за рубежом, дезорганизовать структуры противной стороны, а также отразить информационную агрессию из-за рубежа. При успешном достижении этих целей возможность реализации сценариев «цветных революций» в России в значительной степени будет нейтрализована. В свою очередь, это позволит эффективнее осуществлять предупреждение преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства.

На современном этапе в Российской Федерации организована целенаправленная комплексная информационно-пропагандистская

---

[1] *Овчинский В.С., Сундиев И.Ю.* Указ. соч.

[2] *Литвинов Д.* Сетевое противоборство в условиях конфликтов низкой интенсивности // Центр анализа террористических угроз. 2012. 27 февр. URL: http://catu.su/43-2011-11-18-08-22-38/2011-11-18-08-27-06/255-2012-02-27-17-22-33 (дата обращения: 24.11.2018).

деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по информационному противодействию использования деструктивными силами интерент технологий и социальных сетей.

Основной целью такой деятельности является снижение до минимума уровня радикализации населения и создание условий для устранения предпосылок распространения экстремистской идеологии в нашей стране.

Экономические методы имеют значение для подрыва материально-ресурсного потенциала сил «цветной революции». Их основу составляют технологии, позволяющие парализовать деятельность и в дальнейшем разорить внутренние экономические субъекты, составляющие материальную базу «цветной революции», нейтрализовать активность на территории России иностранных экономических структур, поддерживающих деструктивные силы, блокировать накопление и перемещение материальных средств и финансов. При одновременной материальной поддержке (преимущественно скрытой, через независимые организации) патриотических общественных организаций и движений это позволит добиться материального превосходства последних над сторонниками «цветной революции». Экономические методы играют важную роль на всех этапах подготовки и осуществления рассматриваемого сценария. Однако наиболее значимы они на стадии ее предотвращения, когда «революция» только зарождается. В частности, дружественная экономическая политика по отношению к наиболее активным и экономически уязвимым слоям населения в этот период позволит существенно снизить социальную напряженность[1].

В заключение необходимо отметить, что в качестве необходимой профилактической меры следует рассматривать мониторинг происходящих процессов, в том числе средств массовой информации и сети Интернет. В случае выявления фактов размещения в них информации, распространение которой запрещено, органам прокуратуры совместно с Роскомнадзором необходимо принимать меры по ограничению доступа к ресурсам, распространяющим такую информацию.

Исходя из того, что основой стабильности государства является сохранение социального порядка, обеспечение эффективного управления протестным потенциалом общества становиться в современных условиях актуальной государственной задачей. С этой целью органы власти должны быть ориентированы на разработку таких управленческих решений, которые будут в наибольшей степени способствовать упорядочению протестной деятельности населения. На основе оценки протестных настроений в различных социальных группах необходимо

[1] См.: *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А.* Указ. соч. С. 345.

прикладывать усилия к тому, чтобы протестные настроения в обществе находились ниже критического уровня. Этой задаче соответствует диагностика протестного потенциала общества. Выявление причин нарастания социального напряжения и моделирование их влияния на протестный потенциал общества позволит прогнозировать ситуацию, своевременно реагировать на возникающие угрозы, что, в конечном счете, сохранит в обществе социальную стабильность.

§ 6. Правовой механизм предупреждения средствами прокурорского надзора преступных деяний террористической направленности, причин и условий, способствующих их совершению

В силу предоставленных законодательством полномочий солидным набором средств, направленных на реализацию профилактической функции в сфере противодействия терроризму, обладают органы прокуратуры.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ органы прокуратуры Российской Федерации являются субъектами профилактики правонарушений и осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 1 ст. 9).

Вместе с тем необходимо учитывать, что Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ определяет именно «основы» системы профилактики правонарушений и прокурор обладает особым статусом с учетом надзорных полномочий по сравнению с иными субъектами профилактики, так как предмет его предупредительной деятельности гораздо шире предмета профилактики правонарушений, определенного в данном нормативном правовом акте.

Действующий правовой механизм предупреждения средствами прокурорского надзора преступных деяний террористической направленности, причин и условий, способствующих их совершению, базируется на комплексном подходе, учитывающем надзорные, координационные и иные полномочия прокуроров в административно-правовой, уголовно-правовой, уголовно-процессуальной и иных сферах их деятельности, направленные на борьбу с данными преступлениями.

В этом отношении прокуратура в силу предоставленных законодательством полномочий обладает наибольшим набором средств, применение которых способно позволить не только эффективно ре-

ализовать собственную профилактическую функцию, но и консолидировать усилия всех остальных участников этой деятельности, в том числе с учетом реализации положений Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ.

Выявление, устранение, нейтрализация причин и условий, способствующих совершению преступлений террористической направленности, является важнейшим направлением предупреждения и пресечения террористической деятельности, повышением эффективности борьбы с ней. В свою очередь, это требует постоянного мониторинга и комплексного изучения меняющихся криминогенных факторов терроризма, которые должны основываться, прежде всего, на глубокой, всесторонней информационной, аналитической и прогностической работе.

Задачи прокуратуры Российской Федерации по противодействию одной из основных угроз национальной безопасности – терроризму усложняются с каждым годом. В целях выработки научно обоснованных предложений по корректировке и оптимизации круга ставящихся перед органами прокуратуры задач и их содержания требуется постоянное научное осмысление новых вызовов и угроз терроризма и их прогнозирование.

В реализации государственной политики в сфере противодействия терроризму с учетом стоящих перед страной вызовов и угроз прокуратуре, призванной обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности на этом направлении, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, отводится особая роль в системе органов государственной власти, с предоставлением соответствующих полномочий.

Необходимость прокурорского вмешательства в обеспечение эффективного предупреждения терроризму вытекает из положений базовых законодательных актов – Федеральных законов от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 6 марта 2006 г. № 35 «О противодействии терроризму», а также других имеющих не менее важное значение законов, определивших приоритет предупредительной деятельности.

Деятельность прокурора в рассматриваемой сфере регламентирована прежде всего Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 22 октября 2009 г. № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» (далее – приказ № 339), от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» (далее – приказ № 7), от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» и др.

В соответствии с подп. 1.9 приказа № 7 прокуроры при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, проведении проверок соблюдения законодательства должны давать принципиальную оценку деятельности по выявлению и предупреждению уголовно наказуемых правонарушений. Результатом прокурорской деятельности должно быть не только выявление и устранение нарушений закона, но и их предупреждение, для чего акты прокурорского реагирования должны иметь профилактическую направленность. Важно стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка в сфере экономики, предпринимаемыми со стороны органов государственной власти, использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

В соответствии с приказом № 339 прокурорам в ходе расследования преступлений террористического характера надлежит требовать от органов предварительного следствия принятия предусмотренных законом мер по установлению лиц, причастных к совершению преступлений, выявлению и устранению причин и условий, способствовавших их совершению, использования всех возможностей для установления источников финансирования преступной деятельности и пресечения их использования для совершения других преступлений.

Правовой инструментарий прокуроров постоянно совершенствуется. Подтверждением этому служит наблюдаемый в последние годы законотворческий процесс, который характеризуется существенной корректировкой статуса и задач российской прокуратуры, приводящей к расширению круга прокурорских полномочий по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

В целях обеспечения законности в сфере противодействия терроризму прокуроры на основе анализа состояния законности систематически проводят проверки исполнения законов о противодействии терроризму федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в пределах их компетенции, в том числе норм о приоритетном порядке принятия профилактических мер.

Органы прокуратуры вносят значительный вклад в обеспечение эффективной деятельности по противодействию терроризму. В ходе проводимых прокурорами проверок исполнения законов о противодействии терроризму выявляются нарушения, позволяющие своевременно принимать меры по устранению причин и условий, способствующих наиболее общественно опасным формам этих криминальных явлений. При этом относительно высокое число выявляемых нарушений явля-

ется закономерным следствием увеличения количества проверочных мероприятий.

Так, например, в 2017 г. в сфере противодействия терроризму выявлено 137 354 нарушения законов.

К числу других важных задач прокурорской деятельности, решение которых следует рассматривать в числе приоритетных, относится противодействие финансированию терроризма. В 2017 г. мерами прокурорского реагирования удалось добиться увеличения количества дел оперативного учета, заведенных субъектами ОРД с целью выявления преступлений, связанных с финансированием терроризма, а также использованием СМИ и сети Интернет в террористических целях.

Серьезным барьером на пути финансирования террористической деятельности является формируемый Росфинмониторингом Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к терроризму (далее – Перечень). Включенные в Перечень лица фактически не имеют доступа к финансовым институтам.

В рамках требований «антиотмывочного» законодательства организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны незамедлительно применять меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, принадлежащих физическим лицам и организациям, включенным в Перечень.

По состоянию на 1 октября 2017 г. Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности и терроризму, включал в себя данные о 8657 российских физических и 485 российских юридических лицах, 419 иностранных физических и 101 иностранном юридическом лице[1].

Серьезный профилактический эффект может иметь более широкое применение уполномоченными органами прав по истребованию сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что данное имущество получено в результате террористической деятельности и (или) является доходом от такого имущества, и проведению проверок на предмет достоверности этих сведений.

Однако правоохранительными органами, осуществляющими в пределах своих полномочий противодействие терроризму и уполномо-

[1] См.: Перечень террористов и экстремистов (действующие) // Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. URL: http://www.fedsfm.ru/documents/terrorists-catalog-portal-act (дата обращения: 12.09.2018).

ченными на осуществление оперативно-розыскной деятельности, не реализуется правовой механизм установления и обращения в доход Российской Федерации денег, ценностей, иного имущества и доходов от них, полученных в результате террористической деятельности.

При проведении прокурорских проверок необходимо обращать внимание на выполнение требований закона о том, что в случае отсутствия достоверных сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них соответствующие материалы направляются в органы прокуратуры Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении указанных материалов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации денег, ценностей, иного имущества и доходов от них, в отношении которых лицом не представлены сведения, подтверждающие законность их приобретения.

В соответствии с Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет сбор, обработку и анализ информации, необходимой для оценки состояния обеспечения национальной безопасности по определенным показателям. Паспорта указанных показателей были разработаны в 2016 г. научными сотрудниками НИИ Университета.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации в соответствии с поручением Президента Российской Федерации не только участвует в выработке мер, направленных на укрепление национальной безопасности, но и обязана обеспечить незамедлительное информирование Совета Безопасности о негативных тенденциях, кризисных ситуациях и угрозах национальной безопасности, выявленных в процессе мониторинга состояния указанных выше направлений обеспечения национальной безопасности.

Органы прокуратуры Российской Федерации участвуют в противодействии терроризму в пределах своей компетенции, используя весь спектр предоставленных законом полномочий и правовых средств. Принципиальное значение при этом имеет качество актов прокурорского реагирования, полнота проверочных мероприятий, контроль за устранением выявленных нарушений законов.

При осуществлении надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности по выявлению и пресечению преступлений террористической направленности прокуроры обязаны обеспечить принятие необходимых мер по выяснению причастности виновных лиц к деятельности террористических организаций, общественных и религиозных объединений, незаконных

вооруженных формирований, степени участия последних в противоправных действиях, обращать особое внимание на приоритетный порядок осуществления профилактических мер, добиваясь реализации правоохранительными органами в полном объеме функций по выявлению, пресечению и устранению нарушений антитеррористического законодательства.

Для пресечения и предупреждения правонарушений в сфере государственной и общественной безопасности прокуроры в полной мере используют *имеющиеся полномочия и правовые средства*, предоставленные ст. 24 Федерального закона «О противодействии терроризму», по обращению в суды с заявлениями о признании организаций террористическими.

В настоящее время в России запрещена деятельность 27 террористических организаций. В 2016 г., например, направлено в суд заявление, подготовленное Генеральной прокуратурой Российской Федерации в отношении международной организации «Аум Синрикё», признанной решением суда террористической. В 2017 г. вступили в законную силу решения судов о признании еще одной организации террористической.

В последнее десятилетие активное распространение идеологии экстремизма и терроризма, попытки дестабилизации общественно-политической ситуации в стране ведутся посредством сети Интернет. Деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе, отнесена Стратегией национальной безопасности к одной из основных угроз государственной и общественной безопасности.

В этой связи органами прокуратуры на постоянной основе осуществляется мониторинг сети Интернет на предмет выявления фактов размещения призывов к экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, в том числе для последующего принятия мер к ограничению доступа к таким ресурсам в порядке ст. 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Введение внесудебного порядка ограничения доступа к запрещенной информации способствовало повышению оперативности реагирования на размещаемые в Интернете экстремистские материалы.

В 2017 г. Генеральной прокуратурой РФ в Роскомнадзор внесено 157 требований об ограничении доступа, по результатам рассмотрения которых заблокировано свыше 1,8 тыс. информационных ресурсов, с 46 тыс. интернет-сайтов противоправная информация удалена.

В результате реализации нового полномочия по требованиям прокуроров был заблокирован доступ к многочисленным сайтам террористических организаций «Имарат Кавказ», «Исламское государство», «Кавказ-центр» и других, осуществляющих информационное обеспечение деятельности участников бандформирований, а также их сторонников. Посредством этих сайтов распространялись идеи радикального ислама и призывы к совершению терактов.

Кроме того, основанием для вмешательства прокуратуры послужили призывы к свержению конституционного строя и изменению территориальной целостности Российской Федерации, а также насилию над гражданами по мотивам их национальной и религиозной принадлежности.

В соответствии с распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 20/1с в третьем квартале текущего года в Университете прокуратуры Российской Федерации был подготовлен материал к заседанию Совета безопасности Российской Федерации (далее – Совбез) по вопросу «О стратегическом прогнозе Российской Федерации». Соисполнителями этого поручения были также семь структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Таким образом, научно обоснованные представления о внешних и внутренних стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности, а равно разработка оптимальных сценариев преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности Российской Федерации также теперь относятся к компетенции прокуратуры. И эти задачи вытекают из действующего законодательства, поскольку организация научной деятельности в области обеспечения национальной безопасности в соответствии с п. 7 ст. 3 Федерального закона «О безопасности» включена в содержание деятельности по обеспечению безопасности.

В целом активизация террористической деятельности международных террористических организаций обусловила возложение на органы прокуратуры новых направлений деятельности. Законотворческая практика последних лет характеризуется введением новых правовых институтов, значительно корректирующих статус и задачи прокуратуры. Они направлены на усиление роли российской прокуратуры в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которое сопровождается расширением круга прокурорских полномочий и правовых средств их реализации, в том числе по объединению и координации антикриминальных усилий различных государственных органов и органов местного самоуправления, призванных бороться с терроризмом.

Сложившийся правовой механизм предупреждения средствами прокурорского надзора преступных действий террористической на-

правленности, причин и условий, способствующих их совершению, вполне соответствует тем полномочиям, которые на сегодняшний день имеются у прокуроров. В частности, здесь превалирует административное преследование, к сожалению, не всегда осуществляемое в качестве дополнительных мер профилактического воздействия. Кроме того, для наиболее эффективного функционирования указанного механизма необходимо по возможности задействовать все составляющие его элементы – меры прокурорского реагирования надзорного и процессуального характера.

§ 7. Общая характеристика научных и правовых подходов к профилактике терроризма

В соответствии с Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.) и Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» профилактика терроризма является одним из направлений противодействия терроризму и употребляется наряду с таким понятием, как предупреждение.

Правовая и организационная основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, устанавливаются Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Согласно п. 2 ст. 2 данного законодательного акта профилактика правонарушений представляет собой совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Исходя из этого, а также с учетом общепринятого в научной литературе подхода **под профилактикой (предупреждением) терроризма** следует понимать **целенаправленное воздействие государства, общества, физических и юридических лиц на процессы детерминации терроризма в целях недопущения вовлечения в террористическую деятельность новых лиц, совершения новых преступлений террористической направленности, расширения криминализации общественных отношений**[1].

[1] Данное определение, сформулированное на основе определения «предупреждение преступности», разработанное проф. А. И. Долговой в неоднократно переиздаваемой работе. См.: Криминология: учебник / под общ. ред. А. И. Долговой. 4-е изд. С. 480.

В криминологии под предупреждением преступности понимается многоуровневая система мер, исходящих от разных субъектов[1]:

1) специализированных, к числу которых относятся правоохранительные органы, иные органы государственной власти и органы местного самоуправления, органы государственного и муниципального контроля и др.);

2) неспециализированных (юридические и физические лица, реализующих в соответствии с законом в рамках своей компетенции меры, направленные на недопущение криминальной деятельности, семья, трудовой коллектив, СМИ и др.). К данной категории субъектов предупреждения можно отнести также общественные объединения правоохранительной направленности и народные дружины, деятельность которых регламентирована Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

В системе предупреждения преступности выделяются три структуры – вида предупреждения: общее, специальное и индивидуальное[2], которые реализуются и при организации предупреждения и профилактики терроризма.

Применительно к предупреждению террористической деятельности в систему **общепредупредительных мер** (общесоциальной профилактики) включаются:

1) оздоровление социально-экономической жизни, развитие производства, создание новых рабочих мест, увеличение заработной платы, повышение благосостояния и уровня жизни населения;

2) законодательное урегулирование механизмов мирного политического разрешения национально-территориальных и религиозных конфликтов;

3) активизация работы по пресечению и предотвращению незаконной миграции экстремистов, наемников и международных террористов в Россию из стран ближнего и дальнего зарубежья;

4) разработка федеральной программы по предупреждению терроризма с выделением раздела, касающегося специфики реализации региональных программ;

5) правовое просвещение через средства массовой информации и систему государственного образования и воспитания;

6) реализация социальных программ по оказанию помощи социально незащищенным группам граждан.

---

[1] Криминология: учебник / под общ. ред. А. И. Долговой. 4-е изд. С. 480–484; *Герасимов С. И.* Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 11; Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества. С. 163–188.

[2] Проблемы детерминации и предупреждения преступности / под ред. А. И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2017. С. 10.

К специальным мерам предупреждения террористической деятельности следует отнести:

1) дальнейшее совершенствование законодательства в сфере противодействия терроризму и практики его применения[1];

2) проведение криминологических исследований с целью составления прогноза динамики, качественных структурных изменений, основных тенденций, закономерностей террористической деятельности с привязкой к регионам;

3) проведение комплексных профилактических мероприятий, комплексных операций и оперативно-профилактических мероприятий, координационных совещаний органами ФСБ России, ФСИН России и МВД России при участии органов прокуратуры по вопросам противодействия терроризму;

4) программирование воздействия на террористические преступления на основе учета результатов криминологических исследований по различным регионам;

5) профессиональное обучение субъектов профилактики террористической деятельности, постоянное повышение уровня профессиональной подготовки специалистов в сфере противодействия терроризму путем проведения совместных занятий по правовой тематике, научно-практических конференций, семинаров и круглых столов;

6) осуществление оперативно-розыскной деятельности и проведение специальных операций в строгом соответствии с законом в целях недопущения дискредитации правоохранительных органов и силовых структур со стороны членов террористических формирований и лиц, оказывающих им содействие;

7) улучшение координации деятельности правоохранительных органов и силовых структур и их взаимодействия с органами власти на местах, регулярное проведение координационных совещаний и рабочих встреч в целях обмена информацией о лидерах и участниках террористических формирований, их преступных связях. При этом целесообразна разработка отдельных положений, регламентирующих специфику осуществления координационной деятельности в сфере противодействия терроризму с четкой регламентацией порядка выработки решений, взаимоотношения правоохранительных органов в процессе их реализации, введением ответственности должностных лиц за их исполнение;

8) принятие комплексных и целевых программ предупреждения террористической деятельности с выделением под их реализацию не-

---

[1] *Бычков В.В., Сабитов Р.А., Сабитов Т.Р.* Противодействие преступлениям экстремистской и террористической направленности: криминологические, уголовно-правовые и криминалистические аспекты. М., 2013.

обходимого финансирования[1], жесткий контроль за расходованием бюджетных средств, выделяемых на проведение плановых мероприятий, и эффективностью проводимых мероприятий;

9) развитие международного сотрудничества с правоохранительными органами зарубежных стран в сфере противодействия терроризму, прежде всего приграничных, совершенствование правовой базы международного сотрудничества, в том числе по вопросам установления местонахождения и выдачи преступников, конфискации и возврата преступных доходов путем использования каналов Национального Бюро Интерпола и Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений (БКБОП) на территории государств – участников СНГ;

10) проведение органами внутренних дел мероприятий, направленных на изъятие и добровольную сдачу гражданским населением незаконно хранящегося огнестрельного оружия, боеприпасов и др.;

11) осуществление комплекса мероприятий по предотвращению хищений оружия в армии и поступления его в незаконный оборот с заводов-изготовителей;

12) реализация уголовно-правовых, процессуальных и оперативных мер по пресечению и ликвидации каналов финансирования террористической деятельности из внутренних и внешних источников, всестороннее развитие деятельности органов финансового мониторинга в этой сфере[2];

13) проведение рациональной и согласованной межнациональной и межконфессиональной политики в регионах;

14) реализация проектов формирования стандартов общероссийской культуры, укрепления единства и гражданской идентичности в российском обществе;

15) проведение проверки деятельности всех подразделений и структур безопасности различных форм деятельности с одновременной ревизией законности находящегося у них оружия;

16) реализация через средства массовой информации контрпропагандистской деятельности и создание объективного представления о терроризме, способах вовлечения в террористические формирования и недопустимости террористической деятельности[3];

---

[1] См.: *Гурулев Д.В.* Проблемы терроризма и борьбы с ним в Республике Ингушетия // Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом и направления совершенствования законодательства. М., 2008. С. 51.

[2] См.: *Зубков В.А., Осипов С.К.* Международные стандарты в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма: учеб. пособие. М., 2010.

[3] См.: *Бейбулатов Б.Ш.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты организации и участия в незаконных вооруженных формированиях: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2001. С. 172.

17) содействие в трудоустройстве амнистированных, освобожденных от реального отбытия наказания либо после его отбытия лиц, совершивших преступления террористической направленности, помощь в установлении ими социально полезных контактов, привлечение к оказанию им помощи духовенства, различных фондов, службы социальной защиты населения, центров социальной реабилитации и других соответствующих структур;

18) построение молодежной политики в регионах с повышенной террористической активностью на основе включения молодежи в общероссийские, региональные, культурные, экономические и др. проекты;

19) восстановление полноценной образовательной системы в регионах, в том числе и путем стимулирования притока квалифицированных деятелей науки и культуры в образовательные и научно-исследовательские организации из других регионов страны;

20) включение в образовательные программы преподавание основ государства и права, этики и культуры и традиций народов России в школах, средних специальных и высших учебных заведениях;

21) активное привлечение к предупреждению террористической деятельности общественных организаций и коммерческих структур;

22) принятие всесторонних мер по организации раскрытия террористических преступлений прошлых лет и привлечению к ответственности лиц, их совершивших.

Целесообразно применять **следующие индивидуальные меры** предупреждения террористической деятельности:

уголовно-правового характера:

- применение в качестве уголовно-правовых мер индивидуального предупреждения преступного поведения привлечения к ответственности лиц по статьям Уголовного кодекса с так называемой двойной превенцией (ст. 150–151, 222, 223 и др. УК РФ);

административного характера:

1) своевременная в соответствии с законом постановка лиц, причастных к террористической деятельности, на профилактический учет с последующим комплексным изучением их личности и социальной среды;

2) активизация применения таких мер, как административный арест или административное задержание, штраф, принудительное лечение, помещение в специальные учебно-воспитательные учреждения, контроль над исполнением ограничений прав и свобод, определенных судом, в отношении лиц соответствующих категорий (условно-осужденных, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания и др.). Особое внимание необходимо уделять таким действенным ограничениям, как выезд в другую местность без разрешения специализированного государственного органа, запрет пребывания вне дома после определенного времени суток и т.д.;

3) осуществление контроля за поведением лица по месту учебы, работы при содействии администрации и всесторонняя оценка и реагирование на официальную информацию об его поведении;

в отношении несовершеннолетних:

- активизация работы подразделений по делам несовершеннолетних в отношении подростков, подверженных идеологии терроризма и экстремизма: освобожденных из мест лишения свободы, систематически совершающих правонарушения, влекущие меры административного наказания, из неблагополучных семей и т.д.[1];

личностного характера:

- проведение индивидуальных и коллективных бесед с лицами, склонными к совершению преступлений террористической направленности, установление над ними шефства, организация их участия в общественно значимой деятельности;
- привлечение к профилактической работе других лиц, являющихся положительными и авторитетными примерами для лиц, склонных к совершению преступлений террористической направленности[2];
- оказание воздействия на социальную микросреду лица, с которым ведется профилактическая работа, путем проведения бесед, вынесения предостережений, развенчивание авторитета носителей идей терроризма и экстремизма.

Системная, целостная, научно обоснованная и постоянно осуществляемая в рамках закона предупредительная деятельность будет способствовать нейтрализации и устранению негативных элементов как в самой личности лица, склонного к совершению преступлений террористической направленности, так и оздоровление социальной и духовной среды в целом, достижению положительных результатов в улучшении общей ситуации противодействия терроризму.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, а также положениями международного права в сфере противодействия терроризму предупреждение терроризма является одним из приоритетных направлений государственной деятельности.

Согласно положениям Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.) предупреждение (профилактика) терроризма и преступлений террористической направленности является составной частью

---

[1] См.: *Миньковский Г.М., Тузов А.П.* Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних. Киев, 1987.

[2] Криминология: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2007. С. 455.

более широкой деятельности по противодействию терроризму в целом, важным элементом общегосударственной системы противодействия терроризму, создание которой стало ответом на глобальные вызовы, с которыми Российская Федерация столкнулась в конце XX – начале XXI в.

На заседании Национального антитеррористического комитета 3 июля 2012 г. в г. Махачкале Директор ФСБ России А. Бортников подчеркнул, что «...наряду с прицельными силовыми операциями по нейтрализации преступной деятельности бандгрупп и их главарей, приоритетным направлением в сфере противодействия терроризму остается целенаправленная профилактическая работа. Именно это направление становится сегодня главным приоритетом в подавлении террористической угрозы, поскольку только силовыми мерами остановить эти деструктивные процессы невозможно. Они будут сохраняться до тех пор, пока не разрушена сама система воспроизводства ключевых элементов терроризма – идеологии экстремизма, ее носителей и вдохновителей».

В соответствии с Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации противодействие терроризму осуществляется по следующим направлениям:

а) предупреждение (профилактика) терроризма;

б) борьба с терроризмом;

в) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма (п. 12).

Согласно п. 13 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации предупреждение (профилактика) терроризма осуществляется по трем основным направлениям:

а) создание системы противодействия идеологии терроризма;

б) осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

в) усиление контроля за соблюдением административно-правовых режимов.

Предупреждение (профилактика) терроризма предполагает решение следующих задач:

а) разработка мер и осуществление мероприятий по устранению причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;

б) противодействие распространению идеологии терроризма путем обеспечения защиты единого информационного пространства Российской Федерации; совершенствование системы информационного противодействия терроризму;

в) улучшение социально-экономической, общественно-политической и правовой ситуации в стране;

г) прогнозирование, выявление и устранение террористических угроз, информирование о них органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности;

д) использование законодательно разрешенных методов воздействия на поведение отдельных лиц (групп лиц), склонных к действиям террористического характера;

е) разработка мер и осуществление профилактических мероприятий по противодействию терроризму на территориях субъектов Российской Федерации;

ж) определение прав, обязанностей и ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов при организации мероприятий по антитеррористической защищенности подведомственных им объектов;

з) разработка и введение в действие типовых требований по обеспечению защищенности от террористических угроз критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

и) совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, а также лиц, пострадавших в результате террористического акта;

к) усиление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и укрепление международного сотрудничества в области противодействия терроризму;

л) обеспечение скоординированной работы органов государственной власти с общественными и религиозными организациями (объединениями), другими институтами гражданского общества и гражданами (п. 15 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации).

Правовую основу предупреждения терроризма помимо вышеуказанных нормативных правовых актов составляют также федеральные законы: от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ) и др.

Составной частью правовой базы предупреждения терроризма являются нормативные правовые акты федеральных органов власти[1], устанавливающие компетенцию общих и специальных субъектов криминологического предупреждения терроризма, а также документы, принятые во исполнение федеральных законов и регулирующие отдельные вопросы в сфере противодействия преступности.

В субъектах Российской Федерации также активно проводится работа по законодательному обеспечению предупреждения терроризма, правовую основу которой составляют:

- часть 1 ст. 72, ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации;
- статьи 21, 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- статья 11 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ.

Правовое обеспечение предупреждения преступности на уровне муниципальных образований основано на положениях:

- части 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации;
- статей 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- статьи 12 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов распространено принятие программ профилактики терроризма. Как показывает практика прокурорского надзора, они существенно различаются, часто невозможно однозначно признать объективно необходимыми и потенциально выполнимыми поставленные ими задачи и запланированные программные мероприятия, не всегда достаточно их финансирование.

На международном уровне согласованы важные решения и рекомендации в области предупреждения терроризма по линии Совета Безопасности ООН и ФАТФ.

В 2016 г. государственные органы Российской Федерации и компетентные органы Египта, Камбоджи, Таиланда и ЮАР подписали меморандумы о межведомственном сотрудничестве в борьбе с терроризмом.

Российской Федерацией ратифицирована Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (г. Варшава, 2005 г.)[2].

---

[1] Статья 8 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ.

[2] Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 183-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма».

В соответствии с п. 1 ст. 33 Конвенции центральными органами, ответственными за выполнение данной конвенции, являются Министерство юстиции Российской Федерации (по вопросам сотрудничества, связанным с деятельностью судов Российской Федерации) и Генеральная прокуратура Российской Федерации (по всем иным вопросам).

27 июля 2017 г. Российская Федерация подписала Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, касающийся проблемы иностранных боевиков-террористов.

В рамках Шанхайской организации сотрудничества, членом которой является Российская Федерация, был согласован проект Конвенции о противодействии экстремизму, который был подписан на состоявшемся 9 июня 2017 г. в г. Астане саммите глав государств.

Необходимость принятия мер к повышению эффективности контрпропаганды экстремистской идеологии предусмотрена Резолюцией 2354 (2017), принятой Советом Безопасности ООН 24 мая 2017 г.

Во исполнение Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 гг. (далее – Комплексный план) в субъектах РФ в целом выстроена соответствующая работа антитеррористических комиссий, органов исполнительной власти и местного самоуправления.

В ходе проведения мероприятий по информационно-пропагандистскому сопровождению антитеррористической деятельности осуществляется доведение с использованием региональных (местных) средств массовой информации (далее – СМИ) до населения информации о работе НАКа, АТК, органов исполнительной власти и местного самоуправления. В региональных СМИ, на терминалах комплексов ОКСИОН регулярно размещается информация о действиях, направленных на предотвращение терактов, и поведении при угрозе их совершения, в организациях и местах массового пребывания людей распространяются памятки и иные материалы антитеррористической тематики.

В рамках программы «Основы безопасности жизнедеятельности» организована разъяснительная работа среди школьников и студентов, направленная на противодействие идеологии терроризма[1]. Совместно с Минобрнауки России в регионах продолжена работа по анализу результативности преподавания курса «Основы религиозных культур и светской этики» в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, на предмет формирования у молодежи стойкого неприятия идеологии терроризма. При необходимости на местах вносятся

[1] См.: *Колесов Д.В., Максимов С.В., Соколов Я.В.* Остановим терроризм: научно-популярное издание для учащихся 5–11 классов, студентов и их родителей и учителей. М., 2013.

коррективы, препятствующие превращению данного курса в преподавание и пропаганду какого-либо одного из религиозных учений[1]. Продолжается работа и по созданию механизма противодействия радикализации и вовлечению в террористическую деятельность молодежи. Совместно с ректорами высших учебных заведений в регионах России организована работа по выявлению радикально настроенных студентов – приверженцев радикального ислама с целью исключения их влияния в первую очередь на студентов первых курсов вузов.

В целях профилактики терроризма для разъяснительной работы в ряде субъектов федерации привлекаются лидеры национальных диаспор (общин) и землячеств, а также сотрудники правоохранительных органов, прокуратуры; регулярно проводятся рабочие встречи с главами муниципальных образований, представителями национальных общин, землячеств, религиозными деятелями.

Во взаимодействии с исламскими образовательными и религиозными организациями предприняты меры по формированию многоуровневой системы подготовки квалифицированных специалистов по истории и культуре ислама для их дальнейшей работы в органах государственной власти и муниципалитетах, религиозных и светских образовательных и общественных организациях. Для предотвращения распространения идеологии терроризма в среде учащихся реализованы меры по совершенствованию обучения в образовательных организациях, направленного на формирование у молодого поколения установок межконфессиональной и межнациональной терпимости, патриотизма, а также на профилактику религиозного и политического экстремизма[2].

ФСБ России и МВД России организована работа по оказанию адресного (профилактического) воздействия на категорию лиц, наиболее подверженных или уже попавших под воздействие идеологии терроризма (молодежь, лиц, получившие религиозное образование за рубежом; преступники, отбывшие наказание за террористическую (экстремистскую) деятельности; родственники террористов)[3]. Однако, как показывают проведенные исследования, она нуждается в дальнейшем системном совершенствовании[4].

В регионах ведется постоянный мониторинг сайтов, интернет-форумов и отдельных блогов, содержащих информацию с дестабили-

---

[1] См.: *Борисов С.В., Васнецова А.С., Володина Н.В. и др.* Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму. М., 2014.

[2] Деятельность органов прокуратуры по противодействию экстремизму: пособие / С. В. Борисов и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

[3] *Анищенко В.Н., Мацкевич Р.С.* Информационное противоборство органов внутренних дел с организованной преступностью и терроризмом / под общ. ред. С. И. Гирько. М., 2013.

[4] *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А., Кундетов А.И., Федотов В.П.* Указ. соч.

зирующим потенциалом и направленную на публичное оправдание терроризма и публичные призывы к нему[1].

Проведенный анализ деятельности правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства по противодействию терроризму свидетельствует о том, что ими принимается комплекс мер по профилактике терроризма, обеспечению безопасности граждан и защищенности важных объектов. В регионах созданы и работают антитеррористические комиссии и оперативные штабы, а также межведомственные рабочие группы по профилактике терроризма и борьбы с ним. Работа органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации проводится в рамках соответствующих программ профилактики правонарушений и борьбы с преступностью, в которых предусмотрены мероприятия, направленные на профилактику терроризма, а также в рамках долгосрочных целевых программ по профилактике террористической и экстремистской деятельности.

При этом следует отметить, что полномочия и компетенция федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части осуществления профилактики терроризма нуждаются в дальнейшей конкретизации.

Определенные проблемы имеются и в обеспечении антитеррористической защищенности объектов (территорий), в том числе транспортной инфраструктуры, в организации работы органов, осуществляющих контроль и надзор за состоянием антитеррористической защищенности указанных объектов. В связи с этим необходимо установить ответственность юридических и физических лиц за неисполнение требований антитеррористической защищенности объектов, находящихся в их собственности или используемых ими на ином законном основании. С учетом изложенного заслуживают повышенного внимания вопросы реализации законодательных инициатив для преодоления указанных нормативных пробелов[2].

Сложившаяся ситуация требует обеспечения всех уровней эффективной системы надзора за исполнением законов о противодействии терроризму и активного взаимодействия в этом направлении с правоохранительными и судебными органами, Национальным антитерро-

---

[1] Научный доклад «Прокурорская деятельность в сфере обеспечения национальной безопасности и противодействия экстремизму» (п. 60 Плана работы НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на 2014 г.); Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор: монография / П. В. Агапов, С. В. Борисов и др. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2016.

[2] Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (№ 428889-6).

ристическим комитетом, оперативными штабами и антитеррористическими комиссиями, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В связи с этим представляется целесообразным:

1) продолжить научную разработку проблем предупреждения террористической деятельности, создания целевых учебных программ и курсов по проблематике предупреждения терроризма;

2) провести работу по обобщению практики профилактики терроризма в регионах в целях дальнейшей разработки научных основ ее оптимизации;

3) повысить эффективность реализации и практическую направленность разработки федеральных, региональных и муниципальных программ предупреждения террористической деятельности, целевых программ в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и этнокультурного развития, включить в них действенные профилактические мероприятия, в том числе по укреплению единства российских граждан, воспитанию патриотизма, сохранению духовных традиций народов России, интеграции и адаптации мигрантов;

4) принять комплексные меры по преодолению экстремистских тенденций в субъектах Российской Федерации, в том числе связанных с проблемами сепаратизма, реабилитации жертв политических репрессий и нарушения прав коренных народов; нейтрализации на территории России деструктивной деятельности, способствующей возникновению очагов напряженности на межэтнической и межконфессиональной основе; пресечению каналов финансирования террористической деятельности и распространения идеологии терроризма[1].

[1] Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества. С. 163–188.

Глава IV

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРОРИЗМА В РОССИИ И РЕАГИРОВАНИЕ НА НЕГО

§ 1. Состояние и динамика террористической преступности в России

Террористическая преступность выделяется и рассматривается как самостоятельный вид. Критерием отграничения террористических преступлений от всех других криминальных деяний служит характеристика специфического вида террористического насилия. Его отличительные признаки заключаются в применении физического насилия либо угрозы его применения в отношении невинных жертв в целях принуждения совершенно других субъектов к совершению определенных деяний в интересах террористов[1].

В связи с принятием Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» были внесены изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации. Круг преступлений террористической направленности в соответствии с действующими в России с 2006 г. правовыми актами оказался более широким, чем круг выделявшихся ранее преступлений террористического характера в Федеральном законе от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом». Причем расширение произошло в том числе за счет ряда преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» под террористической деятельностью понимается деятельность, включающая в себя:

а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

---

[1] См.: Экстремизм: понятие, система противодействия и прокурорский надзор: методическое пособие / под ред. проф. А. И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2009. С. 30–31.

б) подстрекательство к террористическому акту;

в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Выделение круга террористических преступлений осуществляется с учетом отраженного в документах ООН и в международных договорах Российской Федерации отличительного признака терроризма: применение психофизического насилия в отношении одних субъектов в целях воздействия на третью сторону – других субъектов.

В Европейской конвенции о предупреждении терроризма, ратифицированной Российской Федерацией в 2006 г., содержится понятие «террористические преступления», к которым отнесены преступления, вытекающие из десяти Конвенций ООН, отнесенные самой ООН к группе Конвенций о борьбе с терроризмом[1]. Кроме того, при определении перечня преступлений террористической направленности учитываются положения Федеральных законов от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.) и иных нормативных правовых документов.

Статья 24 Федерального закона «О противодействии терроризму» содержит перечень, в соответствии с которым определенную группу преступлений следует отнести к преступлениям террористической направленности:

«1. В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность организаций, цели или действия которых направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма или совершение преступлений, предусмотренных статьями 205–206, 208, 211, 220, 221, 277–280, 282.1–282.3, 360 и 361 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. Организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность – запрещению) по решению суда на основа-

[1] Подробно рассмотрены в параграфе 1 главы II.

нии заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных статьями 205–206, 208, 211, 220, 221, 277–280, 282.1–282.3, 360 и 361 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также в случае, если указанные действия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей. Решение суда о ликвидации организации (запрете ее деятельности) распространяется на региональные и другие структурные подразделения организации. Террористической организацией, деятельность которой подлежит запрещению (а при наличии организационно-правовой формы – ликвидации), также признается террористическое сообщество в случае вступления в законную силу обвинительного приговора по уголовному делу в отношении лица за создание сообщества, предусмотренного статьей 205.4 Уголовного кодекса Российской Федерации, за руководство этим сообществом или участие в нем».

С учетом изложенного в наиболее общем виде и на основе уголовно-правовой квалификации учеными к террористическим преступлениям относятся[1]:

1) непосредственно совершаемые насильственные (в разных их вариантах) преступные деяния в отношении одного субъекта (или одних) при предъявлении требования к другому (или другим), предусмотренные следующими статьями УК РФ: 205 «Террористический акт», 206 «Захват заложника», 211 «Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава», 277 «Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля», 360 «Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой», 361 «Акт международного терроризма»;

2) преступления, системно связанные с указанными и являющиеся элементами организованной террористической деятельности. В частности, предусмотренные следующими статьями УК РФ: 205.1 «Содействие террористической деятельности», 205.2 «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма», 205.3 «Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности», 205.4 «Организация террористического сообщества и участие в нем», 205.5 «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации»;

3) преступления, как правило, системно связанные с террористическими, но уголовно-правовая квалификация которых не во всех

[1] См.: *Долгова А.И.* Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом: пособие. Общая часть. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С. 144, 145.

случаях достаточна для отнесения их к числу террористических. Здесь уже следует учитывать мотивацию и механизм совершения деяния, отраженные в приговорах судов. Например, предусмотренные ст. 207 УК РФ «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма» деяния могут быть совершены из хулиганских побуждений и не носить признаки, характерные для террористического насилия. В ином случае такие деяния могут иметь своей целью дестабилизацию деятельности органов власти;

4) иные деяния, конкретные характеристики которых при их совершении подпадают под признаки, перечисляемые в антитеррористических конвенциях ООН и других международных договорах Российской Федерации. Например, деяния, предусмотренные в ст. 3 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. С этих позиций, например, пиратство, предусмотренное ст. 227 УК РФ, может в конкретных условиях оцениваться как террористическое преступление.

Перечень статей, которые относятся к террористическим преступлениям, имеется и в самом УК РФ.

Так, в примечании к ст. 255.1 УК РФ пояснено, что под финансированием терроризма понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК РФ.

Под террористической деятельностью в ст. 205.2 УК РФ понимается совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205–206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360, 361 УК РФ.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» разъяснены вопросы квалификации по ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ.

В Российской Федерации в соответствии с совместным указанием Генеральной прокуратуры РФ № 870/11, МВД России № 1 от 27 декабря 2017 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» в перечень преступлений террористического характера включены:

«1. Преступления, относящиеся к перечню без дополнительных условий:

- ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 205.6, 208, ч. 4 ст. 211, ст. 277, 360, 361 [УК РФ].

1.1. Преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела:

- ст. 220 (дата >= 29.10.2010), ст. 221 (дата >= 29.10.2010) [УК РФ].

1.2. Преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела при наличии в статистической карточке отметки о связи совершенных преступлений с террористической деятельностью или финансированием терроризма:

- ст. 207 (дата < 10.03.2006), ст. 211 (10.03.2006 <= дата < 05.05.2014), ст. 278 (дата >= 10.03.006), ст. 279 (дата >= 10.03.2006), ст. 282.1 (дата >= 10.03.2006), ст. 282.2 (дата >= 10.03.2006) [УК РФ].

2. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о связи совершенных преступлений с террористической деятельностью: ст. 206, 209, 210, 281, 295, 317, 318 [УК РФ]».

Следует отметить, что указанный перечень систематически подвергается корректировке, что обусловлено изменениями как международной ситуации, так и положением внутри страны, влияющими на террористическую угрозу, и складывающуюся следственную и судебную практику.

Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации предложено исключить ст. 220 и 221 УК РФ из п 1.1. Перечня и включить их в п. 1.2, содержащий преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела при наличии в статистической карточке отметки о связи совершенных преступлений с террористической деятельностью или финансированием терроризма.

Особенности квалификации в качестве террористических преступлений, предусмотренных ст. 220 и 221 УК РФ, разъяснены в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» (далее – постановление № 1).

В частности, в п. 10 постановления № 1 указывает на необходимость квалификации террористического акта, в ходе которого были использованы незаконно приобретенные либо хранящиеся ядерные материалы и радиоактивные вещества, по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ и соответственно ст. 220 и 221 УК РФ.

Аналогичные разъяснения об особенностях квалификации деяний, предусмотренных ст. 220 и 221 УК РФ, по совокупности преступлений террористической направленности, содержатся в п. 16, 18, 22.2, 22.3, 22.5, 23 постановления № 1. Таким образом, согласно разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации, ст. 220 и 221 УК

РФ относятся к террористическим в случае их совершения в целях осуществления террористической деятельности.

Как видно из указанного перечня, террористические и экстремистские преступления взаимосвязаны и при определенных условиях (наличие в статистической карточке отметки о связи совершенных экстремистских преступлений с террористической деятельностью или финансированием терроризма) могут трансформироваться из одних в другие.

В общем виде террористическая преступность представляет собой совокупность преступлений, характеризующихся специфическим видом террористического насилия, составляющих сложную систему с многообразными взаимосвязями преступлений и преступников.

Динамика террористической преступности в 2006–2017 гг. характеризуется возрастающим трендом[1]. При этом если до 2010 г. наблюдалось снижение количества зарегистрированных преступлений, то в период 2010–2016 гг. оно последовательно увеличивалось (рис. 4.1).

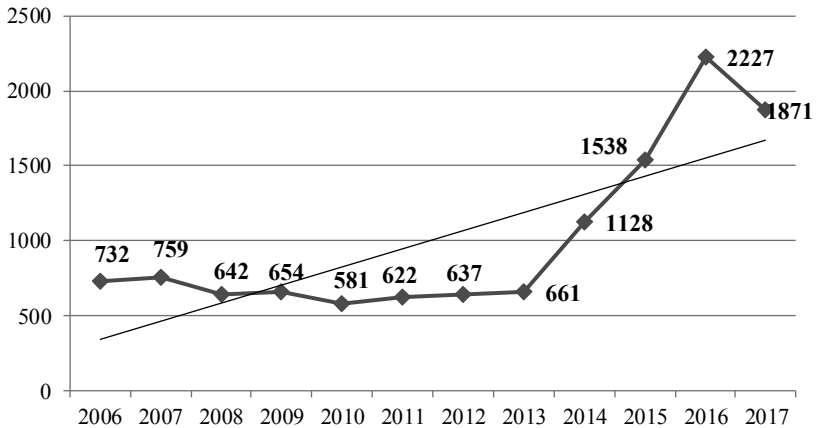


Рис. 4.1. *Динамика числа зарегистрированных преступлений террористической направленности в 2006–2017 гг.*

С 2014 г. произошло увеличение темпов прироста количества террористических преступлений. Если в 2013 г. этот показатель составлял +3,8%, то в 2014-м – уже +70,7%, следующие два года также характеризуются высокими темпами прироста (2015 г. – +35,7%, 2016-й – +45,5%).

[1] См.: Сводные отчеты по России «О преступлениях террористического характера, экстремистской направленности и связанных с террористической деятельностью» за 2006–2017 гг. (форма 282).

Такое резкое изменение динамики объясняется как неблагоприятными международными тенденциями распространения террористической угрозы со стороны международных террористических организаций, так и активизацией деятельности правоохранительных органов, постановкой на учет преступлений прошлых лет и внесением изменений в УК РФ.

В частности, Федеральным законом от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» перечень террористических преступлений пополнился тремя новыми: (а) прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3 УК РФ), (б) организация террористического сообщества и участие в нем (ст. 205.4 УК РФ) и (в) организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации (ст. 205.5 УК РФ). До этого участники террористических организаций привлекались к ответственности по ст. 282.2 УК РФ.

Уже в 2014 г. было зарегистрировано 76 преступлений, предусмотренных ст. 205.3, 205.4 и 205.5 УК РФ, а в 2015 г. их количество увеличилось втрое и составило 241 преступление.

Тем же Федеральным законом было криминализовано участие на территории иностранного государства в вооруженном формировании, не предусмотренном законодательством данного государства, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации, что повлекло существенное увеличение количества преступлений, предусмотренных ст. 208 УК РФ. В 2014 г. прирост их количества составил +70,5% по сравнению с 2013 г. Наработка практики выявления фактов террористической деятельности, квалифицированных в соответствии со вновь введенными статьями УК РФ и изменениями ст. 208 УК РФ, была продолжена в 2015 г. (+36,5%) и в 2016 г. (+44,5%).

Такая динамика была обусловлена увеличением фактов участия лиц в террористической деятельности на территории Сирийской Арабской Республики и Республики Ирак и привлечения их к уголовной ответственности[1].

В 2017 г. впервые за семь лет было отмечено сокращение зарегистрированных преступлений террористической направленности сразу на 16%. Если в 2016 г. их количество составило 2227 преступлений, то в 2017 г. этот показатель снизился до 1871 преступления.

---

[1] Согласно информации из прокуратур субъектов Российской Федерации, более 700 преступлений, предусмотренных ст. 208 УК РФ, зарегистрировано по фактам участия граждан Российской Федерации в составе НВФ на территории Сирийской Арабской Республики и Республики Ирак в 2015 г. // Справка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии исполнения законодательства о противодействии терроризму в 2015 г.

В данном случае позитивный эффект связан с активизацией работы правоохранительных органов по выявлению лиц, причастных к деятельности международных террористических организаций за рубежом, и значительным снижением числа россиян, выезжающих за пределы Российской Федерации для участия в террористической деятельности.

Кроме того, изменилась правоприменительная практика, что выразилось в квалификации действий россиян, выехавших в САР для участия в террористической деятельности, только по ст. 205.5 УК РФ. В предыдущие годы квалификация аналогичных деяний осуществлялась по совокупности с ч. 2 ст. 208 УК РФ (в ред. Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ).

Так, в 2017 г. Московским окружным военным судом З. признан виновным и осужден по ст. 205.3 и ч. 2 ст. 205.5 УК РФ к 7 годам лишения свободы.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что 19.12.2014 З. авиарейсом прибыл в Стамбул. В феврале 2015 г. пересек турецко-сирийскую границу и вступил в международную террористическую организацию «Джебхат ан-Нусра», в составе которой участвовал в боевых действиях. Позднее в 2016 г. проходил обучение в лагере подготовки боевиков. В мае 2016 г. нелегально вернулся на территорию Турецкой Республики, где был задержан и в мае 2016 г. депортирован в Российскую Федерацию.

При этом отмечается тенденция к существенному снижению числа уголовных дел о преступлениях террористического характера, совершенных на территории России. В свою очередь, количество уголовных дел об участии россиян в террористической деятельности за пределами Российской Федерации, продолжает оставаться высоким.

Глобальная сеть Интернет стала основным каналом распространения террористической идеологии и насилия (кибертерроризм), которая служит для террористических объединений средством связи, рекрутирования и самовербовки новых членов, используется для организации и координации правонарушений террористической направленности. Реагирование на них затруднено несовершенством законодательства, размещением сайтов за пределами юрисдикции российских правоохранительных органов и др.

Доля террористических преступлений, совершенных с использованием сети Интернет, в 2017 г. составила 11% (206), что может свидетельствовать о стремлении террористов расширить свое присутствие в цифровой среде. Для сравнения, в 2015 г. удельный вес таких преступлений был равен 8,6% (133), в 2016 г. – 8,4% (186).

На сайтах экстремистских и террористических организаций размещаются материалы, дискредитирующие государственную политику Российской Федерации, а также пропагандирующие нетрадиционные

для Северного Кавказа и Поволжья течения в исламе. В частности, в Республике Дагестан и Чеченской Республике посредством рассылки электронных писем распространялись сообщения о совершенных членами незаконных вооруженных формировании вооруженных акциях, видеоролики агитационного характера с пропагандой идей так называемого чистого ислама и др.

В последние годы активизировался сбор денежных средств для поддержки религиозно-экстремистских организаций и незаконных вооруженных формирований путем использования сети Интернет.

Так, за пособничество в финансировании терроризма в 2015 г. к 1 году лишения свободы осужден М., предоставивший свой абонентский номер для регистрации электронного кошелька и собравший 7100 руб.[1]

Уже несколько лет в России функционирует система, позволяющая осуществлять блокировку доступа к экстремистско-террористическому контенту в сети Интернет по требованию Генеральной прокуратуры. На сегодняшний день по требованию прокуратуры во внесудебном порядке заблокировано свыше 15 тыс. интернет-ресурсов, более чем со 130 тыс. страниц противоправная информация удалена. В ходе исполнения требований Генеральной прокуратуры Российской Федерации только в 2014 г. выявлено и заблокировано 160 электронных адресов таких сайтов, специально созданных для сбора средств террористам[2].

Вместе с тем нередко информация экстремистско-террористического содержания размещается на сайтах, обслуживаемых провайдерами на территории других государств. Использование Интернета террористами – это международная проблема, для решения которой требуются согласованные ответные меры трансграничного характера.

В последние годы наметилась тенденция перехода от реагирования на уже совершенные теракты к их предотвращению и профилактике террористических проявлений на ранних стадиях[3]. В 2016 г. по срав-

---

[1] Справка Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации о рассмотрении судами Российской Федерации уголовных дел о преступлениях террористической направленности в 2015 г.

[2] Вместе с тем ограничение доступа к интернет-сайтам не предусматривает блокировку «инструментов финансирования терроризма» (например, QIWI-кошельки и иные электронные платежные средства) и они могут продолжать использоваться для финансирования терроризма. Для разрешения этого вопроса Генеральной прокуратурой Российской Федерации направлено обращение в Росфинмониторинг для проработки предложений о дополнительных мерах по перекрытию каналов финансирования терроризма в сети Интернет.

[3] См.: *Меркурьев В.В., Агапов П.В., Нафиков И.С.* Профилактика экстремистских проявлений органами прокуратуры Республики Татарстан // Прокурор. 2014. № 4. С. 62–69.

нению с 2015 г. почти на 80% увеличилось количество предотвращенных преступлений исследуемого вида на стадии приготовления или покушения (125).

Доказали свою эффективность меры, направленные на нейтрализацию угроз международного терроризма за пределами страны и недопущение проникновения участников международных террористических организаций на территорию нашего государства. По данным директора ФСБ России А. В. Бортникова, в 2017 г. органами безопасности предотвращен ряд терактов в России и в странах Центральной Азии, пресечено проникновение в Россию более 17,5 тыс. иностранцев, подозреваемых в террористической деятельности, перекрыто 11 каналов переброски иностранных боевиков-террористов из Сирии в страны СНГ[1].

§ 2. Структура террористической преступности

Как показывают статистические данные за период 2006–2017 гг., в России на протяжении последних лет число зарегистрированных преступлений террористической направленности возросло, при этом в структуре террористической преступности преобладали преступления, предусмотренные ст. 208 УК РФ.

Прежде всего, это обусловлено привлечением в 2014–2016 гг. к уголовной ответственности россиян, выехавших в Сирию до признания «Исламского государства» террористической организацией. Надо сказать, что их действия квалифицировались правоохранительными органами по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 205.5 и 208 УК РФ, что существенно отразилось на статистических показателях.

В 2017 г. общее количество преступлений, предусмотренных ст. 208 УК РФ «Организация незаконного вооруженного формирования и участия в нем», ст. 205.3 УК РФ «Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности» и ст. 205.5 УК РФ «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации» снизилось на треть (табл. 4.1). Это произошло благодаря активной работе правоохранительных органов в предыдущие годы по выявлению причастных к деятельности международных террористических организаций и снижению в связи с этим числа россиян, выезжающих в Сирию.

---

[1] В Москве прошло совместное заседание НАКа и ФОШ // Официальный сайт Национального антитеррористического комитета. 2017. 12 дек. URL: http://nac.gov.ru/nak-prinimaet-resheniya/v-moskve-proshlo-sovmestnoe-zasedanie-nacionalnogo-2.html (дата обращения: 24.08.2018).

Таблица 4.1

Сведения о количестве преступлений террористической направленности, зарегистрированных в 2006–2017 гг.[1]

Годы	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Всего	***732***	***759***	***642***	***654***	***581***	***622***	***637***	***661***	***1128***	***1538***	***2227***	***1871***
Террористический акт (ст. 205)	112	48	10	15	31	29	24	31	33	8	25	37
Содействие террористической деятельности (ст. 205.1)	16	7	10	15	22	61	58	74	124	127	200	231
Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма (ст. 205.2)	–	1	2	7	9	14	20	29	81	121	190	187
Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3)	Введена Федеральным законом от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ									102	153	103
Организация террористического сообщества и участие в нем (ст. 205.4)										6	6	24
Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации (ст. 205.5)										137	544	488
Несообщение о преступлении (ст. 205.6).											2	34
Захват заложника (ст. 206)	22	18	12	16	5	5	8	11	11	10	0	0

[1] Отчет о преступлениях террористического характера, экстремистской направленности и связанных с террористической деятельностью за январь – декабрь 2006–2017 гг. по форме отчетности Антитеррор (282).

Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208)	571	592	522	509	403	501	495	490	787	1008	1082	739
Бандитизм (ст. 209)	Отнесена к перечню террористических преступлений Указанием Генерального прокурора РФ от 31 декабря 2014 г. № 744/11									3	0	2
Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней) (ст. 210)										2	0	0
Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ч. 4 ст. 211)	8	3	5	4	4	2	3	6	0	0	0	0
Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277)	1	1	2	1	4	1	4	2	0	0	1	0
Насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278)	0	4	2	0	1	1	7	9	11	5	4	1
Вооруженный мятеж (ст. 279)	2	6	2	1	1	3	2	0	0	–	–	–
Диверсия (ст. 281)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–
Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317)	Отнесена к перечню террористических преступлений Указанием Генерального прокурора РФ от 11 сентября 2013 г. № 387-11 (в ред. от 24 апреля 2014 г.)									0	0	14
Применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318)										0	0	0
Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360)	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	3	0
Акт международного терроризма (ст. 361)	Введена Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ									–	–	2

Количественные показатели террористической преступности не всегда позволяют судить о снижении или увеличении уровня террористической угрозы. Например, большую долю зарегистрированных в 2015 г. – I полугодии 2018 г. террористических преступлений составляли преступления, которые были совершены в прошлые годы, количество же преступлений, имевших место в указанный период, не превышало 40%. Прежде всего, это было обусловлено выявлением правоохранительными органами в 2014–2018 гг. фактов вступления россиян в НВФ и МТО на территории Сирии в так называемую «первую волну» массового прибытия рекрутов в состав «Исламского государства» в 2011–2013 гг.

Значительный рост количества зарегистрированных преступлений террористической направленности с 2013 г. связан с введением в уголовное законодательство новых составов преступлений террористической направленности и выявлением новых эпизодов преступной деятельности в действиях лиц, ранее привлеченных к уголовной ответственности по ст. 205.5, 208 УК РФ. Таким образом, доля выявленных фактов участия в незаконных вооруженных формированиях и террористических организациях (ст. 205.5, 208 УК РФ) в структуре преступлений террористического характера с этого времени составляет около 75%.

Динамику преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ (Террористический акт)[1], необходимо проследить в более длительных период, учитывая повышенную опасность данных преступлений. В 1997–1999 гг. и 2007–2017 гг. показатель зарегистрированных преступлений варьировался от 48 (2007 г.) до 8 (2015 г.). Наибольшее их количество было совершено в период 2000–2006 гг. Пикового значения показатель достиг в 2003 г. (561) (рис. 4.2).

Несколько иную картину террористической угрозы показывают сведения о человеческих жертвах терроризма, которые фиксируются в статистических отчетах о преступности с 2008 г. В соответствии с ними наиболее кровавые террористические акты произошли в 2010 г. (Московский метрополитен, г. Кизляр и Ставрополь), 2011 г. (аэропорт Домодедово, г. Нальчик), 2013 г. (г. Волгоград), 2015 г. (авиакатастрофа над Синайским полуостровом) и 2017 г. (Метрополитен г. Санкт-Петербурга) (рис. 4.3).

Следует отметить, что конструкция ст. 205 УК РФ позволяет квалифицировать как оконченное преступление фактическую угрозу его совершения. В этой связи основной массив зарегистрированных по ст. 205 УК РФ преступлений не повлек за собой человеческих жертв.

---

[1] До 2006 г. ст. 205 УК РФ именовалась «Терроризм».

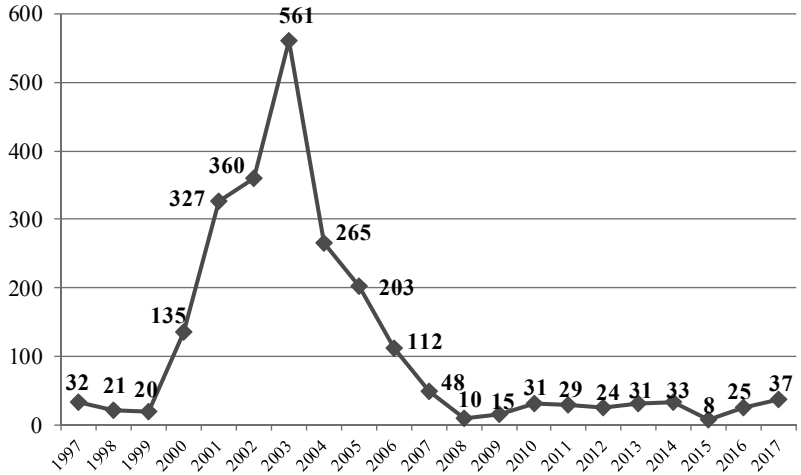


Рис. 4.2. *Динамика зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ, в период 1997–2017 гг.*

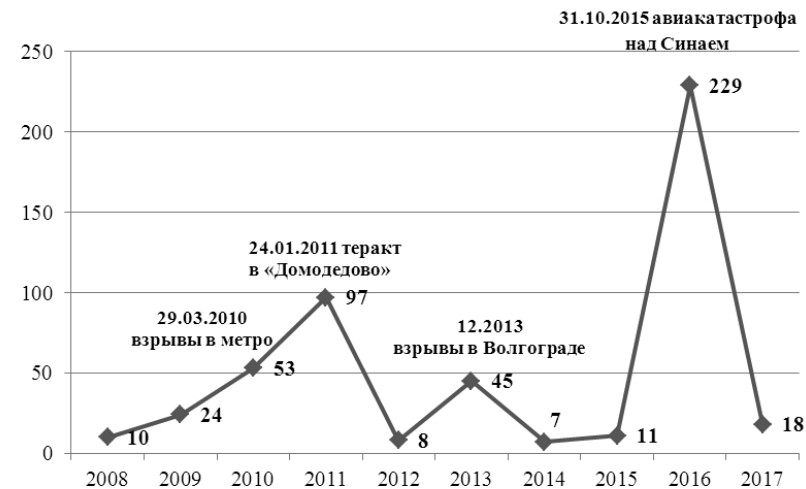


Рис. 4.3. *Количество погибших от преступных посягательств террористического характера (ф. 494)*

Так, в 2017 г. по ст. 205 УК РФ «Террористический акт» зарегистрировано 37 преступлений (+48%), из них в 34 случаях теракты были предотвращены на этапе приготовления. Человеческие жертвы повлек лишь один теракт, совершенный в г. Санкт-Петербурге 3 апреля 2017 г.

в перегоне между станциями метрополитена «Сенная площадь» и «Технологический институт». В результате взрыва самодельного взрывного устройства, начиненного поражающим элементом, погибло 14 и пострадало свыше 40 чел.

Как оконченный теракт квалифицированы действия восьми граждан республик Средней Азии, установивших 13 июля 2017 г. на пути следования в г. Санкт-Петербург поезда «Сапсан» металлическую сварочную конструкцию. По замыслу террористов наезд на нее состава должен был привести к сходу вагонов с рельс и повлечь за собой большое количество человеческих жертв. В результате столкновения четыре вагона поезда получили значительные повреждения, однако пострадавших удалось избежать.

В последние годы большинство терактов были запланированы в целях воспрепятствования дальнейшей реализации Российской Федерацией политики по борьбе с международными террористическими организациями на территории Сирии. В качестве объектов терактов выбирались места массового скопления людей, совершение взрывов на которых привело бы к значительным жертвам.

В ряде случаев совершение терактов было направлено на подрыв авторитета Российской Федерации на международной арене и срыв важнейших спортивных мероприятий. Так, в мае 2017 г. задержаны гражданине республик Средней Азии, планировавшие совершение взрыва на одной из станций Московского метрополитена в целях срыва проведения в России Кубка Конфедераций в 2017 г. и Чемпионата мира по футболу 2018 г.

Основу для уголовно-правового предупреждения террористических актов составляют преступления, предусмотренные антитеррористическими нормами с двойной превенцией. Как показывает отечественный опыт, установление уголовной ответственности за вовлечение в террористическую деятельность, вооружение, подготовку, обучение, финансирование террористов, пособничество в совершении террористического акта, публичные призывы к осуществлению террористической деятельности и др. является наиболее эффективной и перспективной стратегией борьбы с таким негативным явлением как терроризм. К числу названных норм, прежде всего, относятся ст. 205.1–205.6 и 208 УК РФ, которые можно назвать нормами специальной антитеррористической направленности.

В 2017 г. 39,5% зарегистрированных преступлений террористической направленности составили преступления, предусмотренные ст. 208 УК РФ и 26,1% – ст. 205.5 УК РФ; 12,3% – ст. 205.1 УК РФ; 10% – ст. 205.2 УК РФ; 5,5% – ст. 205.3 УК РФ. Активно стала применяться введенная в Уголовный кодекс Российской Федерации в июле 2016 г. ст. 205.6, установившая ответственность за несообщение в органы власти о лицах, которые готовят, совершают или совершили

хотя бы одно из преступлений террористической направленности. Если в 2016 г. таких преступлений было зарегистрировано лишь 2, то в 2017 г. – уже 34 (рис. 4.4).

Повысилась выявляемость финансирования терроризма и фактов вербовки в террористические организации. Если в 2016 г. по ст. 205.1 УК РФ зарегистрировано 100 преступлений, то в 2017 г. – 231.

На 300% возросло число фактов организации террористического сообщества и участия в нем (ст. 205.4 УК РФ, с 6 до 24)

В 2017 г. лишь 423 преступления террористической направленности или 22% от общего числа поставленных на учет преступлений исследуемого вида совершены в отчетном году (в 2016 г. – 556, или 25%), а остальные преступления относятся к категории так называемых преступлений прошлых лет. Кроме того, отмечается уменьшение количества преступлений, зарегистрированных по ст. 205.5 УК РФ (–10,3%), 206 УК РФ (–27,3%), 205[2] УК РФ (–1,6%).

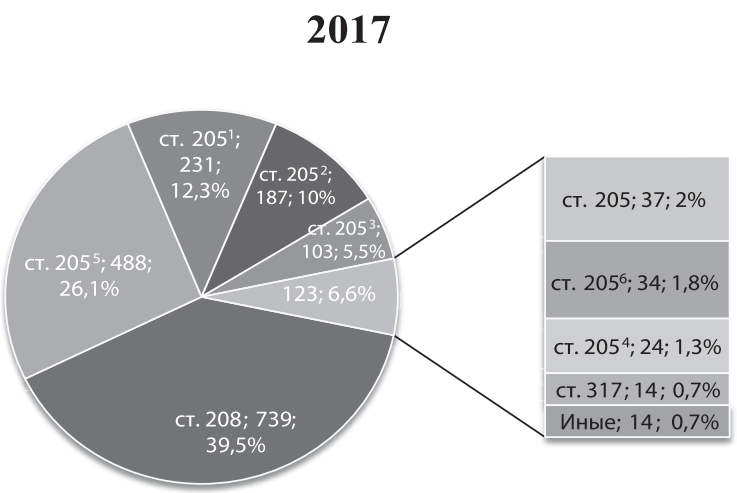


Рис. 4.4. *Структура террористической преступности в 2017 г.*

Отмечается тенденция к существенному снижению числа уголовных дел о преступлениях террористического характера, совершенных на территории России. В свою очередь, количество уголовных дел об участии россиян в террористической деятельности за пределами Российской Федерации продолжает оставаться высоким.

В 2017 г. на стадии приготовления или покушения было предотвращено 101 преступление террористической направленности, что составило 5,4% всех зарегистрированных преступлений исследуемого вида. Особенно стоит отметить, что из 37 зарегистрированных престу-

плений, предусмотренных ст. 205 УК РФ, в 34 случаях теракты были предотвращены на этапе неоконченного преступления.

На протяжении последних лет также возрастает число лиц, осужденных за совершение преступлений террористической направленности. Сведения Судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации дают наиболее полное представление о террористической преступности, тем более что учетно-регистрационная дисциплина в судах характеризуется большей точностью по сравнению с первоначальным учетом количества преступлений в правоохранительных органах.

Так, в 2016 г. за террористические посягательства на сотрудников правоохранительных органов (ст. 317 УК РФ) осуждено 77 лиц, в то время как в соответствии с данными статистической формы «Антитеррор» МВД России в этот период выявлено лишь одно лицо, совершившее данное преступление (см. табл. 4.2).

Таблица 4.2

Динамика количества осужденных лиц по террористическим преступлениям по основной и дополнительной квалификации по приговору суда в период 2011–2017 гг.

Преступления по статьям УК РФ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства							
Террористический акт (ст. 205)	11	23	16	27	17	26	34
Вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению (ст. 205.1)	3	3	11	17	15	22	74
Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205.2)	4	1	2	10	26	47	96
Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3)	Информация отсутствует			0	0	7	9
Организация террористического сообщества и участие в нем (ст. 205.4)				0	2	2	12
Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации (ст. 205.5)				3	9	63	110
Захват заложника (ст. 206)	6	3	3	6	5	7	9

Продолжение табл. 4.2

Преступления по статьям УК РФ	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208)	136	169	150	236	241	253	292
Создание и участие в устойчивой вооруженной группе (банды) (при наличии признака террористического мотива) (ст. 209)	–	–	–	–	2	4	1
Организация и участие в преступном сообществе (преступной организации) (при наличии признака террористического мотива) (ст. 210)	–	–	–	–	2	2	9
Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211)	–	–	5	6	1	1	2
Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами (ст. 220)	–	11	9	4	3	3	3
Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 221)	–	0	0	0	1	1	1
Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства							
Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277)	–	0	1	1	0	0	0
Насильственный захват власти или насильственное удержание власти (при наличии признака экстремистского мотива) (ст. 278)	0	23	0	13	9	2	1
Вооруженный мятеж (при наличии признака экстремистского мотива) (ст. 279)	0	3	0	2	0	0	0
Диверсия (ст. 281)	0	2	0	0	0	0	1

Окончание табл. 4.2

Преступления по статьям УК РФ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Организация и участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности (ст. 282.2)	–	–	0	6	0	0	66
Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (при наличии признака террористического мотива) (ст. 295)	–	–	–	0	0	3	62
Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (при наличии признака террористического мотива) (ст. 317)	–	–	–	10	12	77	75
Применение насилия в отношении представителя власти (при наличии признака террористического мотива) (ст. 318)	–	–	–	4	5	3	70
Всего	164	238	197	345	350	523	732

Наибольшее количество дел террористической направленности рассматриваются судами Северо-Кавказского федерального округа, а также г. Москвы, республик Татарстан и Башкортостан, в том числе военными судами данных регионов.

Количество осужденных за террористические акты в период 2011–2017 гг. возросло с 11 лиц в 2011 г. до 34 лиц в 2017 г.

Так, Верховным судом Республики Дагестан 21 апреля 2015 г. Л., А. и Г. признаны виновными и осуждены по п. «б» ч. 3 ст. 205, ч. 2 ст. 209, ч. 3 ст. 222 и другим преступлениям УК РФ к пожизненному лишению свободы.

В ходе судебного рассмотрения было установлено, что 28 августа 2012 г. в Буйнакском районе Республики Дагестан указанные лица закрепили самодельное взрывное устройство в виде «пояса смертника» на теле

своей сообщницы К., которая по указанию Л. пришла к дому религиозного деятеля Ацаева, являвшемуся местом массового паломничества, и в присутствии большого количества людей привела в действие взрывное устройство. В результате взрыва Ацаев и еще 6 чел. погибли, а 7 получили телесные повреждения различной степени тяжести[1].

Еще одним резонансным судебным процессом последних лет можно назвать рассмотрение Северо-Кавказским окружным военным судом уголовных дел в отношении должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления Республики Дагестан, которые 27 августа 2015 г. признаны виновными и осуждены, в том числе к пожизненному лишению свободы.

В ходе судебного рассмотрения было установлено, что заместитель главы администрации г. Каспийска Д., действуя в интересах А. – мэра г. Махачкалы обратился к руководителю незаконного вооруженного формирования А. (прокурору отдела прокуратуры Республики Дагестан и одновременно предпринимателю) с просьбой оказать давление на главу администрации г. Каспийска О. По указанию А. 2 апреля 2011 г. был произведен выстрел из огнемета РПО-А «Шмель» в здание культурно-развлекательного комплекса «Москва», председателем Совета директоров которого был родственник О. Зданию причинены повреждения на сумму около 1 млн 800 тыс. руб.

Кроме того, по указанию А. члены банды 19 июля 2011 г. стреляли из пистолета в начальника отдела по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами прокуратуры Республики Дагестан, причинив ранение плеча, в результате осечки довести умысел, направленный на лишение жизни, не удалось, а 14 декабря 2011 г. из автоматического огнестрельного оружия застрелили и.о. руководителя следственного отдела по Советскому району г. Махачкалы СУ СК РФ по Республике Дагестан.

Северо-Кавказским окружным военным судом рассмотрено 2 уголовных дела в отношении трех участников террористического сообщества, которые, протестуя против вступления Республики Крым в состав Российской Федерации, в апреле 2014 г. совершили поджоги офиса общественной организации «Русская община Крыма» и офиса симферопольского местного городского отделения Крымского регионального отделения всероссийской политической партии «Единая Россия». Планировали совершить взрывы памятника В. И. Ленина, мемориала «Вечный огонь» и иные объекты, а также хранили оружие и взрывные устройства. Довести преступный умысел до конца не смогли, так как были задержаны сотрудниками правоохранительных органов.

---

[1] Здесь и далее использованы справки Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации о рассмотрении судами Российской Федерации в 2015–2017 гг. уголовных дел о преступлениях экстремистской и террористической направленности.

Руководитель террористического сообщества С. признан виновным и осужден по ч. 1 ст. 205.4, п. «а» ч. 2 ст. 205, ч. 1 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 205, ч.3 ст. 30, ч. 3 ст. 222, ч. 3 ст. 222 УК РФ к 20 годам лишения свободы, участники: К. – к 10 годам лишения свободы, Ч. – к 7 годам лишения свободы.

В анализируемый период продолжалось рассмотрение уголовных дел о террористических актах, совершенных в прошлые годы.

Например, Московским окружным военным судом 21 марта 2017 г. к 19 годам лишения свободы осужден З. по ч. 3 ст. 205, ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 205, ч. 5 ст. 33 и ч. 3 ст. 205, п. «е, ж» ч. 2 ст. 105, ч. 2 ст. 210, ч. 3 ст. 222 УК РФ.

З. являлся членом преступного сообщества, целью которого было проведение в г. Москве террористических актов. Участвуя в их подготовке и осуществлении, З. приобретал автомашины, перевозил оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества и взрывные устройства. Оружие, доставленное З. в г. Москву, в частности, использовано террористами, захватившими 23 октября 2002 г. в заложники 912 чел., пришедших во Дворец культуры ОАО «Московский подшипник» на мюзикл «Норд-Ост». В ходе операции по освобождению уничтожено 40 террористов, из числа заложников погибло 125 чел.

Верховным судом Кабардино-Балкарской Республики 30 сентября 2015 г. С. признан виновным и осужден к 13 годам 6 месяцам лишения свободы за акты терроризма и вооруженные нападения, совершенные 13–14 октября 2005 г. в составе созданного Масхадовым и Басаевым преступного сообщества, на объекты правоохранительных и военных структур, а также посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, убийства гражданских лиц. В результате преступных действий погибло 35 сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, 15 гражданских лиц, причинен вред здоровью различной степени тяжести 131 сотруднику правоохранительных органов и военнослужащих, а также 92 жителям, причинен имущественный ущерб на общую сумму около 55 млн руб. Кроме того, в г. Нальчике была парализована деятельность государственных органов власти и управления, не работали предприятия, организации, учебные и дошкольные учреждения, нарушено водоснабжение и телефонная связь.

В анализируемый период судами признавались виновными лица за покушение на совершение террористических актов и приготовление к ним.

Московским областным судом 24 апреля 2015 г. А. признан виновным и осужден по ч. 2 ст. 209, ч. 1 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 205, ч. 3 ст. 223, ч. 3 ст. 222 УК РФ к 17 годам лишения свободы.

А. совместно с другими лицами с целью совершения террористического акта поселился в квартире в г. Орехово-Зуево Московской обла-

сти, приобрел компоненты для изготовления самодельного взрывного устройства и другое оружие, выбирал место для самоподрыва. 20 мая 2013 г. А. был задержан.

Московским городским судом 2 апреля 2015 г. П. признан виновным и осужден по ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 205, ч. 1 ст. 205.2, ч. 1 ст. 223, ч. 1 ст. 222 УК РФ к 9 годам лишения свободы.

П. намеревался совершить террористический акт в отношении правительственного кортежа в районе ул. Новый Арбат или Рублевского шоссе г. Москвы, изготовил самодельные взрывные устройства. 2 июля 2013 г. приобрел дистанционно управляемую модель вертолета, которую планировал снарядить взрывчаткой и подорвать, однако 3 июля 2013 г. был задержан.

Приволжским окружным военным судом 7 апреля 2017 г. осуждены С. по ч. 1 ст. 30, п. «а» ч. 3 ст. 205, ч. 1 ст. 205.1, ч. 1 ст. 205.2 УК РФ к 10 годам лишения свободы.

С. планировал осуществить террористический акт в г. Казани путем вооруженного нападения и совершения взрывов на территориях авиационного и порохового заводов.

Обращает на себя внимание тот факт, что в период 2011–2017 гг. лица осуждались помимо прочего и за преступления, не имеющие широкого распространения. Например, за незаконное обращение (ст. 220 УК РФ) и хищение либо вымогательство (ст. 221 УК РФ) ядерных материалов или радиоактивных веществ в данный период осуждено 32 лица.

Анализ структуры террористической преступности свидетельствует, что самым значительным в ней является сегмент преступлений, связанных с организованной преступной деятельностью (205.1–205.5 УК РФ). Наибольшую угрозу национальной безопасности Российской Федерации при этом представляют террористические формирования религиозно-экстремистской направленности, совершающие помимо терактов широкий спектр иных преступлений: посягательства на жизнь сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих; преступления общеуголовного характера (разбои, вымогательства денежных средств у предпринимателей и должностных лиц в целях финансовой «подпитки» терроризма). Кроме того, высокую степень общественной опасности представляют попытки создания в России подпольных религиозно-экстремистских ячеек международных террористических объединений.

§ 3. География и региональная специфика терроризма в России

Изучение региональных особенностей террористической преступности в период 2006–2017 гг. показывает, что наибольшее количество преступлений террористической направленности зарегистрировано

в Северо-Кавказском, Приволжском и Центральном федеральных округах (табл. 4.3). Вместе с тем следует учитывать, что с 2013 г. более половины зарегистрированных преступлений этой категории совершено за пределами территории Российской Федерации.

Таблица 4.3

Сведения о количестве преступлений террористической направленности, зарегистрированных в 2004–2017 гг. (по федеральным округам)

Федеральный округ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Центральный	303	28	20	25	24	14	17	16	49	70	140	192
Северо-Западный	84	8	7	11	6	2	5	8	8	17	49	58
Южный	36	2	5	11	9	7	9	9	29	64	119	141
Северо-Кавказский	685	628	539	533	464	576	565	579	883	1168	1572	1146
Приволжский	232	35	26	28	30	4	12	21	97	116	193	164
Уральский	53	7	6	12	13	4	3	2	20	45	68	76
Сибирский	143	12	12	12	12	5	5	10	16	39	49	47
Дальневосточный	63	6	10	8	10	1	2	0	11	13	31	25

По числу преступлений террористической направленности доминировал Северокавказский регион. При этом можно говорить о том, что география резонансных террористических посягательств и инфраструктура терроризма постепенно распространялись за пределы республик Северо-Кавказского федерального округа на другие регионы. Угрозы экстремистского и террористического характера стали наблюдаться в регионах, для которых подобные проявления были несвойственны (например, в Дальневосточном, Сибирском и Уральском регионах).

Тенденция «расползания» террористической угрозы на регионы Российской Федерации сохранилась и в 2017 г. В Центральном федеральном округе было зарегистрировано 192 (+37,1%) преступления,

Северо-Западном – 58 (+18,4%), Южном – 141 (+18,5%) и Уральском – 76 (+11,8%). Сложившаяся ситуация непосредственно связана со сменой тактики преступной деятельности международных террористических организаций. Распространяется тактика террористической деятельности посредством использования террористов-одиночек в сочетании с созданием так называемых спящих ячеек, объединяющих пособников террористической деятельности в региональные сетевые структуры по всех России[1].

Наглядно отмеченную тенденцию можно продемонстрировать на примере распространенности преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ. Если в 2006 г. террористические акты регистрировались лишь в трех округах, то в 2017 г. почти во всех округах Российской Федерации (рис. 4.5).

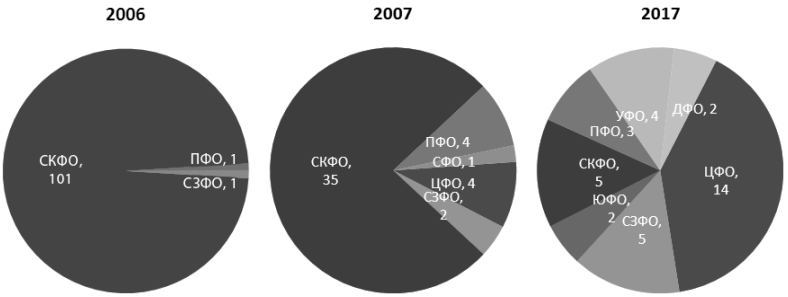


Рис. 4.5. *Количество преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ, по регионам Российской Федерации*

С 2017 г. на фоне общего снижения террористической преступности рост числа преступлений террористической направленности имел место лишь на территории Центрального (+37,1% со 140 до 192), Уральского (+ 11,8%, с 68 до 76) и Южного (+18,5%, со 110 до 141) федеральных округов. В остальных федеральных округах отмечено снижение этого показателя.

Так, в Северо-Кавказском федеральном округе в 2017 г. террористическая преступность снизилась на 27,1% (с 1572 до 1146), в Дальневосточном – на 19,4% (с 31 до 25), в Северо-Западном – на 18,4% (с 58 до 49), в Приволжском – на 15% (со 193 до 164), в Сибирском – на 4,1% (с 49 до 47). При этом значительная доля (более 60%) преступлений террористической направленности продолжает регистрироваться в Северо-Кавказском федеральном округе (рис. 4.6).

[1] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2017 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры РФ д-ра юрид. наук. проф. О.С. Капинус. М.: Ун-т прокуратуры РФ, 2018. С. 127.

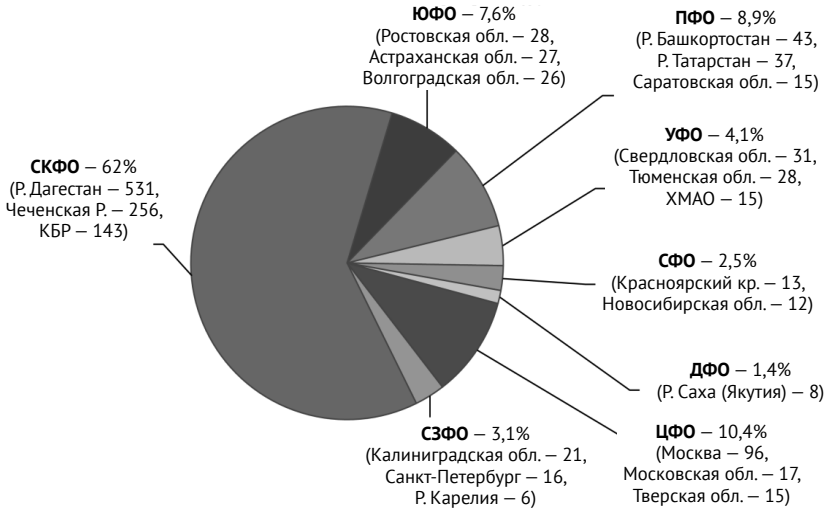


Рис. 4.6. *Количество зарегистрированных преступлений террористической направленности по федеральным округам в 2017 г.*

Ни одного преступления анализируемой категории в 2017 г. не зарегистрировано в республиках Бурятия, Марий Эл, Тыва, Камчатском крае, Новгородской, Омской, Псковской областях, Чукотском и Ненецком автономных округах, Еврейской автономной области.

В 1 полугодии 2018 г. статистика изменилась. Существенное уменьшение числа преступлений анализируемой категории – с 738 до 457 (–38,1%) – отмечается в Северо-Кавказском федеральном округе, что повлияло на общую статистику террористической активности в стране. На территории остальных федеральных округов этот показатель увеличился: в Дальневосточном – с 12 до 26 (+116,7%), Сибирском – с 22 до 41 (+86,4%), Северо-Западном – с 41 до 50 (+22%), Приволжском – с 93 до 122 (+31,2%), Уральском – с 44 до 59 (+34,1%), Центральном – с 85 до 105 (+23,5%), Южном – с 78 до 98 (+25,6%) федеральных округов.

Существенное снижение количества преступлений террористического характера в I полугодии 2018 г. отмечается в республиках Адыгея – с 15 до 9 (46,7%), Дагестан – с 315 до 230 (–27%), Ингушетия – с 54 до 26 (–51,9%), Кабардино-Балкария – со 106 до 58 (–45,3%), Карелия – с 4 до 1 (–75%), Северная Осетия – Алания – с 30 до 10 (–66,7%), Чеченской Республике – со 183 до 77 (–57,9%); Калининградской – с 18 до 10 (–44,4%), Свердловской – с 17 до 10 (–41,3%), Ульяновской – с 12 до 1 (–91,7%), областях.

Значительный рост количества зарегистрированных преступлений анализируемой категории в I полугодии 2018 г. отмечен в Республи-

ке Крым – с 7 до 17 (+142,9%), г. Санкт-Петербурге – с 10 до 23 (+130%), Астраханской – с 9 до 21 (+133%), Волгоградской – с 19 до 31 (+63%); Московской – с 4 до 14 (+250%), Псковской – с 0 до 5, Самарской – с 7 до 17 (+114,3%) областях; Пермском – с 4 до 23 (+475%), Красноярском – с 4 до 16 (+300%), Хабаровском – с 2 до 15 (+650%) краях; Псковской (с 0 до 5) области, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – с 6 до 22 (+227%).

В ряде регионов при отсутствии зарегистрированных преступлений анализируемой категории в 1-м полугодии 2017 г. отмечается их рост в 2018 г., что обусловлено выявлением случаев участия жителей региона в незаконных вооруженных формированиях и террористических организациях на территории Сирии. Такая ситуация имеет место Республике Марий Эл (3), г. Севастополе (1), Омской области (2), Алтайском (1) и Приморском (1) краях.

Общее снижение террористической преступности в 1-м полугодии 2018 г. обусловлено существенным падением этого показателя – с 738 до 457 (–38,1%) – в Северо-Кавказском федеральном округе.

Ежегодно жителями регионов СКФО совершается свыше 60% всех регистрируемых в России преступлений террористической направленности. И если на остальной части страны в большинстве своем уголовные дела возбуждаются по фактам совершения таких преступлений за пределами России, то в СКФО по-прежнему высока внутренняя террористическая угроза, создающая опасность гибели людей.

Жители СКФО не только активно участвуют в НВФ и МТО, как в России, так и за ее пределами, но и подготавливают террористические акты в разных регионах страны.

Так, летом 2016 г. на территории Ингушетии была создана ячейка МТО «ИГИЛ», участники которой планировали с помощью террористов-смертников совершить взрывы в местах массового скопления людей в Москве в период новогодних праздников, а также осуществить нападение на посольство Франции. В ходе спецоперации в г. Назрани у террористов изъят арсенал оружия и взрывных устройств, пять активных участников группы задержаны.

После завершения второй чеченской компании основная масса участников незаконных вооруженных формирований (далее – НВФ) переместилась в Дагестан, Ингушетию и Кабардино-Балкарию. С 2013 г. значительная часть участвующих ранее в НВФ на территории СКФО боевиков выехала в Сирию. Однако в этих республиках по-прежнему действуют хорошо вооруженные группировки, систематически совершающие нападения на сотрудников правоохранительных органов, нередко приводящие к жертвам, в том числе среди мирных жителей.

Именно СКФО является основным поставщиком российских рекрутов для участия в террористической деятельности в Сирийской Арабской Республике, что обусловлено не только последствиями Чеченской войны, значительным количеством мусульманского населения в этих регионах, но и остро стоящими экономическими проблемами. Пример тому – Чеченская Республика, после возрождения которой приток ее жителей в НВФ и международные террористические организации сократился в разы.

По данным Национального антитеррористического комитета, на территорию Сирийской Арабской Республики для участия в боевых действиях в составе незаконных вооруженных формирований выехало более 3000 жителей Северо-Кавказского федерального округа.

Следует отметить распространение террористической угрозы на всю территорию России.

Поскольку показатели выявленных преступлений террористической направленности по регионам в целом небольшие, географию распространения данного вида преступности целесообразно рассматривать сумарно за несколько лет (рис. 4.7 и 4.8)[1].



Рис. 4.7. *Картография выявленных преступлений террористической направленности за 2011–2013 гг.*

[1] Распределение по кластерам было получено с использованием специального программного обеспечения – пакета SPSS. Используемый метод – кластеризация к-средних с расчетом 4 кластеров. Три республики Северного Кавказа – Дагестан, Чечня и КБР – были исключены из набора данных для кластеризации из-за очень высоких показателей по сравнению с остальными регионами. При кластеризации данных за 2011–2013 гг. еще две республики Северного Кавказа попали в отдельные кластеры – КЧР и Ингушетия. При кластеризации данных за 2014–2016 гг. их показатели оказались очень близки: 200 – КЧР и 22 – Ингушетия. Они были объединены в один кластер – четвертый.



Рис. 4.8. *Картография выявленных преступлений террористической направленности за 2014–2016 гг.*

В период 2014–2016 гг. количество регионов, в которых не было выявлено преступлений террористического характера, по сравнению с периодом 2011–2013 гг. сократилось с 39 до 8. При этом отмечается резкий рост показателя практически во всех регионах страны.

Три региона – Ставропольский край, г. Москва и Республика Татарстан – сохранили свое положение как отдельный кластер (что свидетельствует об определенных особенностях, объединяющих эти регионы), но резко нарастили показатели – с максимального 33 до максимального 128.

Кроме того, в 2014–2016 гг. по сравнению с 2011–2013 гг. из группы с очень низким показателем выявленных преступлений террористического характера выделилась группа из 13 регионов с более высокими показателями: Республики Северная Осетия (Алания) и Башкортостан, Краснодарский и Красноярский края, Астраханская, Волгоградская, Ростовская, Оренбургская, Саратовская, Ульяновская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области.

В 2017 г. снижение количества преступлений террористического характера отмечается в Республике Дагестан – с 966 до 531 (–45%), Ингушетии – с 105 до 67 (–36,2%), Карачаево-Черкесской – с 90 до 57 (–36,7%) и Чувашской – с 6 до 2 (–66,7%) республиках, Вологодской – с 6 до 2 (–66,7%), Оренбургской – с 19 до 1 (–94%), Тамбовской – с 4 до 1 (–75%) областях, Ямало-Ненецком автономном округе – с 7 до 2 (–71,4%).

В ряде регионов при отсутствии преступлений анализируемой категории в 2016 г. отмечается их рост, что обусловлено выявлением фактов публичного оправдания терроризма в сети Интернет и случаев

участия жителей региона в незаконных вооруженных формированиях и террористических организациях на территории Сирии. Такая ситуация имеет место в Алтайском крае (1), Брянской (1), Ленинградской (1), Магаданской (3), Мурманской (5), Сахалинской (3) областях.

Существенный рост преступлений террористической направленности отмечен в Северной Осетии – Алании – с 35 до 51 (+45,7), Чеченской Республике – со 187 до 256 (+36,9%), г. Москве – с 67 до 96 (+43,1%), г. Санкт-Петербурге – с 13 до 16 (+23,1%), Владимирской – с 5 до 10 (+100%), Калининградской – с 11 до 21 (+90,9%), Свердловской – с 16 до 31 (+93,8%) областях, Ханты-Мансийском автономном округе – с 6 до 15 (+150%).

В соответствии с представленными данными можно сделать вывод, что существует три центра напряженности: Северо-Кавказский федеральный округ, г. Москва и Республика Татарстан.

В числе основных причин разрастания террористических угроз можно назвать социально-экономическое положение отдельных регионов. Однако полученные нами результаты расчетов коэффициента корреляции не подтверждают линейной зависимости между динамикой террористической преступности и количественными показателями социально-экономического положения.

Приведем результаты расчетов отдельно по Северо-Кавказскому федеральному округу, где наиболее высок уровень террористической преступности.

Для оценки социального и экономического положения данных республик использовался рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации по итогам 2016 г.[1] и рейтинг регионов по качеству жизни – 2016 г.[2]

В первом рейтинге анализируются показатели масштаба экономики, эффективности экономики, бюджетной сферы и социальной сферы, во втором –уровень доходов населения, занятость населения и рынок труда, жилищные условия населения, безопасность проживания, демографическая ситуация, экологические и климатические условия, здоровье населения и уровень образования, обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, уровень экономического развития, уровень развития малого бизнеса, освоенность территории и развитие транспортной инфраструктуры.

В качестве источников информации для составления рейтингов экспертами Рейтингового агентства «РИА Рейтинг» медиагруппы «Рос-

---

[1] См.: Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ: итоги 2016 года. М.: РИА Рейтинг, 2017. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2017.pdf (дата обращения: 07.11.2017).

[2] См.: Рейтинг регионов по качеству жизни – 2016. М.: РИА Рейтинг, 2017. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2016.pdf (дата обращения: 07.11.2017).

сия сегодня», использованы данные Росстата, Минздрава России, Минфина России, Банка России, сайты региональных органов власти, другие открытые источники.

Позитивную динамику в рейтинге социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2016 г. показали преимущественно субъекты РФ, в которых хорошо развит ОПК, АПК, а также регионы Северо-Кавказского федерального округа. Пять из семи регионов СКФО показали положительную динамику в рейтинге, что, вероятно, связано с позитивным эффектом от реализации госпрограммы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 г.

Наиболее существенно улучшились позиции Республики Дагестан, которая поднялась с 60-го места в рейтинге по итогам 2015 г. до 45-го в рейтинге по итогам 2016 г. Кроме того, довольно существенно поднялась в рейтинге Чеченская Республика (+8 мест).

Существенное улучшение позиций в рейтинге Республики Дагестан обусловлено улучшением в 2016 г. многих социально-экономических показателей. По итогам 2016 г. индекс промышленного производства в республике многократно превысил среднероссийское значение, что является одним из лучших показателей среди всех субъектов РФ. Во многом это было обусловлено значительным ростом обрабатывающих производств, что стало отражением успешной работы предприятий машиностроительной отрасли.

Среди значимых изменений в нижней части рейтинга 2015 г. можно отметить улучшение позиций Чеченской Республики, которая, покинув последнюю десятку, поднялась на 72-е место. В 2015 г. в Республике существенно сократился дефицит бюджета, снизился уровень безработицы, сократился уровень долговой нагрузки. В 2016 г. республика поднялась еще на 8 позиций вверх до 64-го места. Среди позитивных изменений можно отметить существенный рост доли прибыльных предприятий, снижение уровня долговой нагрузки, снижение уровня безработицы.

При этом улучшение экономической ситуации в Республиках Дагестан и Чечня пока не привело там к повышению качества жизни: Республика Дагестан в рейтинге качества жизни в 2016 г. занимает 73-ю позицию (в 2015 г. – 68-ю), Чеченская Республика – 74-ю (в 2015 г. – 73-ю).

Большинство регионов Северо-Кавказского федерального округа в 2016 г. по прежнему занимают невысокие позиции в рейтинге по качеству жизни. Почти все регионы СКФО, за исключением Ставропольского края, который занимает в рейтинге места ниже пятидесятого. Среднее значение рейтингового балла всех регионов СКФО в рейтинге – 2016 г. составило 33,47, что существенно ниже, чем среднее значение для всех регионов Российской Федерации (43,96).

Зависимость между социально-экономическим положением регионов Северо-Кавказского федерального округа (данные 2015 г.) и уровнем

террористических преступлений (данные за 2014–2016 гг.) статистически не подтверждается: коэффициент корреляции Пирсона парной корреляции составил – 0,105, значимость (двусторонняя) – 0,341.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что социально-экономическое положение оказывает прямое влияние, но не является основным фактором, формирующим состояние террористической угрозы. Особенно это относится к выявленным нами центрам напряженности.

Аналогичные результаты дает расчет показателей по оставшимся субъектам Российской Федерации. Так, коэффициент корреляции Пирсона между социально-экономическим положением регионов[1] и уровнем террористических преступлений в период 2014–2016 гг. составил 0,32 (расчет был проведен с использованием специального программного обеспечения – пакета SPSS). Таким образом, можно говорить о слабой значимой корреляционной связи данных показателей (рис. 4.7).

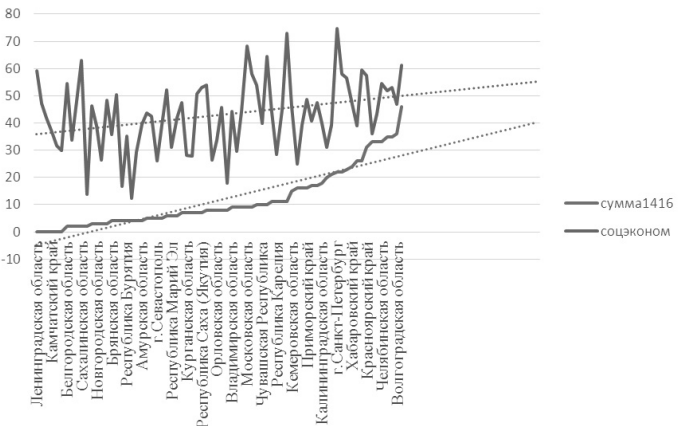


Рис. 4.9. *Диаграмма сравнения данных социально-экономического положения регионов (по данным 2014 г.) и выявленных преступлений террористической направленности (по данным за 2014–2016 гг.) с трендами (данные отсортированы по преступлениям)*

Такую же связь можно выявить и при анализе данных за 2011–2013 гг. Коэффициент корреляции социально-экономического положения регионов и уровнем террористических преступлений составил 0,318.

Рассмотрим еще один из возможных факторов, влияющих на развитие терроризма в регионах, – миграция. Как источник информации

[1] Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ: итоги 2014 года // РИА Рейтинг. 2015. 16 июня. URL: http://riarating.ru/regions_rankings/20150616/610658917.html (дата обращения: 10.09.2018).

в данном случае был использован Российский статистический ежегодник – 2016 Росстата. Согласно этим данным, большинство регионов РФ характеризуются миграционной убылью (рис. 4.10).



Рис. 4.10. *Картография коэффициента миграционного прироста (на 100 тыс. населения)*

Основные регионы миграционного прироста по абсолютному показателю – Москва и Московская область. Следом за ними с большим отрывом – Краснодарский край. Лидеры по миграционной убыли населения (по абсолютному показателю) – Республика Дагестан и Ханты-Мансийский автономный округ.

Зависимость между миграционным коэффициентом – прирост на 100 тыс. населения региона (данные 2015 г.) и уровнем террористических преступлений (данных за 2014–2016 гг. (сумма) статистически не подтверждается: коэффициент корреляции Спирмена составил –0,099, значимость (двусторонняя) – 0,366.

При этом негативное влияние на распространение экстремистской идеологии и практики терроризма в обществе оказывают недостаточно контролируемые внешние и внутренние миграционные процессы. В результате проблем в реагировании на незаконную внешнюю миграцию допускается проникновение в страну лиц, причастных к деятельности МТО и распространяющих идеологию терроризма. Неконтролируемая внутренняя миграция влечет перенос вектора функционирования террористических сетей с Северо-Кавказского и Приволжского федеральных округов на другие регионы России и возникновение в них угроз террористического характера[1].

[1] Докладные записки о состоянии исполнения законодательства о противодействии терроризму и проведенной в этой сфере органами прокуратуры работе за 2014 г. прокуратур Красноярского края, Костромской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и др.

Как было показано, основной сегмент террористической преступности составляют преступления, предусмотренные ст. 208 УК РФ. Например, в 2017 г. они составляли почти 40% всех зарегистрированных преступлений террористической направленности.

Поскольку цифры количества выявленных преступлений по ст. 208 УК РФ по регионам небольшие, то, аналогично рассмотрению статистических данных по преступлениям террористической направленности, рассмотрим географию распространения данного вида преступлений за периоды 2011–2013 гг. и 2014–2016 гг. (рис. 4.11 и 4.12).



Рис. 4.11. *Картография выявленных преступлений по ст. 208 УК РФ за 2011–2013 гг. (сумма)*



Рис. 4.12. *Картография выявленных преступлений по ст. 208 УК РФ за 2014–2016 гг. (сумма)*

Главным очагом напряженности в оба периода оставались регионы Северо-Кавказского федерального округа.

Число уголовных дел, возбуждаемых по факту участия в НВФ, ежегодно составляет более половины от общего количества регистрируемых в СКФО преступлений террористической направленности. В 2017 г. по ст. 208 УК РФ «Организация НВФ или участие в нем» правоохранительными органами СКФО возбуждены уголовные дела о 646 из 1146 (или 48%) террористических преступлений (2016 г. – 960 из 1572, или 61%).

СКФО – единственный округ в стране, в котором русские не составляют подавляющее большинство населения. В шести регионах округа из семи титульная нация преобладает над русскими, в Ингушетии – русские занимают лишь третье место после ингушей и чеченцев, а в Дагестане – восьмое.

Оперативную обстановку в округе осложняет наличие в незаконном обороте значительного количества оружия и боеприпасов. В 2017 г. в Северо-Кавказском регионе из незаконного оборота изъято: 99 гранатометов (81), 1491 единица стрелкового оружия (1346), 2794 выстрела к гранатометам (2030), 1028 гранат (1089), 2369 снарядов и мин (1124), 87 самодельных взрывных устройств (90), 2261,9 кг взрывчатых веществ (83,7 кг), 190 тыс. патронов (262 тыс.).

Важно отметить, что количество регионов, в которых не выявлено преступлений по ст. 208 УК РФ, уменьшилось в период 2014–2016 гг. по сравнению с периодом 2011–2013 гг. с 74 регионов до 23. Это обусловлено отметившейся в указанный период тенденцией к преобладанию внешних террористических угроз над внутренними. Если до 2013 г. преступления, предусмотренные ст. 208 УК РФ, были связаны с участием в незаконных вооруженных формированиях на территории Республики Дагестан, Чеченской Республики, Ингушетии и Кабардино-Балкарии, то в последние 5 лет практически на территории всех субъектов Российской Федерации отмечаются факты выезда россиян и иностранных граждан, постоянно проживающих в нашей стране, для участия в террористической деятельности в Сирию и Ирак.

Кроме того, из общей массы регионов с относительно низким статистическим показателем во второй период выделились две группы. Одна из них состоит из 3 регионов – Республика Татарстан, Ставропольский край и Карачаево-Черкесская республика. Причем в период 2011–2013 гг. количественные показатели в Республике Татарстан не выделялись.

Еще одна группа состоит из 7 регионов – г. Москва, Республики Северная Осетия Алания и Башкортостан, области – Астраханская, Волгоградская, Тюменская, Челябинская.

Проведенный анализ позволяет говорить о распространении или «расползании» террористической угрозы на все регионы Российской

Федерации. Указанная тенденция в совокупности со сменой тактики террористической деятельности, которая заключается в вербовке террористов-одиночек, действующих автономно, и создании спящих ячеек, значительно осложняет работу правоохранительных органов по предупреждению террористически проявлений.

Отсутствие полной и достоверной информации о количестве и социальных характеристиках участников так называемых спящих ячеек не позволяет объективно оценивать масштабы и формы исходящих от них угроз и тенденции террористической преступности в целом. Что, в частности, обусловливает невозможность установления устойчивых закономерностей в системе детерминации террористической преступности и отсутствие корреляционных зависимостей между уровнем террористической преступности и такими факторами, как социально-экономическое положение и миграция.

Очевидно, что совокупность причин террористической преступности представляет собой сложную систему взаимосвязанных негативных процессов, происходящих в обществе, связанных с экономической, социальной, управленческой, идеологической и криминальной сферами. Все это отражается на психологическом состоянии общества в целом, в связи с чем особое внимание необходимо уделить анализу личности террористов и лиц, вовлекаемых в террористическую деятельность.

§ 4. Характеристика лиц, вовлекаемых в международную террористическую деятельность

Генеральной прокуратурой Российской Федерации неоднократно указывалось на необходимость профилактики вовлечения лиц в террористическую деятельность. В частности, в соответствии с решением Коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 3 августа 2018 г. «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2018 г. и о задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности во втором полугодии 2018 г.» прокурорам надлежит требовать повышения эффективности работы оперативных и следственных подразделений по пресечению фактов вовлечения россиян в террористические группировки, каналов финансирования этой противоправной деятельности, привлечению к уголовной ответственности вербовщиков и пособников боевиков, лидеров и участников экстремистских сообществ (п. 2.9).

Таким образом, в современных условиях борьба с увеличением сторонников международных террористических организаций становится одним из важнейших направлений работы правоохранительных органов, эффективность которой возможна лишь при объединении усилий всех субъектов противодействия терроризму и профилактики террористических проявлений.

Если раньше борьба с вовлечением в деятельность МТО и распространением радикальной идеологии была актуальна лишь для регионов Северного Кавказа, то сейчас эта проблема стала злободневной для всех без исключения субъектов Российской Федерации.

Так, в последние годы факты выезда за пределы Российской Федерации для участия в деятельности международных террористических организаций были зарегистрированы во всех регионах, за исключением Чукотского автономного округа. Выявленные случаи содействия террористической деятельности, склонения и вербовки для участия в ней на территории России имеют место во всех федеральных округах.

Изучение социальной группы лиц, вовлекаемых в международную террористическую деятельность, показывает ярко выраженную антисоциальную направленность исследуемой группы боевиков-террористов. Или, иными словами, социальная группа международных террористов является активно действующей антисоциальной группой (группой так называемых «отверженных»), способной к расширению своей численности и быстрому ее воспроизводству даже в условиях активного противодействия со стороны государственных и общественных институтов[1].

Согласно выводам организации New America Foundation (NAF), проанализировавшей по анкетам личные данные 3581 участника ИГИЛ[2], среднестатистический боец террористической группировки ИГИЛ одинок, имеет самое базовое представление о религии, полное среднее образование и никогда до вступления в ряды исламистов не держал в руках оружия.

Демографические характеристики боевиков разнообразны. 59% из них до вступления в ИГ не имели спутника жизни, в то время как у 23% были и жена, и дети. 18% были безработными или крестьянами, 32% занимались низкоквалифицированным промышленным трудом и только 3% имели высокооплачиваемую современную работу. 32% окончили полную среднюю школу, а 13% даже смогли получить высшее образование. Не имели вообще никакого образования лишь 5% исламистов. Самые интересные находки – в графе «Уровень религиозного образования». 55% террористов признались, что имеют самое базовое представление об основах ислама, 20% разбираются в нем «средне» и только 5% – «хорошо» (рис. 4.13).

---

[1] См.: *Меркурьев В.В., Васнецова А.С., Ульянов М.В.* Криминологическая характеристика лиц, участвующих в незаконных вооруженных формированиях на территории Ирака и Сирии. Проблемы детерминации и предупреждения преступности / под ред. проф. А.И. Долговой. М., 2017. С. 436.

[2] Личные анкеты воюющих за ИГИЛ (приблизительно 10% от общей численности) ранее передал британскому телеканалу Sky News один из разочарованных в халифате исламистов, в марте 2016 г. сбежавший из ИГ. Из обнародованной выборки также следует, что Россия замыкает тройку стран, граждане которых активнее остальных пополняют ряды организации, пользуясь при этом турецко-сирийской границей.



Рис. 4.13. *Усредненный портрет боевика ИГ*[1]

Не вдаваясь в подробности характеристик социально-экономических, идеологических, психологических, информационных, религиозных и иных детерминант преступности, способствующих воспроизводству и распространению идеологии и практики терроризма[2], предлагаем рассмотреть не менее важные вопросы, касающиеся формированию личности террориста. Действительно, указанные выше факторы оказывают воздействие на широкие слои населения – многих представителей соответствующих этнических, религиозных, социальных групп, на которых ориентирована пропаганда террористических организаций. Однако террористами из них становятся единицы, подавляющее меньшинство. Это лица, у которых в силу их индивидуально-психологических характеристик выше восприимчивость, чувствительность к такому воздействию, легче чем у других формируется готовность к терроризму.

В силу этого важным представляется перейти от социально-психологического осмысления к индивидуально-психологическому уровню анализа формирования личности террориста.

К числу таких характеристик относятся определенные характерологические качества (такие как повышенная агрессивность, склонность к немотивированной жестокости), особенности мотивационной, ценностно-нормативной структуры личности и др. В специальных исследованиях были определены различные индивидуально-психологические свойства, способствующие и препятствующие вступлению человека в ряды террористических групп; выявлены с позиций

[1] *Коростиков М., Туманов Г.* Террор неженатых и малорелигиозных. В США проанализировали анкеты боевиков ИГ // Коммерсантъ. 2016. 21 июля. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3043247 (дата обращения: 31.10.2018).

[2] См.: *Меркурьев В.В.* Проблемы выявления и последующего устранения идеологических и информационных детерминант преступности. Проблемы детерминации и предупреждения преступности / под ред. проф. А.И. Долговой. М., 2017. С. 11–18.

различных школ и направлений науки психологические типы людей, склонных к терроризму[1].

Однако обзор таких индивидуально-психологических характеристик выходит за рамки задач, которые мы поставили перед собой. В представленной статье ограничимся результатами многопланового криминологического анализа личности террориста, основанного на изучении широкого спектра научно-практических данных, который позволяет нам говорить о существовании различных типов личности террориста. Полагаем, что в основу типологии может быть положен такой базовый критерий, как *мотивация к террористической деятельности*. В соответствии с названным критерием считаем возможным выделить следующие 10 типов личности террориста:

1) идейно-политический тип – личность, действующая ради достижения определенной политической цели, например изменения политического режима, обретения или изменения политического статуса той или иной общности;

2) идейно-религиозный тип – личность, которая руководствуется религиозными мотивами, действующая ради утверждения и распространения какой-либо религиозной идеи, которая воспринимается как единственно верная и противопоставляется всем иным религиозным идеям (нередко это фанатичные, радикально настроенные личности)[2];

3) деструктивный тип – личность, которая движима стремлением к разрушению как таковому, когда основная цель – уничтожение каких-либо объектов материального мира;

4) корыстный тип – личность, нацеленная на получение материальной выгоды преступным путем, не связанная никакими моральными принципами настолько, что способна включиться даже в террористическую деятельность;

5) тип мстителя – личность, прибегнувшая к террористическим действиям по мотивам мести, как правило, за смерть близкого человека (родственника или соратника) или за совершенные насильственные, принудительные действия в отношении самого террориста или его близких;

6) ведомый (внушаемый) тип – личность, лишенная собственных внятных побудительных мотивов к террористической деятельности, но ставшая террористом под воздействием внушения, пропаганды, чьего-либо авторитета, не способная к самостоятельному целеполаганию;

---

[1] См., например: *Ольшанский Д.В.* Психология терроризма. СПб., 2002; *Антонян Ю.М., Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е.* Личность преступника. СПб., 2004. С. 223–234.

[2] В ряде приговоров прямо указывается цель террористов – «воевать на стороне радикально настроенных исламистов» (из приговора Вахитовского районного суда г. Казани от 15 мая 2015 г. в отношении *Хамдеева М.С.,* обвиняемого в совершении преступления предусмотренного ч. 2 ст. 208 УК РФ (дело № 1-137/2015).

7) тип искателя смысла – личность, обладающая неравнодушным, нетривиальным отношением к окружающему миру, стремящаяся к преобразованию действительности и поиску новых смыслов, но лишенная устойчивых нравственных начал, а потому способная найти искомый смысл в террористической идее (это могут быть как пресыщенные жизнью люди, многое изведавшие, так и люди с бедным жизненным опытом, наивные, заблуждающиеся);

8) демонстративный тип – личность, стремящаяся к самоутверждению любой ценой, находящая удовлетворение в подавлении других людей через террористическое насилие, достигающая посредством совершения террористических актов личной известности;

9) авантюрный тип – личность – «искатель приключений», привлекаемая тем риском и конспиративностью, которые дает участие в террористической деятельности;

10) ситуативный тип – личность, прибегнувшая к террористическим действиям под воздействием экстремальных жизненных обстоятельств, как реальных, так и воспринимаемых в качестве таковых (это могут быть и террористы-одиночки, и лица, примкнувшие к каким-либо террористическим группировкам).

Однако чистые типы встречаются редко, поскольку один и тот же субъект может быть мотивирован на террористическую деятельность разнопланово: например, поддерживать определенную идею, но идти на совершение террористического акта не за идею, а ради мести за близкого человека, с желанием наступления разрушительных последствий своих действий, получая при этом определенное материальное вознаграждение от организаторов.

Кроме того, возможна трансформация мотивации: «искатель смысла» может со временем заразиться идеей разрушения, которая впоследствии может получить идейно-политическое оформление[1].

Совершенно очевидно, что террористами, как и преступниками вообще, не рождаются. С.А. Солодовников справедливо указывает, что «у личности нет и не может быть врожденных террористических свойств, они все приобретенные в процессе жизнедеятельности человека под влиянием социальной среды, ближайшего окружения; их формированию способствуют социальные условия»[2].

Особого внимания заслуживает вопрос о формировании мотивов тех лиц, которые выехали за рубеж для участия в международной террористической деятельности. В отличие от участников террористических организаций, осуществляющих свою деятельность на территории по-

---

[1] См., например: *Матчанова З.Ш.* Факторы распространения терроризма в современной России: криминологический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.08. СПб., 2015. С. 136–138.

[2] *Солодовников С.А.* Терроризм и организованная преступность. М., 2008. С. 31.

стоянного проживания, мотивы вступления в МТО, базирующихся за рубежом, формируются, помимо иных, под воздействием социально-экономических причин.

По мотивам вступления в состав международных террористических организаций, базирующихся за рубежом, мы классифицируем приверженцев радикальных взглядов на следующие группы.

1. *Вступившие в ряды МТО из религиозных побуждений.*

Это самая многочисленная группа из числа россиян и жителей стран постсоветского пространства, вступившая в ряды МТО ИГИЛ, запрещенной на территории Российской Федерации.

Религиозные радикалы – самые опасные террористы, поскольку совершают бесчеловечные преступления по мотиву ложного представления о религии, искренне считая, что творят зло ради всеобщего блага.

Эта группа террористов искренне считает лучшим благом для себя смерть в бою, в ходе боестолкновения с так называемыми кафирами, при совершении террористических актов.

Под влиянием массированной пропаганды в сети Интернет молодые люди склоняются к мнению о греховности жизни в современном мире и необходимости создания Исламского государства, живущего по законам шариата как единственного способа спасения человечества. Вербовщики убеждают молодых людей в том, что лишь на территории Сирии – в центре будущего исламского государства – бытует справедливость, благочиние, а люди живут по истинным канонам ислама. Справедливости ради надо сказать, что, оказываясь в Сирийской Арабской Республике, у религиозных фанатиков быстро наступает глубокое разочарование, когда они понимают, что командиры джамаатов воюют вовсе не за спасение сирийского народа и не за воцарение ислама на земле, как им внушали ранее, а за деньги спонсоров международного терроризма.

Самая опасная разновидность религиозных фанатиков – смертники. Таковыми становятся по различным причинам.

К первой группе относятся смертники, ставшие таковыми в результате массированной идеологической обработки профессиональными вербовщиками. Многие из них в течение длительного времени находились в специальных лагерях и обучающих центрах, где их убедили в том, что цель их жизни – смерть во имя «великих» ценностей, а жертвы теракта – так называемые «неверные». В результате глубокой психологической обработки камикадзе действуют как «зомби», не размышляя о последствиях своих поступков.

Ко второй группе мы относим камикадзе, ставших таковыми в результате формирования четкой установки на месть за гибель примкнувших к НВФ родственников или близких людей в результате КТО. В такой ситуации смертники считают врагами всех, не подверженных радикализации. В их глазах члены общества, не примкнувшие к экстре-

мистским и террористическим организациям, являются сторонниками действующего режима, а потому врагами априори.

Третья, самая малочисленная группа – смертники, решившие погибнуть «героической» смертью, желающие оставить след в истории терроризма, обратить на себя внимание. Однако представители этой группы уже не являются религиозными фанатиками, преследуют собственные цели, а потому в ряде случаев их радикальные убеждения могут поддаваться коррекции.

2. *Вступившие в ИГИЛ с целью решения бытовых и материальных проблем и не нашедшие места в обществе.*

Это – лица, поверившие в распространяемую вербовщиками ИГИЛ информацию о мощной социальной составляющей ИГИЛ: о том, что вступившим в ряды террористической организации предоставляют жилье, бесплатные медицинские услуги, образование и содержание.

Веря в идеалы террористов, не найдя источников средств к существованию в своей стране, будущие радикалы покидают Родину вместе со своими семьями. Однако, прибыв в Сирию за свой счет, зачастую собирая деньги на билет по крупицам, они узнают, что не только форменное обмундирование, но даже оружие они должны приобрести самостоятельно. После этого они нередко посредством месенджеров обращаются к родственникам с просьбой прислать им деньги – т.е. заняться, по сути, финансированием террористической деятельности.

Анализ показаний вернувшихся из Сирии террористов дает основание утверждать, что в материальном плане обустроены лишь лидеры джамаатов. Рядовые участники ИГИЛ вынуждены просить помощи у родственников, оставшихся в России.

За счет веры в мощную социальную составляющую многие будущие боевики выезжают в Сирию вместе со своими семьями. Это отличает их от участников иных НВФ, в которых принимают участие одиночки.

3. *Лица, вступившие в ИГИЛ в связи с неспособностью существования в мирном обществе*.

Это бывшие участники НВФ, вооруженных конфликтов по всему миру, отставные военные и сотрудники специализированных подразделений правоохранительных органов. Самой многочисленной группой являются участники НВФ, функционировавших на территории Северного Кавказа.

К сожалению, многие вернувшиеся из горячих точек не находят свое место в мирном обществе и через определенное время начинают искать возможность вернуться в среду конфликта. Кстати, именно это является одной из основных причин участия россиян в числе добровольцев в конфликте на территории юго-востока Украины.

Исследования показали, что значительная часть террористов (до 40%) ранее совершали преступления, являлись членами организован-

ных преступных формирований. Зачастую им присущ религиозный либо националистический фанатизм. Этой категории преступников также свойственны постоянное озлобление, готовность к насилию, решительность в действиях, преданность интересам преступной группировки, враждебность к иным лицам, отсутствие каких-либо сомнений в правильности своего поведения и колебаний в действиях.

Совокупность указанных черт характеризует личность террориста как особо опасного преступника, определяет специфику работы правоохранительных органов при проведении контртеррористических операций, необходимость решительных, стремительных действий в ее завершающей фазе.

4. *Вступившие в ИГИЛ, чтобы почувствовать себя героями*.

К этой группе мы относим лиц, испытывающих дискомфорт в среде, в которой они находятся. Многие уехавшие в ИГИЛ лица слабохарактерны и нелюдимы, в силу чего становятся «легкой добычей» работающих в сети Интернет вербовщиков.

Не имеющие друзей и серьезных увлечений молодые люди много времени проводят в Интернете. Такая одинокая молодежь ищет понимания у посторонних, которыми оказываются мотиваторы и вербовщики, вступающие в переписку с потенциальной жертвой.

Нередко вербовщики убеждают жертву в том, что он (она) имеет великое предназначение на Земле, рожден для великих целей, которые ждут его в Сирии. В результате молодые люди убеждают себя в то, что должны изменить свою жизнь, доказав обидчикам среди сверстников, что они на многое способны.

Многие из них едут в Сирию именно для того, чтобы стать героем в своих глазах: погибнуть во имя великих в их представлениях религиозных ценностей.

Кто-то превращается в радикала под влиянием угрызений совести за собственные грехи, пытаясь оправдаться перед Аллахом, избрав для себя путь джихада.

Следует отметить, что террористами становятся не только из-за социальных проблем и озлобленности. Сегодня в рядах ИГИЛ воюют и высокообразованные соотечественники из обеспеченных семей. Что толкает их на вступление в террористические организации? Ложное представление о религии и идеалах, желание почувствовать себя героем, реализовать себя в качестве командира вооруженного формирования и стать востребованным среди единомышленников

Таким образом, изучение личности преступника-террориста способствует пониманию причин и условий преступности исследуемого вида и механизма индивидуального преступного поведения, а также разработке профилактических мер. Сказанное позволяет рассматривать личность преступника-террориста как объект профилактического воздействия.

В связи с этим перед государством и обществом стоят непростые задачи, которые требуют огромных усилий со стороны государства и общества:

предупредить процессы вовлечения молодых людей в ряды иностранных боевиков-террористов;

помочь рассмотренной категории лиц вернуться к мирной жизни в стране, которую они покинули под воздействие идей создания халифата.

Одновременно с этим необходимы:

а) серьезное научное изучение терророориентированных групп и субкультур, проблем детерминации и истинных мотивов выезда российских граждан и граждан стран Центрально-Азиатского региона (ЦАР) для участия в боевых действиях на территории Сирии, Ирака и Афганистана в составе боевиков ИГИЛ и других МТО, оценка возможностей включения их в военно-политическую сферу государства;

б) разработка методов и форм идеологической и пропагандистской работы, особенно в молодежной среде, для формирования новой идеологии, конкурентноспособной той, ради которой молодые люди идут на смерть и иные жертвы под воздействием пропаганды псевдорелигиозных ценностей;

в) проведение анализа комплекса факторов, продуцирующих терроризм и экстремизм в локальных и глобальных процессах прошлого и настоящего;

г) разработка современной модели террорологического (терророгенного) криминологического анализа ситуации в Российской Федерации и ее отдельных регионах, а также методов прогнозирования развития террористических процессов.

§ 5. Социально-психологические предпосылки терроризма в России

Террористическая деятельность, как уже отмечалось, может быть обусловлена различными причинами (социальными, политическими, экономическими, идеологическими, историческими, религиозными, этническими, территориальными и др.). Провоцирующими факторами могут выступать бедность, безработица, неграмотность, нехватка жилья, несовершенство системы образования и подготовки кадров, отсутствие жизненных перспектив, обострение социального неравенства, ослабление семейных и социальных связей, отчуждение, недостатки воспитания, негативные последствия миграции, разрушение культурной самобытности, маргинализация населения, а также распространение средствами массовой информации идей и взглядов, способствующих росту насилия, дискриминации и нетерпимости.

Как правило, терроризм в его различных формах и проявлениях вызывает целый комплекс взаимосвязанных причин. При этом многие специалисты считают, что главными детерминантами терроризма были и остаются социально-экономические факторы, выраженные в представлениях значительных масс населения о величайшей социальной несправедливости собственного положения, на которую потом наслаиваются многие другие обстоятельства. Социальноэкономические причины при этом окрашиваются в тот или иной политический, идеологический, национальный, религиозный или психологический «цвет», что еще больше усиливает террористическую направленность различных групп и слоев населения и его отдельных представителей[1].

С точки зрения психологии социально-экономические факторы являются, скорее, не непосредственными причинами, а предпосылками терроризма. Они начинают влиять на поведение людей, лишь преломляясь через их сознание, формируя соответствующие социальные установки, стереотипы, мотивы, ценности, мировоззрение в целом, а также цели деятельности. Поэтому крайне важную роль играют психологические факторы, опосредующие влияние социальных, экономических и пр. причин. Они способствуют формированию групп террористической направленности и включению в них многих людей, «запускают» механизмы террористического поведения на индивидуальном и групповом уровнях.

Так, например, многие ученые отмечают, что питательной средой терроризма выступает бедность, нищета населения. Однако бедность сама по себе не может стать его причиной, особенно в обществе, где все его члены одинаково бедны. Ключевым моментом здесь становится осознание собственной нищеты (как индивидуальной, так и групповой – большинства представителей социальной, религиозной, этнической группы, к которой принадлежит человек и с которой он себя идентифицирует) по сравнению с вызывающим богатством представителей других групп.

При этом стремительное развитие средств коммуникации и глобальных информационных сетей в последние годы предоставляет все больше возможностей для такого сравнения и во все возрастающих масштабах (не только с соседней деревней, но и с другими государствами, этническими и религиозными сообществами по всему миру). Результат такого сопоставления вызывает у людей острое ощущение социальной несправедливости, стремление восстановить справедливость, изменить сложившуюся ситуацию любыми, в том числе неле-

[1] См.: *Лунеев В.В.* Глобалистика и футурология. Политическая, социальная и экономическая несправедливость в мире и терроризм // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 81. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/01/11/1214866980/Luneev.pdf (дата обращения: 03.08.2018).

гитимными способами, что и запускает механизмы терроризма. Таким образом, противоправная деятельность может инициироваться базовым социальным мотивом – стремлением к справедливости, опредмеченным в искаженной форме.

Негативное воздействие различных факторов значительно усиливается, вызывая катализирующий эффект, в кризисные периоды развития общества, в условиях нестабильности, быстрых социальных изменений, вызванных, в том числе процессами глобализации. Для очень многих людей возрастает и ощущение психологической нестабильности, которая выражается в потере жизненных перспектив, надежд, веры в будущее и смысла жизни, в чувстве отчаяния, ощущении роста социальной несправедливости. Как отмечают специалисты, психолого-политическая нестабильность общества является общей социально-психологической «питательной средой» для терроризма[1].

К числу важных психологических предпосылок распространения терроризма можно отнести ряд универсальных *социально-психологических процессов и механизмов межгруппового взаимодействия*, в кризисных условиях актуализирующихся и начинающих определять поведение людей в отношении иных (отличных от их собственных) этнических, религиозных, социальных групп и их отдельных представителей, «заглушать» и замещать действие других, более тонких механизмов *межличностного взаимодействия*. Важнейшим условием, «запускающим» и усиливающим действие этих механизмов является межгрупповой конфликт, его интенсификация.

В.А. Соснин и Т.А. Нестик указывают на следующие социально-психологические процессы такого рода, мотивирующие индивидов и группы к использованию насилия друг против друга. Так, один из способов, к которому прибегают люди, чтобы справиться с трудными жизненными условиями или межгрупповыми конфликтами, – это *обращение* для сохранения своей безопасности *за помощью и поддержкой к представителям собственной этнической или религиозной группы*, какого-либо политического или идеологического движения. Члены группы могут также защищать себя и собственную группу, нанося моральный или физический ущерб другим людям и группам.

Другим групповым психологическим процессом, способствующим индивидуальной и групповой защите и формированию психологической основы для оправдания насилия, является *превращение другой группы и ее представителей в «козла отпущения» с тотальным приписыванием ей вины за возникновение жизненных проблем или конфликта*. Этот процесс дает группе возможность объяснить возникшие трудности и, в конечном счете, сформировать образ врага, ответственного

[1] См.: *Соснин В.А., Нестик Т.А.* Указ. соч. С. 53.

за все беды, по отношению к которому оправданно применение любого насилия[1].

Еще одним механизмом такого рода является *использование идеологии*. Идеологические концепции, которые возникают как реакция на трудные условия жизни или групповые конфликты, зачастую носят деструктивный характер. В них указывается на врагов, которых необходимо победить, что, в конечном счете, означает их насильственное уничтожение, исходя из догматов идеологии. Исследователи утверждают, что «идеологические представления обычно играют центральную роль в терроризме»[2].

Формирование образа внешнего врага в соответствии с социально-психологической динамикой развития конфликта приводит к росту противостояния и враждебности групп по отношению друг к другу с использованием насилия. Параллельно усиливается *процесс «моральной экскатегоризации»* – исключения враждебной группы из категории homo sapiens, т.е. из «морального пространства» стандартов, регулирующих человеческие взаимоотношения. В конечном счете, происходит полное отключение моральных регуляторов: уничтожение врага любыми средствами превращается в доминирующий принцип, который начинает восприниматься как единственно правильный, оправданный и моральный[3].

Наконец, многие авторы – сторонники социокультурного подхода важнейшей социально-психологической предпосылкой роста терроризма считают *кризис социальной и личностной идентичности человека* – осознания своей принадлежности к определенной группе (этнической, религиозной, профессиональной и др.) и одновременно обретения им своего «Я», «самости», личного тождества. Этот кризис происходит во многих странах вследствие глобализационных процессов, унификации культур, он затрагивает миллионы людей. Именно страхом утери идентичности – обезличивания, растворения в иной культуре, а также жаждой ее обретения исследователи объясняют «глубинные причины эпидемии экстермизма и терроризма»[4].

Так, известный психолог иранского происхождения Фатали Мохаддам полагает, что причины роста терроризма в исламских странах (да и не только в них) связаны с глобальным кризисом идентичности. «Исламские сообщества, государства, страны, общины в современном мире во многих отношениях переживают глубочайший исторический кризис своей идентичности, одной из трагических манифестаций ко-

---

[1] См.: *Соснин В.А., Нестик Т.А.* Указ. соч. С. 27.

[2] Там же. С. 28.

[3] См.: Там же. С. 29.

[4] *Емелин В.А.* Терроризм как радикальная реакция на глобальный кризис идентичности // Национальный психологический журнал. 2010. № 2 (4). С. 48.

торого является феномен терроризма. Для того чтобы осмыслить, понять и попытаться предотвратить эту разрушительную тенденцию, мы должны понять всеохватывающий кризис идентичности, который парализует умеренные движения, но подпитывает психическую энергетику фанатичных сил в исламских сообществах»[1].

Следует отметить, что действие социально-психологических механизмов, способствующих формированию враждебности, конфликтов между группами и выступающих в качестве предпосылок, подготавливающих «питательную почву» для терроризма, универсально. Вместе с тем в каждой стране, регионе имеются специфически особенности, условия, влияющие на действие этих механизмов. Так, в России, являющейся многонациональным и поликонфессиональным государством и отличающейся колоссальным социальным расслоением, значительным неравенством экономического развития разных регионов, межгрупповая враждебность в кризисных ситуациях актуализируется сразу по нескольким основаниям.

Еще одной важной психологической предпосылкой привлекательности терроризма для широкого круга лиц (уже не на групповом, а на индивидуальном уровне) выступает то обстоятельство, что участие в террористической деятельности позволяет в особой, измененной, символической, зачастую извращенной форме реализовать многие значимые человеческие потребности и мотивы. Психологи выделили целый ряд таких психических образований, предложили несколько их различных классификаций. Так, В.А. Соснин и Т.А. Нестик выделяют четыре категории потребностей в качестве базовых оснований, способствующих распространению терроризма.

Первую группа – *витальные, жизненные потребности* (в терминологии авторов «трудные жизненные условия») – в пище, здоровье, наличии «крыши над головой» для себя и семьи и т.д. Гигантский разрыв между имущими и неимущими людьми во многих странах и регионах мира может приводить к образованию и поддержке различных повстанческих и террористических групп. Люди, которые фактически не имеют материальных жизненных ресурсов (и, следовательно, почти ничего не могут потерять), становятся первыми кандидатами для вступления в террористические организации, если их членам обещают лучшие условия жизни после того, как имущие будут лишены власти.

Вторая базовая потребность – это *потребность в безопасности*, неудовлетворение которой зачастую ведет к возникновению страха. Состояние страха может иметь реалистическую основу или быть преувеличенным. Преувеличенные страхи основаны на неадекватном вос-

[1] *Мохаддам Ф.М.* Терроризм с точки зрения террористов: что они переживают и думают и почему обращаются к насилию / пер. В.А. Соснина. М.: Форум, 2011. С. 11.

приятии опасности, т.е. на искажении реальности до такой степени, что она начинает видеться и детерминироваться самими страхами.

Чрезмерно преувеличенный страх, по крайней мере, частично, – это страх, основанный на искаженном восприятии, следовательно, он может приводить к неадекватным мерам противодействия. Он может порождать эскалацию насилия как ответную реакцию на угрозу либо приводить к ошибочному анализу реальных опасностей и, соответственно, к появлению неадекватных реакций на реальные угрозы.

Третьей выступает *потребность в самореализации*, т.е. в способности принимать собственные, независимые решения в отношении своей жизни, в свободе и достижении счастья. Возможности обыкновенного человека самореализоваться в обыденной жизни ограничены множеством объективных обстоятельств: его способностями, условиями рождения и воспитания, семейного и социального окружения и, в конечном итоге, даже везением. Она требует от него длительных и трудоемких усилий без гарантированного успеха. Вступление в террористическую организацию дает индивиду ощущение осмысленности жизни и собственной значимости. Фантастическая самореализация террориста осуществляется вне связи с указанными обременяющими обстоятельствами. Его самореализация быстра, субъективно достоверна, надежна, проста и понятна.

Четвертой базовой потребностью является *потребность в социальном признании и уважении*, т.е. в признании другими группами ценности социальной идентичности собственной группы, своего этнического, религиозного или культурного группового членства[1].

Ю.П. Зинченко, К.Г. Сурнов и А.Ш. Тхостов также указывают на ряд человеческих потребностей (в терминологии авторов «потребностных состояний» субъекта), которых участие в террористической деятельности позволяет удовлетворять в искаженной, «смещенной» форме «за счет использования более простых, не требующих длительных усилий путей». При этом «технологии терроризма, при всем их кажущемся отличии от “мирных” способов решения актуальных социально-психологических и индивидуально-психологических задач, стоящих перед личностью и социумом в целом, несут в себе все типичные для других современных технологий удовлетворения потребностей признаки: иллюзорную простоту, легкость, быстроту достижения результата, внятность действий и выгод»[2]. К числу подобных образований (помимо уже называвшихся потребностей в безопасности и самореализации личности) авторы среди прочих называют следующие.

---

[1] См.: *Соснин В.А., Нестик Т.А.* Указ. соч. С. 59–60.

[2] *Зинченко Ю.П., Сурнов К.Г., Тхостов А.Ш.* Мотивация террористов // Вестник Московского университета. Сер. 14 «Психология». 2007. № 2. С. 22.

Потребность в общении и принадлежности к группе. Участие в террористической деятельности обеспечивает удовлетворение базовой для человека потребности в принадлежности к группе, установлении эмоциональных контактов. Членство в террористической организации позволяет удовлетворить эту потребность, достигнуть ощущения включенности в группу себе подобных, принятия себя внутри референтной группы, обрести достаточно высокий статус внутри более широкого сообщества.

Потребность в новых, сильных впечатлениях. Терроризм может восприниматься членами группы как свободная, независимая от всякого рода бытовых обязательств деятельность. В обыденной жизни человек, оказывающийся в чрезмерно упорядоченном мире, погруженный в рутину обыденных отношений, раз и навсегда принятых социальных ролей, может испытывать непереносимое ощущение утраты собственного «Я», загнанности в навязанные рамки и ограничения. Участие в террористической деятельности может в измененной форме возвращать индивиду утраченное, придавать бытию яркие краски. Особое значение эта мотивация имеет для вовлечения в террор относительно благополучных людей[1].

Потребность в признании, славе, известности. Любая реальная деятельность, практически каждая индивидуальная судьба есть следствие многочисленных компромиссов с «принципом реальности». Террористическая деятельность, как считают авторы, в определенном смысле «надреальна». Вступление в организацию дает человеку переживание чувства осмысленности жизни и собственной значимости, радостное возбуждение от принятия новой роли и новой жизни. Из жителя маленькой, бедной деревни иной террорист превращается почти в гражданина мира, на которого обращено внимание всех средств массовой информации, делающих его медийной звездой. Даже если его имя не упоминается, он все равно может чувствовать себя тайным, но от этого не менее могущественным героем, имя которого рано или поздно войдет в историю. Известно, что одним из первых террористов, добившихся славы таким способом, был Герострат, память о котором, несмотря на все старания современного ему общества, пережило имя создателя сожженного им храма Артемиды[2].

Специалисты указывают и на другие человеческие потребности, удовлетворению которых способствует участие в террористической деятельности.

Потребность в структурировании действительности и собственной активности. Американский психиатр Г. Сухдео отмечал: «Современное

---

[1] *Зинченко Ю.П., Сурнов К. Г., Тхостов А.Ш.* Мотивация террористов // Вестник Московского университета. Сер. 14 «Психология». 2007. № 2. С. 29.

[2] См.: Там же. С. 27.

общество так богато альтернативами, а люди вынуждены так много из чего выбирать, что часто не способны эффективно принять свои собственные решения. Они хотят, чтобы другие решали за них, а они будут следовать за ними. Часто люди готовы существенно ограничить свою свободу, лишь бы принести какую-то определенность в свою жизнь»[1]. При вступлении в террористическую группу поведение человека и его жизнь в целом становится жестко регламентированной. Он избавлен от необходимости самостоятельно принимать сложные решения, за него это делают «старшие товарищи». Неофит же должен демонстрировать абсолютное послушание, выполнять все приказы лидера группы.

Потребность в осмысленности собственного бытия, места и целей в жизни. Многие люди в силу различных причин не всегда готовы дать ответы на глобальные, бытийные вопросы о своем месте в мире и цели существования, самостоятельно решить «задачу на смысл». Готовый, понятный рецепт, позволяющий реализовать данную потребность, «простой ответ на сложные вопросы» дается неофиту идеологией организации, теми мессианскими целями по переустройству социума, которые группа ставит перед своими членами. Эти задачи постоянно внушаются боевикам в проповедях «наставников».

Наконец, в еще одной, наиболее детальной классификации приводится следующий перечень потребностей, удовлетворение которых может достигаться при вступлении субъекта в террористическое формирование:

- «потребность в доминировании, связанная с нереализованной возможностью занять позицию лидерства в своей социальной среде;
- потребность во внутреннем комфорте (безопасности);
- потребность в подтверждении собственной позиции;
- потребность в сочувствии и понимании;
- потребность с помощью организации преодолевать давление со стороны других лиц (физическое, экономическое, политическое);
- желание участвовать в разрешении “мировых” и “глобальных” проблем, стоящих перед обществом»[2].

Выводы.

1. Социально-политические и экономические предпосылки терроризма действуют опосредованно, преломляясь через сознание людей.

---

[1] Цит. по: *Молчанов И.* Секреты деструктивных культов и тоталитарных сект. (Корпоративные тайны тех, кто любит Господа профессионально). [Электронный ресурс]. URL: http://psyfactor.org/sekta.htm (дата обращения: 03.08.2018).

[2] *Голяндин Н.П., Горячев А.В.* Мотивация вербовки в экстремистские и террористические организации // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2013. № 2 (20). С. 37.

С позиции психологии ключевым моментом в генезисе терроризма является не сама по себе социальная несправедливость, а ее осознание субъектом и стремление бороться с ней в том числе противоправным, насильственным путем.

2. Психологической основой терроризма может выступать целый ряд социально-психологических механизмов и групповых феноменов, таких как формирование образа врага и консолидация группы против представителей аутгрупп, внутригрупповой фаворитизм и др.

3. На индивидуально-психологическом уровне привлекательность террористической деятельности состоит в том, что участие в ней позволяет в искаженной, антисоциальной форме удовлетворить многие значимые потребности людей – витальные жизненные потребности, потребность в самореализации, принадлежности к группе единомышленников, обретении смысла и целей жизни и т.д.

Указанные психологические предпосылки не просто создают условия для расширения социальной базы терроризма, подталкивают к участию в нем многих людей, особенно в условиях роста нищеты, кризисов, межгрупповых конфликтов. Знание подобных «уязвимых точек» человека и умение воздействовать на них используют вербовщики при вовлечении новых членов в террористические формирования.

§ 6. Роль Национального антитеррористического комитета Российской Федерации в системе координационной деятельности по борьбе с терроризмом

Как отмечалось в предыдущих параграфах, в Российской Федерации достигнуты определенные успехи в сфере противодействия терроризму: происходит поэтапное снижение террористической активности, переход от преимущественно силового подавления очагов терроризма (борьбы с терроризмом) к комплексной работе в этой сфере (противодействию терроризму). Указанные процессы стали возможными благодаря созданию мощной общенациональной системы противодействия терроризму при координирующей роли Национального антитеррористического комитета (далее – НАК).

В условиях напряженной обстановки для обеспечения эффективного противодействия терроризму на первый план перед НАКом встали вопросы объединения усилий, консолидации сил и средств государственных структур, органов местного самоуправления, общественных и иных образований посредством осуществления тесного взаимодействия и координации действий всех субъектов и других участников антитеррористической деятельности.

Значимым в этом противодействии явилось и обеспечение тесного международного сотрудничества, целенаправленной деятельности всех

стран мира по борьбе с терроризмом, создания международной антитеррористической коалиции. При этом данная согласованная и, как правило, совместная деятельность осуществляется с учетом особенностей борьбы с насильственными экстремистскими проявлениями и, особенно, преступлениями террористической направленности, специфики предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования подобных преступлений, а также выявления и устранения причин и условий, способствующих их совершению.

В соответствии с Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации в рамках реализации антитеррористических мер сложилась определенная система координационной деятельности, действующая на всех уровнях публичной власти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» в целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму образован Национальный антитеррористический комитет. Также этим Указом Президента РФ утверждено Положение о Национальном антитеррористическом комитете.

В соответствии с данным положением НАК является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту РФ.

НАК в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, а также утвержденным положением о данном комитете.

НАК осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, антитеррористическими комиссиями в субъектах РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также с общественными объединениями и организациями.

Основными задачами комитета являются:

- подготовка предложений Президенту РФ по формированию государственной политики в области противодействия терроризму, а также по совершенствованию законодательства РФ в этой области;
- координация деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах РФ, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов

РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;
- разработка мер по противодействию терроризму, устранению способствующих ему причин и условий, в том числе мер по обеспечению защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;
- участие в международном сотрудничестве в области противодействия терроризму, в том числе в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации в этой области;
- подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;
- решение иных задач, предусмотренных законодательством РФ, по противодействию терроризму.

Для осуществления своих задач НАК имеет право:
- принимать решения, касающиеся организации, координации, совершенствования и оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию терроризму, а также осуществлять контроль за их исполнением;
- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций и должностных лиц;
- создавать рабочие органы для изучения вопросов, касающихся противодействия терроризму, а также для подготовки проектов соответствующих решений НАК;
- привлекать для участия в работе НАК должностных лиц и специалистов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также представителей общественных объединений и организаций (с их согласия);
- вносить в установленном порядке предложения по вопросам, требующим решения Президента РФ или Правительства РФ.

Указом Президента РФ от 2 сентября 2012 г. № 1258 утвержден состав НАК по должностям под председательством директора ФСБ России. В состав данного комитета входят ряд руководителей федеральных министерств и ведомств, в том числе МВД России, МЧС России, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, СК России и др.

Решения НАК являются обязательными для исполнения, а за неисполнение решения этого коллегиального органа, координирующего и организующего деятельность по противодействию терроризму,

установлена административная ответственность, предусмотренная ст.19.5.1 КоАП РФ.

Также в целях координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений в субъектах Российской Федерации образованы антитеррористические комиссии (далее – АТК). Для организации межведомственного взаимодействия, планирования и применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе НАКа были образованы Федеральный оперативный штаб (далее – ФОШ) и оперативные штабы в субъектах РФ. Кроме того, в целях координации антитеррористической деятельности на транспорте в субъектах РФ образованы координационные Советы по антитеррористической и противодиверсионной защите объектов транспорта. На уровне муниципальных образований функционируют муниципальные антитеррористические комиссии.

Для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ, участвующих в противодействии экстремизму, образована межведомственная комиссия по противодействию экстремизму под председательством Министра внутренних дел России[1].

Кроме указанных органов, непосредственно осуществляющих координационную деятельность в сфере противодействия терроризму и экстремизму, функцию координации в этой сфере осуществляют также координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах РФ при руководителях высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»[2].

Согласно Федеральному закону от 18 апреля 2018 г. № 82-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 5.5 Федерального закона “О противодействии терроризму”»[3] в целях обеспечения координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации (или) ликвидации последствий его проявлений по решению

---

[1] Указ Президента РФ от 26 июля 2011 г. № 988 «О межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4705.

[2] СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656.

[3] РГ. 2018. № 85 (7548). 20 апр.

Президента РФ в субъектах Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и иных лиц.

Решения этих органов являются обязательными для исполнения органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами. При этом следует особо отметить, что неисполнение или нарушения указанных решений влечет ответственность по федеральным законам или законам субъектов РФ. В случае если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта РФ.

Исходя из этого, можно предположить, что данная предупредительная координационная деятельность не превратится в простую формальность, а будет являться действенным средством обеспечения своевременного и качественного выполнения скоординированных мер по противодействию терроризму и экстремизму на муниципальном уровне.

Значительный вклад в осуществление координационной деятельности в рассматриваемой сфере вносят органы прокуратуры, реализуя функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в соответствии с Законом о прокуратуре (ст. 1, 8) и Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью[1]. В рамках этой и иной прокурорской деятельности прокуроры принимают активное участие в работе перечисленных координационных органах.

Так, один из заместителей Генерального прокурора РФ в обязательном порядке участвует в заседаниях межведомственной комиссии по противодействию экстремизму под председательством Министра внутренних дел России. Прокуроры субъектов РФ на постоянной основе принимают участие в заседаниях координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, проводимых руководителями высших исполнительных органов государственной власти регионов. Также прокуроры принимают активное участие в деятельности и других координационных органов, осуществляющих функции противодействия терроризму.

Учитывая, что деятельность террористических группировок нуждается в соответствующей финансовой поддержке, во всех странах, в том числе в России, предпринимаются значительные усилия по противодействию финансированию терроризма. При этом успешность такого

[1] Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 7 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

противодействия во многом обусловлена наличием и функционированием соответствующих координационных механизмов.

Исходя из этого, в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» Указом Президента РФ от 19 ноября 2015 г. № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризму» в качестве межведомственного координационного органа, осуществляющего функции по противодействию финансированию терроризма, образована Межведомственная комиссия по противодействию финансированию терроризма.

Данная комиссия формируется из числа представителей федеральных органов исполнительной власти. Председателем комиссии по должности является заместитель руководителя одного из федеральных органов исполнительной власти, входящих в состав этой комиссии. Состав комиссии утверждается Президентом РФ.

Указанная комиссия рассматривает представленные органами и организациями сведения о возможной причастности того или иного лица к террористической деятельности, а также направленные Росфинмониторингом обращения компетентных органов иностранных государств, свидетельствующие о такой причастности.

Кроме того, комиссия проверяет достаточность оснований подозревать причастность организации или физического лица к террористической деятельности. При необходимости комиссия вправе принять решение о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества лица.

В рассматриваемой сфере на основании приказа Федеральной службы по финансовому мониторингу от 21 сентября 2016 г. № 304[1] в качестве постоянно действующего координационного органа также образована Межведомственная комиссия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, функционирующая в целях обеспечения согласованных действий МВД России, МИД России, Минкомсвязи России, Минобороны России, Минпромторга России, Минфина России, Минюста России, СВР России, ФНС России, ФСБ России, ФСИН России, ФССП России, ФСТЭК России, ФТС России, Роскомнадзора, Россвязи, Росфинмониторинга, а также Счетной палаты Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федера-

[1] Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 21 сентября 2016 г. № 304 «О Межведомственной комиссии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» (рег. № 43986 от 10 октября 2016 г.) // БНА. 2016. № 45.

ции, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации. На заседаниях данной комиссии вправе присутствовать Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры.

Существенную роль в обеспечении согласованности действий субъектов антитеррористической деятельности, их эффективного взаимодействия отведена Совету Безопасности РФ.

Международно-правовой аспект координационной деятельности по борьбе с терроризмом законодательно не обозначен, однако согласно ч. 1 ст. 4 Закона о противодействии терроризму Российская Федерация в соответствии с международными договорами Россия сотрудничает в области противодействия терроризму с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями.

Исходя из этого, Россия предпринимает активные действия по решению проблем противодействия терроризму сообща, в рамках ООН, и с трибуны СБ ООН ею предлагалось осуществлять плотное сотрудничество с региональными организациями, включая ОБСЕ, ОДКБ, СНГ и ШОС. Тем более что имеются положительные примеры плодотворного диалога в рамках ШОС, свидетельствующие об эффективности выстраивания межгосударственного общения на основе принципов равноправия, учета интересов друг друга, уважения права государств на выбор собственной модели развития наглядно. К сожалению, политические разногласия и взаимное недоверие на площадке ООН препятствуют консолидации здоровых сил в координации действий в борьбе с терроризмом и мешают воплотить в жизнь озвученные Президентом РФ в сентябре 2015 г. на сессии Генассамблеи ООН инициативу по созданию международной антитеррористической коалиции.

Вместе с тем о положительных результатах координации борьбы с преступностью свидетельствует практика согласованной деятельности в рассматриваемой сфере России и других государств – участников СНГ, которые связаны общностью правовых систем, сходством состояния и методов борьбы с террористической и экстремистской преступностью, прозрачностью границ, позволяющих развиваться транснациональной преступности.

Значимым фактором в развитии данных координационных отношений выступает стремление к сохранению и развитию в новых условиях традиционных связей между различными органами, в том числе прокуратурами, иными правоохранительными структурами стран, некогда входивших в состав единого государства.

Организационной формой совместной деятельности прокуратур ближнего зарубежья является Координационный совет генеральных прокуроров государств – участников СНГ (далее – КСГП). Его деятельность уже при его создании связывалась с обеспечением борь-

бы с преступностью, прежде всего посягающей на национальную безопасность.

Подводя итог особенностям координационной деятельности в сфере противодействия терроризму, следует отметить, что данная деятельность требует более четкой правовой регламентации, повышения ответственности субъектов антитеррористической деятельности за выполнение согласованных мероприятий, преодоления формализма работы региональных и муниципальных антитеррористических комиссий, принятия дополнительных мер по формированию региональных и муниципальных целевых программ противодействия терроризму. Основными задачами в данной сфере остается повышение эффективности взаимодействия и координации деятельности государственных структур, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, обеспечение высокого уровня согласованности действий и объединения усилий государства и общества по противодействию деструктивным механизмам террористической и экстремистской направленности[1].

В связи с отсутствием единого законодательного акта по вопросам обеспечения согласованности действий субъектов, осуществляющих борьбу с преступностью, в том числе антитеррористическую деятельность, для решения координационных задач представляется необходимым, как предлагается учеными Университета прокуратуры РФ, принятие федерального закона «Об основах взаимодействии и координации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по противодействию преступности, коррупции и иным правонарушениям»[2].

В таком законе целесообразно было бы указать определения взаимодействия и координации, выделив координацию в качестве организованного на постоянной основе, обязательного, упорядоченного взаимодействия, о также участников взаимодействия и координации, направления, предмет, формы взаимодействия и координации и т.д.

Учитывая, что в законодательстве РФ недостаточно урегулирована координация функционирования системно-структурного комплекса компетентных органов по противодействию терроризму, кроме принятия такого общего закона, регламентирующего в целом организацию и порядок осуществления координационной деятельности соответствующих структур в сфере противодействия преступности и иным

---

[1] См.: *Капинус О.С.* Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму и терроризму: состояние и проблемы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2017. № 3 (59).

[2] Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / К.И. Амирбеков, В.К. Артеменков, Т.А. Боголюбова, С.В. Борисов и др.; под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М.: Проспект; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2016. С. 241–243.

правонарушениям, представляется целесообразным также разработка и принятие единого нормативного акта в виде указа Президента РФ о взаимодействии и координации деятельности по борьбе с терроризмом. При этом в данном акте наряду с выстраиванием четкой организационной структурой взаимодействия и координации особо выделить необходимость внедрения современных информационно-телекоммуникационных технологий, информационно-аналитического обеспечения согласованной деятельности по противодействию терроризму.

Кроме того, учитывая значимость научного обеспечения антитеррористической деятельности, для повышения эффективности функционирования общегосударственной системы противодействия терроризму наряду с действующими координационными органами в указанном нормативном акте было бы правильным наделение одного или нескольких федеральных органов исполнительной власти функциями координатора научных и научно-технических разработок в области противодействия терроризму.

Совокупность предложенных мер позволило бы повысить действенность координации в рассматриваемой сфере и, соответственно, результативность антитеррористической деятельности.

§ 7. Работа органов прокуратуры в сфере противодействия терроризму

Основные усилия прокуроров в сфере противодействия терроризму в 2010–2017 гг. были направлены на организацию профилактической работы, повышение уровня координации деятельности правоохранительных органов и доработку системы нормативного правового регулирования.

В этом отношении прокуроры в силу предоставленных законодательством полномочий обладают большим набором средств, применение которых позволяет не только эффективно реализовать собственную профилактическую функцию, но и консолидировать усилия остальных участников этой деятельности, в том числе с учетом реализации положений Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Генеральной прокуратурой Российской Федерации во взаимодействии с иными министерствами и ведомствами на постоянной основе принимаются меры по недопущению вмешательства во внутренние дела нашей страны, обеспечению безопасности государства и граждан, противодействию терроризму.

На основании исков Генеральной прокуратуры Российской Федерации в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» за период 2010–2017 гг. Верховным Судом Российской Федерации признаны международными

террористическими организациями «Имарат Кавказ», «Исламское государство», «Джебхат ан-Нусра», «Аум Синрикё» и др.[1]

В период 2010–2017 гг. активизирована координационная деятельность органов прокуратуры[2]. Повсеместно прокурорами организована работа по вопросам профилактики идеологии терроризма, которая систематически освещается в СМИ и на сайтах органов прокуратуры.

С учетом выявленных прокурорами проблем в сфере противодействия экстремизму и терроризму 31 марта 2015 г. проведено Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, по итогам которого принято постановление № 1 «Об эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию преступлениям экстремистской и террористической направленности, в том числе работы по профилактике проявлений экстремизма и неонацизма в молодежной среде».

Вопросы противодействия терроризму обсуждаются на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов субъектов Российской Федерации. Например, 6 июня 2018 г. под председательством прокурора Тверской области состоялось координационное совещание руководителей правоохранительных органов Тверской области на тему «О состоянии работы и эффективности принимаемых правоохранительными и контролирующими органами мер по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений террористического характера и экстремистской направленности, заведомо ложных сообщений о террористических актах, обеспечению исполнения законодательства об антитеррористической защищенности на транспортных объектах в преддверии чемпионата мира по футболу FIFA 2018»[3].

---

[1] Официальный сайт ФСБ России. URL: http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm (дата обращения: 01.01.2019).

[2] Так, под председательством заместителя Генерального прокурора Российской Федерации проведены два межведомственных совещания: 27 февраля 2014 г. «О состоянии и организации работы правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, а также практики раскрытия, расследования и рассмотрения в судах уголовных дел указанной категории» и 25 сентября 2014 г. «О состоянии работы правоохранительных органов Северо-Кавказского федерального округа по противодействию преступлениям экстремистской направленности и террористического характера, а также посягательствам на жизнь сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих», на которых приняты дополнительные меры, направленные на совершенствование межведомственного взаимодействия, обеспечение согласованных мероприятий в сфере противодействия терроризму и экстремизму в округе.

[3] В прокуратуре области состоялось координационное совещание руководителей правоохранительных органов // Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. 2018. 6 июня. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1393692/ (дата обращения: 27.08.2018).

Анализ статистических данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации подтверждает последовательное наращивание усилий органов прокуратуры по противодействию терроризму. До 2016 г. количество выявленных прокурорами нарушений в сфере противодействия терроризму ежегодно увеличивалось, незначительное снижение (–3,5%) отмечалось лишь в 2013 г. (138 107)[1] (табл. 4.4).

Таблица 4.4

Сведения о работе органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о противодействии терроризму[2]

Годы	Выявлено нарушений	Выявлено незаконных правовых актов	Внесено протестов	Направлено заявлений (исков) в суд	Внесено представлений	Предостережено лиц	Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании	Возбуждено уголовных дел по материалам, направленных прокурором
2010	100 789	1031	1 013	9 958	24 572	4 531	8	7
2011	137 914	1104	1 089	14 740	33 573	3 997	12	7
2012	143 089	1429	1 400	17 248	32 095	3 548	19	10
2013	138 107	2236	2 185	17 681	32 123	3 317	28	24
2014	157 668	1567	1 548	19 245	37 335	3 851	26	23
2015	180 870	1918	1 898	19 778	44 394	4 929	24	21
2016	181 514	2498	2 469	17 852	46 619	3 914	27	26
2017	137 354	2971	3 159	15 512	48 380	3 767	21	16

В отличие от данных предыдущих отчетных периодов в 2017 г. результаты надзорной деятельности органов прокуратуры характеризуются значительным снижением количества выявленных прокурорами нарушений законов в сфере противодействия терроризму сразу на 24,3% (137 363) (рис. 4.14).

---

[1] Сводный отчет Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме ФБ «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму и о результатах расследования уголовных дел экстремистской и террористической направленности» за 2010–2017 гг.

[2] См.: Там же.

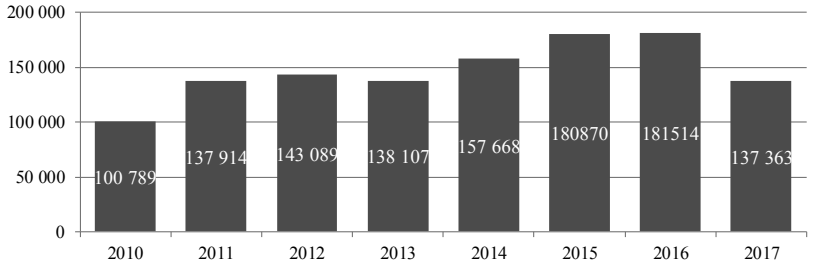


Рис. 4.14. *Количество выявленных нарушений в сфере противодействия терроризму в 2010–2017 гг.*

Сокращение количества нарушений в 2017 г. во многом является следствием повышения эффективности актов прокурорского реагирования в сфере противодействия экстремистской деятельности и терроризму. Повысилось качество надзорных мероприятий в сфере противодействия терроризму, исключены факты искусственного завышения числа актов прокурорского реагирования (в том числе путем подготовки нескольких актов вместо одного), вынесения их по несущественным нарушениям закона, а также подмены полномочий органов государственного и муниципального надзора (контроля).

Ежегодно увеличивалось число принятых мер прокурорского реагирования. Возросло число и представлений на выявленные нарушения законов, внесенных прокурорами. Так, если в 2010 г. в сфере противодействия терроризму внесено 24 572 представлений, то в 2017 г. – уже 48 380. Кроме того, в 2017 г. в суды прокурорами направлено 15 512 заявлений (в 2010 г. – 9 958).

Изучение докладных записок и актов реагирования, представленных горайпрокурорами, свидетельствует о том, что большинство выявленных нарушений закона связано с несоблюдением требований антитеррористической защищенности в местах массового пребывания людей, на критически важных и потенциально опасных объектах. Данная проблема существует во всех субъектах Российской Федерации. Особенно актуально ее решение в свете проведения крупных международных культурных и спортивных мероприятий.

Существенные нарушения продолжают выявляться прокурорами и при проведении проверок обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспорта и транспортной инфраструктуры. Наиболее распространены такие нарушения, как непроведение категорирования и оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, отсутствие в штате работников, прошедших в установленном порядке обучение и аттестацию по вопросам транспортной безопасности (далее – ТБ), неисполнение требований закона

при обеспечении ТБ в отношении строящихся объектов, отсутствие утвержденных планов обеспечения ТБ.

Кроме того, прокурорские проверки в сфере исполнения законов о противодействии терроризму показывают, что предоставленные органам местного самоуправления полномочия по участию в профилактике терроризма исполняются зачастую недолжным образом. Органами местного самоуправления допускается формальный подход к реализации планов противодействия идеологии терроризма, полное либо частичное неисполнение запланированных мероприятий. Муниципальные программы по профилактике терроризма, подготавливаются некачественно, в связи с чем их эффективность снижается. Имеются случаи, когда муниципалитетами не разрабатываются и не принимаются программы по профилактике терроризма.

Основные усилия органов прокуратуры направлены на активизацию надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в рассматриваемой сфере. Анализ практики расследования уголовных дел о преступлениях террористической направленности показывает, что в ходе предварительного следствия допускаются нарушения закона при сборе, проверке и оценке доказательств, что влечет за собой возвращение уголовных дел для производства дополнительного следствия. До настоящего времени не искоренена практика принятия незаконных процессуальных решений по материалам проверок и уголовным делам указанной категории. В ходе предварительного следствия не выясняются причины и мотивы участия лиц в террористических формированиях, не устанавливаются каналы финансирования терроризма, источники поступления оружия и боеприпасов[1].

Среди типичных нарушений также выделяются: несвоевременное возбуждение органами предварительного следствия уголовных дел о преступлениях террористической направленности, в том числе при очевидном наличии состава преступления, что обусловлено затягиванием сроков реализации материалов ОРД, заволокичивание следователями решения вопроса о возбуждении уголовных дел по смежным составам преступления в рамках уже возбужденных.

Мерами прокурорского реагирования прокуроры добиваются увеличения количества дел оперативного учета, заведенных с целью выявления преступлений, связанных с финансированием терроризма, а также использованием СМИ и сети Интернет в террористических целях. Наиболее типичными нарушениями законодательства об ОРД

[1] Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении, расследовании и предупреждении преступлений, связанных с участием в незаконных вооруженных формированиях на территориях иностранных государств: пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 54–61.

и ведомственных нормативных правовых актов в этой сфере являются: формальный характер планирования оперативно-розыскных мероприятий; необоснованное продление сроков оперативных разработок и нарушение сроков ведения ДОУ; бездействие при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий (отсутствие работы по делам в течение длительного периода времени) и грубая волокита; недостаточный ведомственный контроль; ненадлежащее исполнение требований ст. 2 и 14 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», предусматривающих принятие исчерпывающих мер, направленных на решение задач ОРД; незаконное прекращение дел оперативного учета; неисполнение или несвоевременное исполнение поручений следователей.

Типичными нарушениями в сфере оперативно-розыскной деятельности выступают: неэффективное оперативное сопровождение по уже возбужденным уголовным делам, в том числе при осуществлении розыска обвиняемых, некачественное установление первичных сведений о причастности фигурантов к оказанию посреднической и финансовой помощи участникам МТО, незаконное прекращение дел предварительной оперативной проверки и др.

Важным направлением работы органов прокуратуры является реализация мер, направленных на пресечение финансирования террористической деятельности. Особое внимание обращено на недопустимость несвоевременного возбуждения уголовных дел о преступлениях террористической направленности, что препятствует внесению причастных к ним лиц в Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, благодаря чему они в течение длительного времени имеют возможность безнаказанно финансировать террористическую деятельность.

Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 372/27 прокурорам субъектов Российской Федерации предписано принимать необходимые меры по своевременному получению информации об организациях и физических лицах, в отношении которых имеются данные об их причастности к экстремистской деятельности и терроризму, не позднее 3 рабочих дней направлять указанные сведения в Федеральную службу по финансовому мониторингу. Последняя в соответствии с п. 2.1 ст. 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также постановлением Правительства РФ от 6 августа 2015 г. № 804 формирует Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности и терроризму. На 9 февраля 2017 г. информационная база данного Перечня включает в себя све-

дения о 7014 российских физических лицах, 84 российских юридических лицах, 413 иностранных физических лицах и 94 иностранных юридических лицах[1].

Между тем прокурорами выявляются недостатки в деятельности территориальных управлений Росфинмониторинга. Например, в ходе проверки работы Межрегионального управления Федеральной службы по финансовому мониторингу по Республике Крым и городу федерального значения Севастополю установлено, в частности, отсутствие надлежащего взаимодействия с Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю и правоохранительными органами, неинформирование органов прокуратуры об обнаружении в ходе финансовых расследований на интернет-ресурсах материалов с признаками экстремизма, а также ряд иных недостатков. По результатам проверки в Росфинмониторинг направлена информация для сведения, использования в работе и принятия мер к устранению выявленных нарушений, которая была рассмотрена, признана обоснованной, а в целях недопущения указанных нарушений в будущем приняты соответствующие меры[2].

Наибольшее количество нарушений законов ежегодно выявляется в Центральном и Приволжском федеральных округах. Наименьшими показателями выявленных нарушений законов характеризуются Уральский и Дальневосточный федеральные округа (рис. 4.15).

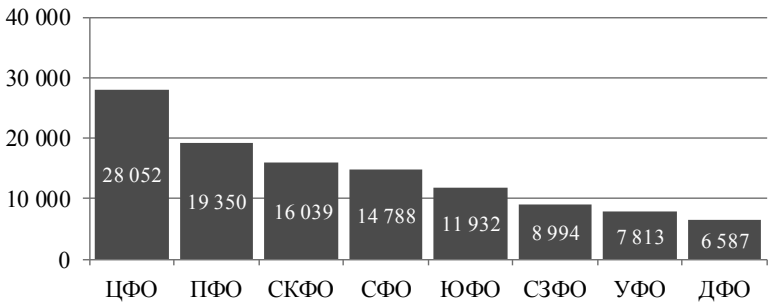


Рис. 4.15. *Количество выявленных нарушений законов в сфере противодействия терроризму по федеральным округам в 2017 г.*

Необходимым условием успешного противодействия террористической угрозе является сплочение всех антитеррористических сил, включая координацию их усилий и оптимизацию международно-правового

[1] См.: Перечень террористов и экстремистов (действующие).

[2] Докладная записка прокуратуры города Севастополя «О состоянии прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремизму за 2016 г.»

сотрудничества в рассматриваемой сфере. Именно на этом участке противодействия терроризму органам прокуратуры предстоит принять самые решительные меры – повысить эффективность деятельности антитеррористических комиссий, активизировать работу по контрпропаганде терроризма, обеспечить адресность профилактических мероприятий. Кроме этого, в дальнейшем прокурорам необходимо продолжить отслеживание развития криминогенной ситуации и устранять мерами прокурорского реагирования факторы, обусловливающие совершение преступлений террористической направленности. В основе такой деятельности должна находиться системная работа по выявлению нарушений антитеррористического законодательства, повышению качества и эффективности актов прокурорского реагирования, усилению контроля за безусловным устранением выявленных нарушений.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в анализируемый период проводится большой объем работы, направленной на совершенствование законодательства в сфере противодействия терроризму. При активном участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации приняты Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 208-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности объектов», постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 1244 «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)» и др.

Благодаря усилиям прокуроров на региональном уровне введена административная ответственность за неисполнение или нарушение решения антитеррористических комиссий и оперативных штабов, сформированных в целях обеспечения координации деятельности по профилактике терроризма, в том числе по минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма.

Результатом проделанной органами прокуратуры совместно с иными уполномоченными органами работы также явилось принятие федеральных законов, которыми установлена административная ответственность за нарушение порядка в области обеспечения транспортной безопасности[1], процедура идентификации клиентов при денежных переводах, в том числе электронных денежных средств[2], неприменение сроков давности к лицам, совершившим террористические преступления, назначения таким лицам условного осуждения, более мягкого наказания, чем предусмотрено за соответствующее преступление,

---

[1] Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности».

[2] Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

а также предоставления им отсрочки от отбывания наказания в связи с беременностью или наличием ребенка[1]. Ужесточено наказание и за совершение отдельных террористических преступлений[2].

По результатам обобщения положительной правоприменительной практики в сфере противодействия терроризму органами прокуратуры подготовлен ряд информационных писем и методических рекомендаций по проверке законодательства о противодействии терроризму, приняты меры по совершенствованию организации работы органов государственной власти всех уровней в сфере противодействия терроризму посредством внедрения передовых информационных технологий, новых методов информационно-аналитической деятельности, обеспечены своевременность и достоверность поступления необходимой информации, оптимизация временных затрат на осуществление первичного учета и формирование статистической отчетности в рассматриваемой сфере.

Следует отметить, что дальнейшее совершенствование прокурорской деятельности в сфере противодействия экстремизму и терроризму должно осуществляться с учетом использования передового зарубежного и международного опыта на данном направлении, создания скоординированного механизма противодействия международному экстремизму и терроризму, обеспечения эффективного сотрудничества с иностранными государствами, их правоохранительными органами, таможенными и специальными службами, а также международными организациями, в задачу которых входит противодействие экстремизму и терроризму. Основным условием для этого является создание и обеспечение эффективной общегосударственной системы противодействия экстремизму и терроризму, разработка и принятие профилактических мер, позволяющих поддерживать высокую готовность к выявлению, предупреждению и пресечению фактов экстремизма и терроризма, а также ликвидации их последствий, своевременному предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений экстремистской и террористической направленности.

---

[1] Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] В частности, теперь за прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3 УК РФ), организацию террористического сообщества и участие в нем (ст. 205.4 УК РФ) может быть назначено пожизненное лишение свободы. Кроме того, согласно поправкам в УПК РФ значительный объем уголовных дел о террористических преступлениях будет рассматриваться Московским и Северо-Кавказским окружными военными судами.

Глава V

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ВЕРБОВОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Особенности нормативно-правового регулирования противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций

Основы правового регулирования и организационные начала борьбы с терроризмом и экстремизмом, в том числе с осуществляемой преступниками вербовочной деятельностью, заключаются в следующих постулатах, закрепленных в ***Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.*** (утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. за № Пр-2753):

- в современных социально-политических условиях крайним проявлением экстремизма является терроризм, который основывается на экстремистской идеологии. Угроза терроризма будет сохраняться до тех пор, пока существуют источники и каналы распространения этой идеологии (п. 13);
- экстремистская идеология является основным компонентом, объединяющим членов экстремистских организаций, формирующим характер и направленность их деятельности, а также средством вовлечения в экстремистскую деятельность различных слоев населения (п. 14);
- распространение экстремистских идей, в частности мнения о приемлемости насильственных действий для достижения поставленных целей, угрожает общественной безопасности в Российской Федерации ввиду усиления агрессивности идеологии экстремизма и увеличения масштабов ее пропаганды в обществе(п. 15).

Тем самым в одном из важнейших документов стратегического планирования не только закреплена неразрывная взаимосвязь терроризма и экстремизма, но и определено основное направление деятельности всех уполномоченных органов государственной власти – противодействие пропаганде экстремистской идеологии.

В связи с этим в целях создания современной системы противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций в национальном законодательстве современной России реализуются следующие основные направления: 1) формирование механизма противодействия международным террористическим организациям по вопросам вербовочной деятельности; 2) криминализация в специальных нормах содействия деятельности МТО; 3) криминализация финансирования МТО и др.

Важная роль идеологической составляющей терроризма в его жизнеспособности нашла свое подтверждение в ходе боевых действий на территории Сирийской Арабской Республики (далее – Сирия). Острота проблемы подтолкнула к поиску наиболее оптимальных путей ее решения.

По мнению российского эксперта в области исламского права Л. Р. Сюкияйнена, противоборство ИГИЛ должно включать в себя множество направлений – военное, экономическое, политическое и другие. Однако самым важным из них является идейная составляющая, потому как ИГИЛ претендует на представление себя в качестве единственной силы, стремящейся реализовать на практике исламские ценности. На самом деле происходит все ровным счетом наоборот – деятельность такфиристов направлена против ислама как такового[1].

Несмотря на то что основную угрозу на современном этапе несет формирование на базе МТО ИГИЛ так называемого террористического «интернационала» и эти проблемы заслуживают большого внимания, следует отметить, что с международным терроризмом связана и деятельность других неисламских террористических организаций (сионистских, христианских террористических организаций, а также, например, необуддийского направления «Аум Синрекё»), представляющих угрозу для всего мирового сообщества. Однако в связи с тем, что в Российской Федерации в наибольшей степени представлены и несут повышенные угрозы общественной безопасности террористические организации, связанные с МТО ИГИЛ, а не других террористических организаций, то в настоящем пособии авторы сосредоточились на рассмотрении вопросов борьбы с вербовкой в подразделения МТО ИГИЛ.

В соответствии с **подп. «г» п. 2 ст. 3** ***Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»*** вербовка является одним из элементов террористической деятельности.

---

[1] См.: http://islamreview.ru/est-mnenie/leonid-sukiajnen/ (дата обращения: 21.04.2017).

Уголовная ответственность за склонение, вербовку или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, вооружение или подготовка лица в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений, а равно финансирование терроризма предусмотрена **ч. 1 ст. 205.1 УК РФ.**

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» (далее – постановление Пленума) предлагается перечень действий, составляющих содержание «склонения, вербовки или иного вовлечения лица», не разделяя при этом данные понятия.

Так, в соответствии с п. 14 при рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 205.1 УК РФ, под склонением, вербовкой или иным вовлечением определенного лица (группы лиц) в совершение хотя бы одного из преступлений, перечисленных в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ, следует понимать, в частности, умышленные действия, направленные на вовлечение определенного лица (группы лиц) в совершение одного или нескольких указанных преступлений, например, путем уговоров, подкупа, угрозы, убеждения, просьб, предложений (в том числе совершенные посредством размещения материалов на различных носителях и распространения через информационно-телекоммуникационные сети), применения физического воздействия или посредством поиска лиц и вовлечения их в совершение хотя бы одного из указанных преступлений.

Склонение, вербовку или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, перечисленных в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ, следует считать оконченным преступлением с момента совершения указанных действий, независимо от того, совершило ли вовлекаемое лицо соответствующее преступление террористической направленности.

В отличие от постановления Пленума экспертное сообщество предлагает различное толкование действий, составляющих содержание «склонения», «вербовки» и «иного вовлечения лица».

Так, в Комментарии к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам[1] данные понятия рассматриваются раздельно. Авторами предлагаются следующие определения:

- «склонение» – умышленные действия, направленные на формирование у лица желания участвовать в совершении указанных преступлений путем уговоров, убеждения, возбуждения чувства мести, зависти, просьб, предложений, обмана и т.д.;

[1] Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам / Н. И. Бирюков, О. Н. Ведерникова, С. А. Ворожцов и др.; под общ. ред. В. М. Лебедева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014.

- «вербовка» – поиск лиц и привлечение их к участию в какой-либо организации (в том числе за вознаграждение) в целях дальнейшего склонения их к участию в совершении хотя бы одного из названных преступлений (запись желающих, направление к месту обучения и т.п.);

Соглашение может быть заключено как в письменной, так и в устной форме. При этом исключается применение какого-либо насилия;

- «иное вовлечение лица» – иные, помимо склонения и вербовки, способы привлечения лица к участию в совершении перечисленных в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ преступлений (например, сопряженные с применением физического воздействия).

Раздельное толкование указанных понятий осуществляется также в комментарии к Уголовному кодексу Российской Федерации под редакцией А. В. Бриллиантова.

Под склонением в данной работе предлагается понимать побуждение к совершению каких-либо действий, направленных на формирование у другого лица намерения совершить определенное деяние. Это внушение другому лицу мысли о желательности, необходимости, выгодности определенного поведения, т.е. процесс воздействия на волю и интеллект исполнителя. Склонение происходит путем уговоров, убеждения, возбуждения чувства мести, зависти, т.е. ненасильственными способами.

Вербовка означает наем людей для выполнения определенной службы, совершения требуемых действий. Условия такого найма определяются сторонами. Соглашение может быть заключено как в письменной, так и в устной форме.

Иное вовлечение в совершение преступления, по мнению авторов данного Комментария, совершается путем шантажа, применения насилия или угрозы его применения, использования материальной или иной зависимости потерпевшего[1].

Определенный интерес вызывает также Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации под редакцией А. И. Чучаева, в котором говорится о двух альтернативных формах вовлечения: склонении и вербовке.

Под склонением понимается убеждение другого лица в необходимости совершить какой-нибудь поступок, а вербовка означает наем, набор, привлечение в какую-нибудь организацию.

Вербовка не предполагает никакого психического воздействия на вербуемое лицо[2].

---

[1] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 2 т. (постатейный) / А. В. Бриллиантов, Г. Д. Долженкова, Э. Н. Жевлаков и др.; под ред. А. В. Бриллиантова. 2-е изд. М.: Проспект, 2015. Т. 2.

[2] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Т. К. Агузаров, А. А. Ашин, П. В. Головненков и др.; под ред. А. И. Чучаева. Испр., доп., перераб. М.: Контракт, 2013.

Вопрос об однозначном и общепринятом толковании способов вовлечения в совершение преступлений террористической направленности является актуальным для органов предварительного расследования. Это обстоятельство диктует необходимость в наличии универсального определения деятельности, в результате которой осуществляется пополнение рядов международных террористических формирований.

В качестве одного из вариантов может быть рассмотрено определение «вербовки», которое содержится в Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма (заключена в г. Варшаве 16 мая 2005 г.) (далее – Конвенция о предупреждении терроризма)[1]. Его основная особенность заключается в отсутствии указания на способы совершения действия.

В соответствии с п. 1 ст. 6 Конвенция о предупреждении терроризма «вербовка террористов» означает привлечение другого лица к совершению или участию в совершении террористических преступлений или к присоединению к какому-либо объединению или группе с целью содействия совершению этим объединением или группой одного или нескольких террористических преступлений.

Большое значение с точки зрения организации борьбы с международным терроризмом имеют резолюции Совета Безопасности ООН, посвященные этой проблеме.

Так, в своей ***Резолюции 2253 (2015) Совет Безопасности ООН*** выражает озабоченность по поводу международной вербовки новых членов в ряды «Аль-Каиды», ИГИЛ и связанных с ними групп и масштабов этого явления. Ссылаясь на Резолюцию 2178 (2014), в которой закреплено обязательство государств-членов в соответствии с международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права и международного гуманитарного права предотвращать и пресекать вербовку, организацию, перевозку и экипировку иностранных боевиков-террористов и финансирование их поездок и их деятельности, Совет Безопасности ООН, в частности, постановил, что:

- с даты принятия настоящей резолюции Комитет 1267/1989 по санкциям против «Аль-Каиды» будет называться «Комитетом 1267/1989/2253 по санкциям против ИГИЛ (ДАИШ) и "Аль-Каиды"», а санкционный перечень в отношении «Аль-Каиды» будет называться «санкционным перечнем в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и "Аль-Каиды"»;
- акты или деятельность, свидетельствующие о том, что лицо, группа, предприятие или организация связаны с ИГИЛ или «Аль-Каидой» и подлежат внесению в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», включают следующее:

[1] Ратифицирована Федеральным законом от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ.

a) участие в финансировании, планировании, содействии, подготовке или совершении актов или деятельности ИГИЛ или «Аль-Каиды», в связи с ними, под их именем, от их имени или в их поддержку;

b) поставку, продажу или передачу оружия и связанных с ним материальных средств ИГИЛ или «Аль-Каиде»;

c) вербовку для «Аль-Каиды», ИГИЛ или их любой ячейки, филиала, отколовшейся группы или ответвления или поддержку в иной форме их актов или деятельности.

Согласно ***Резолюции 2170 (2014) Совет Безопасности ООН*** рекомендует всем государствам-членам проводить работу с теми лицами на их территории, которые подвержены риску вербовки и воинствующей радикализации, с тем чтобы отвратить их от поездок в Сирию и Ирак для поддержки ИГИЛ, ФАН и всех других лиц, групп, предприятий и организаций, связанных с «Аль-Каидой», и участия в боевых действиях на их стороне.

В соответствии с ***Резолюцией 2133 (2014) Совет Безопасности ООН*** выражает озабоченность по поводу более широкого использования в глобализированном обществе террористами и их сторонниками новых информационных и коммуникационных технологий, в частности Интернета, для целей вербовки и подстрекательства к совершению террористических актов, а также для финансирования и планирования своих действий и приготовления к ним.

Согласно ***Резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности ООН*** признает, что устранение угрозы, которую представляют собой иностранные боевики-террористы, требует устранения всех основополагающих факторов, в том числе путем предотвращения радикализации до уровня, порождающего терроризм, пресечения вербовки, затруднения поездок иностранных боевиков-террористов, противодействия насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, недопущения подстрекательства к совершению террористических актов, мотивированных экстремизмом и нетерпимостью, поощрения политической и религиозной терпимости, экономического развития и социальной сплоченности и интеграции, прекращения и урегулирования вооруженных конфликтов и содействия реинтеграции и восстановлению.

В данной резолюции Совет Безопасности ООН признает также, что терроризм невозможно победить только с помощью военной силы, правоприменительных мер и разведывательных операций, и подчеркивает необходимость устранения условий, которые способствуют распространению терроризма и о которых говорится в разделе I Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций (Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи).

Из доклада Генерального секретаря ООН ***«Об угрозе для международного мира и безопасности, которую создает ИГИЛ (ДАИШ), и о масштабах усилий Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки государствам-членам в борьбе с этой угрозой»*** от 29 января 2016 г. следует, что как в развитых, так и в развивающихся странах значительное число молодых людей вполне серьезно относятся к поездке в районы, где может возникнуть значительная угроза их личной безопасности. Отъезд такого большого числа молодых людей в зоны конфликта оказывает глубокое дестабилизирующее воздействие на их общины и в первую очередь на их семьи.

Однако роль вербовщиков от ИГИЛ в вербовке террористов не следует переоценивать. Здесь довольно часто присутствует глубоко личный фактор. В исследованиях, посвященных иностранным боевикам-террористам, происходящим из европейских стран, указывается, что на заключительных этапах процесса радикализации активную роль играет давление и поддержка со стороны сверстников и что особую роль в противодействии такому давлению могут сыграть члены семьи и, прежде всего, матери.

§ 2. Классификация способов вербовочной деятельности, используемых международными террористическими организациями

Прежде чем рассматривать классификацию способов вербовочной деятельности международных террористических организаций? необходимо определиться с ее наиболее важными характеристиками, в числе которых выделяются следующие.

1. Международными террористическими организациями в целях пополнения своих рядов применяется высокоинтеллектуальная технология, предполагающая профессиональную и целенаправленную работу с информацией.

2. В качестве основного технического средства для распространения, поиска, сбора и обмена информацией террористами используется информационно-телекоммуникационная сеть Интернет.

Однако, как показывает анализ судебно-следственной практики, преступники применяют и иные способы: распространение листовок, газет, иной литературы, демонстрация фото- и видеоматериалов с помощью мобильных телефонов либо компьютеров, беседы.

3. Деятельность международных террористических организаций основывается на экстремистской идеологии.

4. В применяемой международными террористическими организациями технологии можно выделить, по крайней мере, два взаимодополняющих друг друга уровня информационного воздействия на

общественное и индивидуальное сознание в целях внедрения экстремистской идеологии, формирования позитивного отношения к осуществляемой террористами деятельности, появлению стремления к подражанию и возникновению мотивации на присоединение к ней:

- ***глобальный***, ориентированный на неограниченный круг адресатов;
- ***индивидуальный***, ориентированный на конкретный ограниченный круг лиц.

Результаты изучения судебной и следственной практики позволяют сделать вывод о том, что возникновение соответствующей мотивации преступного поведения у отдельных лиц происходит в результате воздействия как на индивидуальном, так и на глобальном уровнях.

Способы вербовочной деятельности, применяемые террористами на каждом из данных уровней, имеют свои специфические особенности.

Глобальный уровень

На глобальном уровне процесс вербовки осуществляется посредством распространения информации с помощью:

1) информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Так, например, мощным и весьма эффективным пропагандистским аппаратом обладает ИГ. Существует целое медиаотделение «Аль-Фуркан», которое занимается продвижением идей этой международной террористической организации. Основным полем его деятельности является Интернет.

Боевики ежедневно выпускают новости на нескольких языках, каждая провинция ИГ имеет собственную медиаслужбу. Причем далеко не все сюжеты связаны с казнями и боевыми действиями, во многих из них освещается деятельность полиции, судов, системы здравоохранения и другие аспекты повседневной жизни ИГ.

Пропагандисты террористической организации сумели создать несколько полнометражных фильмов, качество которых специалисты оценивают довольно высоко.

Поиск новых сторонников в основном ведется с помощью социальных сетей, основная цель – молодые люди от 20 до 30 лет[1];

2) газет, журналов, иной литературы.

Например, международной террористической организацией «ХТИ» издается журнал «Аль-Ваъй», выпускается газета «Саффат».

В экспертном сообществе существует мнение, что благодаря социальным сетям «проект» построения де-факто террористического хали-

[1] См.: *Егоров Д.* Исламское государство (ИГИЛ): история, экономика, цели и методы борьбы // Военный обзор. 2018. 28 окт. URL: http://militaryarms.ru/armii-mira/islamskoe-gosudarstvo/ (дата обращения: 11.06.2018).

фата носит глобальный характер и является источником мотивации для сотен тысяч мусульман из разных стран. Создание привлекательного имиджа радикализму и терроризму является продуктом работы блогосферы и средств массовой информации, целенаправленной деятельности арабских государств и некоторых крупных транснациональных исламских некоммерческих фондов. Целенаправленная системная работа по героизации «мучеников за веру», а фактически террористов, способствует идеализации исламистского радикализма[1].

Схематично типичный механизм вербовки на глобальном уровне выглядит следующим образом (рис. 5.1).



Рис. 5.1. *Типичный механизм вербовки на всеобщем (глобальном) уровне*

[1] См.: *Атаев А.В.* Об информационных аспектах борьбы с пропагандой терроризма в социальных сетях // Проблемы национальной стратегии. 2016. № 4 (37). URL: https://riss.ru/bookstore/journal/2016-2/problemy-natsionalnoj-strategii-4-37/. С. 180 (дата обращения: 05.06.2018).

В этой связи наибольшую проблему для правоохранительных органов представляет собой выявление террористов, как правило, одиночек, мотивированных в результате «глобального» информационного воздействия. В таком случае наблюдается явление, получившее условное обозначение «самовербовка», поскольку лицо до возникновения у него соответствующего мотива не входило в непосредственный контакт с членами международной террористической организации.

Однако термин «самовербовка» следует признать несостоятельным, так как фактически приобщение лица к идеологии насилия все-таки происходит в результате внешнего, целенаправленного воздействия на его сознание.

Так, типичными является следующие примеры:

1) *с февраля 2016 г. Р., проживая по адресу... стал интересоваться событиями, происходящими в Сирийской Арабской Республике (далее – Сирия), освещаемыми членами незаконных вооруженных формирований, действующими на ее территории, с использованием средств массовой информации и телекоммуникации.*

Насыщаясь полученной информацией, оправдывающей действия боевиков незаконных вооруженных формирований в Сирии, Р. принял решение участвовать в джихаде для установления на территории Сирии исламского государства «Халифат», действующего на основе законов шариата.

Для реализации замысла решил вступить в одно из действующих на территории Сирии незаконных вооруженных формирований для непосредственного участия в боевых действиях против правительственных сил данной страны.

Он же, реализуя преступный умысел, направленный на вступление и участие в незаконных вооруженных формированиях, действующих на территории Сирии, при неустановленных следствием обстоятельствах посредством интернет-программы обмена сообщениями познакомился с неустановленным лицом, в ходе общения с которым достиг договоренности об организации его встречи в... и переправки в... для последующего участия на ее территории в составе незаконных вооруженных формированиях в боевых действиях против вооруженных сил данной страны[1]*;*

2) *Б. с помощью персонального компьютера, подключенного к сети Интернет, систематически просматривая фото- и видеоматериалы религиозно-экстремистского пропагандистского содержания, направленные на обоснование ведения военных действий лицами, исповедующими религию ислам в борьбе против Башара Асада в Сирийской Арабской Республике, стал приверженцем идеологии террористической организации ИГИЛ (Исламское государство Ирака и Ливанта), а также осведомленным о целях и задачах указанного незаконного вооруженного формирования,*

[1] Приговор Октябрьского районного суда г. Ставрополя от 16 ноября 2016 г. по делу № 1-378/2016.

разделяющим, поддерживающим взгляды и деятельность его участников, направленные на совершение террористических актов, обстрелов, подрывов, а также иных акций устрашения в отношении легитимного правительства Сирийской Арабской Республики.

Для реализации своего преступного умысла на участие в незаконном вооруженном формировании Б. спланировал поездку автобусом из... до... затем до... после чего перелет авиационным транспортом в ---, и перемещение в Сирийскую Арабскую Республику для вступления в незаконное вооруженное формирование «...», входящее в состав Исламского государства Ирака и Ливанта, деятельность которого наряду с другими террористическими группами в Сирийской Арабской Республики противоречит интересам Российской Федерации[1].

Действия Р. и Б. были квалифицированы по ч. 2 ст. 208 УК РФ. В данных примерах этап информационного воздействия на сознание, в результате которого у данных лиц сформировалась преступная мотивация, остался вне поля зрения органов предварительного следствия и суда.

Опасность распространения террористической (экстремистской) идеологии и возможность подпадания под ее воздействие широкого круга лиц отмечается как в российском законодательстве, так и в международных договорах Российской Федерации или иных документах международного характера, содержащих обязательства, признаваемые нашим государством.

Как следует из п. 1 ст. 5 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма (заключена в г. Варшаве 16 мая 2005 г.) публичное подстрекательство к совершению террористического преступления означает распространение или иное представление какого-либо обращения к общественности в целях побуждения к совершению террористического преступления, когда такое поведение, независимо от того, пропагандирует оно или нет непосредственно террористические преступления, создает опасность совершения одного или нескольких таких преступлений.

Очевидно, что информационное воздействие, осуществляемое террористами на неограниченный круг адресатов, имеет целью побуждение их к совершению террористических преступлений.

Как показывает анализ следственной и судебной практики, в данном случае преступное поведение лица, воспринявшего в результате глобального информационного воздействия экстремистской идеологии, осуществляется по двум моделям:

- поиск возможностей для вхождения в ряды террористических организаций, в том числе международных;

---

[1] Приговор Абаканского городского суда Республики Хакасия от 8 октября 2015 г. по делу № 1-992/2015.

- непосредственное осуществление террористической деятельности в качестве так называемого террориста-одиночки.

Исходя из этого, необходимо учесть, что террористы-одиночки, находясь под воздействием соответствующей идеологии, могут совершить террористическое преступление, спланированное самостоятельно, без координации своих действий с какой-либо международной террористической организацией. Данное обстоятельство затрудняет выявление преступной деятельности подобных террористов.

Результаты изучения деятельности международных террористических организаций свидетельствуют о высоком уровне ее организации на территории России. Одним из признаков этого является отсутствие фактов совершения преступлений террористической направленности террористами-одиночками.

Вместе с тем анализ доступных сведений о применяемой террористами тактике преступной деятельности на территории государств Европейского союза указывает на необходимость выработки как правовых, так и организационных мер, направленных на предупреждение преступлений террористической направленности, совершаемых террористами-одиночками.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, а также отсутствие единообразия научных и практических подходов к пониманию, целесообразно сформулировать следующее определение этого понятия:

- «террористы-одиночки – это одно либо два лица, не поддерживающие, по крайней мере, в настоящее время, контактов с международными террористическими организациями, в том числе иностранные боевики-террористы, возвратившиеся из Сирии и Ирака после участия в боевых действиях на стороне ИГИЛ ("Исламское государство Ирака и Леванта") и ФАН (Фронт "Ан-Нусра"), а также всех других лиц, групп, предприятий и организаций, связанных с "Аль-Каидой"[1], не выявленные правоохранительными органами, но находящиеся под воздействием террористической идеологии и самостоятельно осуществляющие планирование, подготовку и совершение террористических преступлений».

Индивидуальный уровень

Схематично типичный механизм вербовки на индивидуальном уровне выглядит следующим образом (рис. 5.2).

---

[1] Резолюция Совета Безопасности ООН от 15 августа 2014 г. 2170 (2014) // Официальный сайт ООН. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/508/52/PDF/N1450852 .pdf?OpenElement (дата обращения: 11.06.2018).

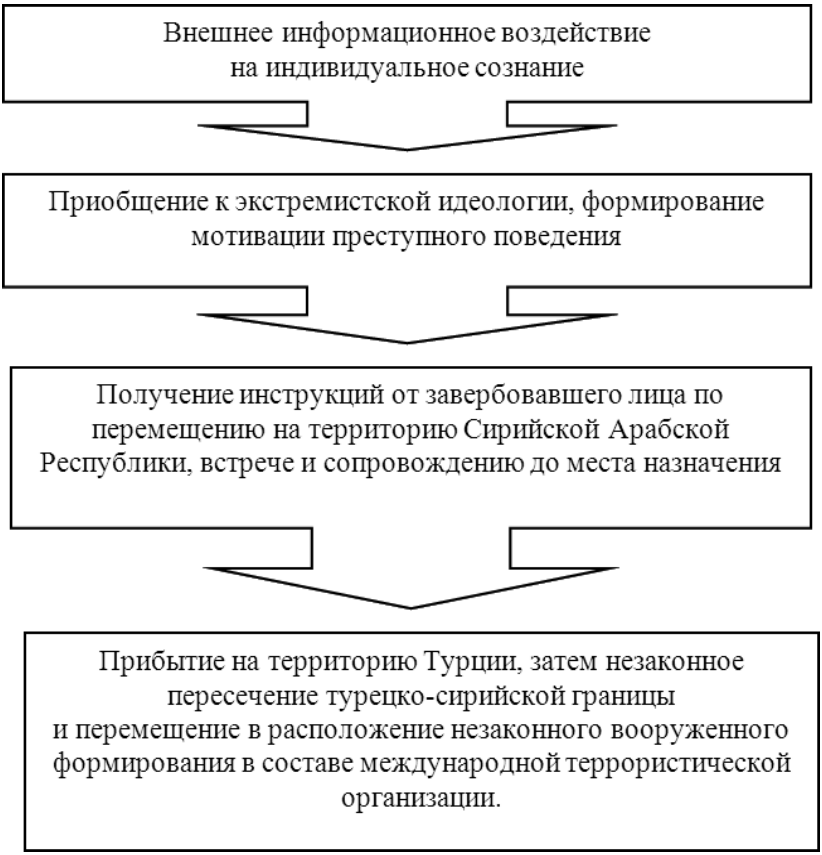


Рис. 5.2. *Типичный механизм вербовки на индивидуальном уровне*

Преступниками в процессе вербовки активно используются этнические, родственные, земляческие и дружеские связи (которые, прежде всего, характерны для обществ сохранивших традиционный уклад жизни), когда лицо, вступившее в международную террористическую организацию, вовлекает в ее состав своих знакомых[1].

Не случайно количество завербованных террористами лиц на территории Северо-Кавказского региона является достаточно высоким по сравнению с другими регионами России.

По информации секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Н. Патрушева, почти 3 тыс. жителей только одного Северо-

[1] При этом выбор потенциальных объектов вербовки сопровождается необходимыми подготовительными действия вербовщиков по проверке и изучению личностных характеристик рекрутов.

Кавказского федерального округа воюют в Сирии и в Ираке в составе террористических организаций[1].

Так, например, в ходе предварительного расследования одного из уголовных дел в отношении лица, совершившего преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 208 УК РФ, установлено, что многие жители одного из сел Республики Дагестан выехали в Сирийскую Арабскую Республику для участия в деятельности незаконных вооруженных формирований[2]. В данном случае подсудимый до выезда с территории России поддерживал общение по мобильному телефону через WhatsApp со своими односельчанами, участвовавшими в боевых действиях на стороне международной террористической организации, которые уговорили его приехать к ним.

Приговором Московского окружного военного суда от 30 марта 2017 г. гражданин Кыргызской Республики Б. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205.1, ч. 2 ст. 205.5, ч. 2 ст. 208 УК РФ, и ему назначено наказание в виде 7 лет лишения свободы. Приговором суда установлено, что убежденный сторонник МТО «Исламское государство» Б. сразу после прибытия в г. Москву в 2013 г. стал осуществлять подбор и вербовку земляков для участия в террористической деятельности, организацию их пребывания в столице и последующего вылета в Турцию для вступления в ИГИЛ на территорию Сирии. С целью склонения граждан земляков к террористической деятельности, Б. приглашал знакомых в съемную квартиру в Москве и рассказывал о влиянии МТО «Исламское государство» в мусульманском мире, о якобы проводимом посредством террористической деятельности очищении мусульман и убеждал присутствующих в необходимости выезда в Сирию для оказания помощи «братьям-мусульманам» на пути «джихада»[3].

Преступники активно используют в своих целях религиозные чувства людей, вводя их в заблуждение путем предоставления ложной информации о притеснениях их единоверцев и искажения смысла положений религиозных источников.

Так, приговором Московского окружного военного суда от 6 апреля 2016 г. Р. признан виновным в совершении трех эпизодов преступления, предусмотренного ст. 205.1 УК РФ, и ему назначено наказание по совокупности в виде 9 лет лишения свободы. Судом установлено, что с конца 2012 г. Р. склонял жителей Оренбургской области к участию в незаконных вооруженных формированиях и террористических организациях на тер-

---

[1] Игра в ненависть. Николай Патрушев рассказал о спонсорах терроризма // РГ. 2017. № 7250 (84). 19 апр. URL: https://rg.ru/2017/04/19/patrushev-nazval-prichinu-rosta-terroristicheskoj-agressii-v-mire.html (дата обращения: 20.06.2018).

[2] Приговор Дербентского районного суда Республики Дагестан от 11 апреля 2016 г. по делу № 1-24/2016.

[3] Архив Московского окружного военного суда.

ритории Сирии. В ходе личного общения обладавший хорошо развитыми коммуникативными способностями Р., взывая к религиозным чувствам мусульман, убеждал их в необходимости ведения вооруженной борьбы против неверных и правительственных сил Сирии. При этом Р. искажал истинные каноны ислама и демонстрировал видеоматериалы с призывами к террористической деятельности. Ранее Р. получил религиозное образование на территории Египта[1].

В ходе бесед вербовщики сообщают потенциальным жертвам ложную информацию о бесперспективности дальнейшей жизни мусульман в России и необходимости создания исламского государства. При этом они используют различные психологические инструменты, воздействуя на сознание человека через его любовь к близким, моральные обязательства и веру в Бога.

Под влиянием массированной пропаганды происходит изменение религиозных взглядов бывших правоверных мусульман, а нередко формируется убежденность православных и представителей других конфессий в необходимости принятия ислама.

Анализ следственной и судебной практики позволяет выделить несколько наиболее распространенных способов вербовки.

1. **Уговоры и убеждения**

В феврале 2013 г. Л., согласившись с уговорами и убеждениями К. о совершении действий террористической направленности, дал последнему свое согласие на вступление и принятие участия в действующем на территории Сирийской Арабской Республики вооруженном формировании, не предусмотренном законодательством данного государства, которое входит в состав «Свободной сирийской армии».

Л., реализуя преступный умысел, приобрел авиабилеты на рейс сообщением Уфа – Стамбул (Турция) и 13 февраля 2013 г. вылетел по указанному маршруту. В тот же день в аэропорту Стамбула его встретил К., который в период с 13 февраля по первые числа марта 2013 г. оказал ему содействие в незаконном пересечении сирийско-турецкой границы.

После пересечения границы Л. встретился с вооруженными людьми, которые доставили его в расположение незаконного вооруженного формирования «Башкирский джамаат»[2].

Действия Л. квалифицированы по ч. 2 ст. 208 УК РФ.

2. **Убеждение, осуществляемое лицом, имеющим авторитет в обществе в силу специфического социального статуса**

Необходимо учитывать, что степень воздействия на общественное и индивидуальное сознание, а также количество адресатов, на которых

---

[1] Архив Московского окружного военного суда.

[2] Приговор Заводского районного суда г. Грозного от 27 июня 2014 г. по делу № 1-69/14.

оно направлено, могут быть различными в зависимости от статуса обращающегося лица. В подобных случаях формирование желания участвовать в террористической деятельности происходит, прежде всего, путем убеждения.

Этот способ вербовочной деятельности может быть проиллюстрирован следующим примером.

Ф., являясь имамом, т.е. духовным главой для лиц, исповедующих религию ислам, будучи зарегистрированным пользователем персональной страницы «...» в социальной сети «Одноклассники», одобрял военные действия в Сирийской Арабской Республике и деятельность шахидов, умирающих в бою за ислам.

Ф. в социальной сети «Одноклассники» на своей персональной странице реализовывал комплекс коммуникативных намерений, выражающих его конфессиональную принадлежность в качестве приверженца ислама, а также намерение демонстрировать материалы, направленные на обоснование необходимости оказания помощи лицам, исповедующим религию ислам, в борьбе против Башара Асада в Сирийской Арабской Республике, обсуждая вооруженную борьбу с «неверными».

Пользуясь неоспоримым авторитетом среди лиц, исповедующих ислам, способным воздействовать на их религиозные чувства, достоверно зная, что его слова будут восприняты ими как должное, заведомо зная о том, что в Сирийской Арабской Республике происходит вооруженный конфликт между правительственными силами президента Республики Башара Асада и войсками оппозиции, в состав которой входят представители различных террористических организаций, имеющих в своих рядах наемников из стран Ближнего Востока, Северного Кавказа, осознавая, что основной формой действий войск оппозиции является совершение террористических актов, обстрелов и подрывов, а также иных акций устрашения, разделяя и поддерживая взгляды и действия указанных террористических организаций, входящих в состав войск оппозиции, в период времени с 20 апреля 2013 г. по 5 мая 2013 г., находясь по адресу... с помощью персонального компьютера, подключенного к сети Интернет, используя регистрационное имя «...», посредством электронной переписки на сайте социальной сети «Одноклассники» по адресу www.odnoklassniki.ru умышленно, в целях обеспечения содействия террористической противоправной деятельности указанных незаконных вооруженных формирований склонил жителя Республики Бурятия Т., исповедующего религию ислам, зарегистрированного в социальной сети «Одноклассники» под именем «...», к совершению преступления, предусмотренного ст. 205 УК РФ, т.е. иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также к угрозе совершения указанных действий в тех же целях, а именно к действиям,

направленным на выезд в Сирию, переход в статус моджахеда, переход в статус шахида, совершение джихада.

Данное коммуникативное намерение Ф. реализовывал в форме высказываний, содержащих прямые призывы к этому, а также содержащих обоснование необходимости отъезда Т. в Сирию с целью осуществления террористической деятельности для оказания воздействия на принятие решения органами власти Сирийской Арабской Республики и международными организациями.

26 января 2014 г. Т. вылетел авиарейсом... в г. Стамбул (Турция) для дальнейшего выезда на территорию Сирийской Арабской Республики с целью участия в деятельности международных террористических организаций, ведущих боевые действия против правительственных войск Башара Асада[1].

Действия Ф. квалифицированы по ч. 1 ст. 205.1 УК РФ.

3. **Уговоры и убеждения, сочетающиеся с обещанием материального вознаграждения за осуществление преступной деятельности в составе террористической организации**

В период с 22 декабря 2012 г. по июнь 2013 г. Т., являясь приверженцем радикальной формы течения ислама, поддерживая идеи «мирового джихада», т.е. «священной войны» против инакомыслящих, выражая свою симпатию и поддержку участникам незаконных вооруженных формирований, вступил в предварительный сговор с двумя установленными следствием лицами, уголовное дело в отношении которых выделено в отдельное производство...

Во исполнение достигнутой договоренности Т., имея умысел на вербовку лиц, проживающих на территории г. Астрахани и Астраханской области, для вступления в ряды незаконного вооруженного формирования «Джамаат Абу Ханифа» и последующего участия в его составе в вооруженном конфликте на территории Сирийской Арабской Республики против правительственных сил, в период с марта по июнь 2013 г., обладая информацией о способах и маршрутах следования в Сирийскую Арабскую Республику, находясь на территории Астраханской области, встретил ранее ему знакомых граждан Российской Федерации Р., Г. и Х., разделявших религиозные взгляды Т.

В различное время, с марта по июнь 2013 г. посредством убеждений и уговоров, выражая свою симпатию и поддержку участникам незаконных вооруженных формирований, действующих на территории Сирийской Арабской Республики, предложил, а затем склонил Р., Г. и Х. к решению выехать на территорию указанной Республики, вступить в ряды незаконного вооруженного формирования «Джамаат Абу Ханифа» и принять участие в боевых действиях против правительственных сил, пообещав за

---

[1] Приговор Черногорского городского суда Республики Хакасия от 14 мая 2014 г. по делу № 1-248/2014.

это полное материальное обеспечение и вознаграждение в сумме 2000 долл. США в месяц.

Кроме того, Т. пояснил указанным лицам, что по прибытию в Сирийскую Арабскую Республику они должны будут пройти обучение в учебно-тренировочном лагере «Джамаат Абу Ханифа», дислоцирующемся в населенном пункте «Шейх Сулейман» Сирийской Арабской Республики, основам тактической, физической и боевой подготовки, после чего в составе незаконного вооруженного формирования «Джамаат Абу Ханифа» принять участие в боевых действиях против правительственных сил Сирии.

Получив согласие Р., Г. и Х., Т. поручил им оформлять заграничные паспорта. При этом Т. пояснил, что все транспортные расходы, связанные с покупкой авиабилетов и других видов транспорта по пути следования в Сирийскую Арабскую Республику, а также расходы связанные с их проживанием и питанием в этот период, он оплатит лично[1].

Действия Т. квалифицированы по ч. 1 ст. 359 УК РФ.

4. **Демонстрация видеоматериалов**

С., действуя по указанию М., в период с 13 по 17 февраля 2014 г. находясь в принадлежащем ему автомобиле совместно с М. и Р. в районе дома – по улице – г. Хабаровска, умышленно, с целью вербовки и склонения новых участников к вступлению в организацию «Исламская партия Туркестана» (бывшее «Исламское движение Узбекистана»), достоверно зная, что эта партия запрещена на территории Российской Федерации, используя принадлежащий ему ноутбук, продемонстрировал ранее знакомому гражданину Республики Таджикистан Х. видеоматериалы о ведении боевых действий членами указанной организации на территории Афганистана и Пакистана, предложил Х. стать ее участником и распространять среди мусульман г. Хабаровска видеозаписи с призывами к созданию «Великого исламского халифата» на территории государств Центрально-Азиатского региона, информацию о ведении боевых действий членами указанной организации на территории Афганистана и Пакистана[2].

Действия С. квалифицированы по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ.

5. **Советы, указания, предоставление информации**

Результаты предварительного расследования уголовных дел рассматриваемой категории свидетельствуют о том, что вовлечение лица в состав международных террористических организаций может происходить с помощью советов, указаний и предоставления информации. Правильная квалификация действий преступников в данном случае требует наиболее полного учета всех обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела.

---

[1] Приговор Астраханского областного суда от 2 марта 2015 г. по делу № 1-11/2015.

[2] Приговор Хабаровского краевого суда от 15 сентября 2014 г.

Иллюстрацией может служить следующий пример:

В период времени до... находясь на территории России, гражданин Российской Федерации, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, из различных доступных информационных источников и от не установленных следствием лиц узнал о возникшем в 2011 г. на территории Сирийской Арабской Республики вооруженном конфликте между законно избранными властями Сирии и антиправительственными вооруженными силами, включающими в себя большое количество организованных вооруженных групп и международных террористических организаций. В ходе просмотра в информационно-телекоммуникационной сети Интернет специализированных сайтов и общения с не установленными лицами, данное лицо сформировало у себя положительное отношение к идеологии насилия и практике воздействия на принятие решения органами государственной власти со стороны вооруженных формирований, не предусмотренных законодательством Сирии, и у него возник умысел на совершение преступления — участие на территории иностранного государства в вооруженном формировании, не предусмотренном законодательством данного государства, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, начал искать лиц, которые могли бы оказать ему содействие в переправке в Сирию для участия в боевых действиях против сирийских правительственных вооруженных сил на стороне вооруженных формирований, не предусмотренных законодательством Сирии, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации.

В ходе переписки в сети Интернет на интернет-ресурсе «Одноклассники» в период времени до... гражданин Российской Федерации, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, познакомился с Х., проживавшим в г. Рязани.

Получив в ходе электронной переписки с Х. сведения об осведомленности последнего о способах перемещения на территорию Сирии для участия в вооруженном формировании «...», контактных данных лиц, могущих оказать содействие в таком перемещении, гражданин Российской Федерации, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, в период времени с... по... решил привлечь Х. в качестве пособника, сообщив ему о своем преступном умысле и обратившись с просьбой об оказании ему содействия в перемещении с территории России на территорию иностранного государства — Сирии...

На тот момент, т.е. в период времени до... Х. был осведомлен о событиях в Сирии посредством общения с использованием сети Интернет со своим родным братом — членом вооруженного формирования «...», не предусмотренного законодательством Сирии, который примерно с 2013 г., находясь на территории иностранного государства — Сирии, принимает участие в боевых действиях против сирийских правительственных воору-

женных сил на стороне вышеуказанного вооруженного формирования «...», и иными неустановленными членами вооруженного формирования «...».

В ходе общения Х. с членами вышеуказанного вооруженного формирования «...» у последнего... возник преступный умысел, направленный на оказание содействия в переправке на территорию Сирии лиц, желающих участвовать в вооруженном формировании «...», не предусмотренном законодательством Сирии, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации. В ходе общения с вышеуказанными членами вооруженного формирования «...» Х. получил сведения о маршруте передвижения в Сирию лиц, желающих участвовать в вооруженном формировании «...», контактных данных лиц, оказывающих содействие в таком перемещении, и порядке взаимодействия с ними.

Используя полученные от Х. сведения, гражданин Российской Федерации, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, согласовал с участниками вооруженного формирования «...» маршрут своего следования с территории Российской Федерации на территорию Турецкой Республики, а затем через турецко-сирийскую границу в Сирию, и в период времени до... с целью осуществления своего преступного умысла приобрел билеты на авиарейс в Турецкую Республику и сообщил Х. данные об указанном авиарейсе.

Х., доводя до конца свои преступные намерения, направленные на оказание содействия гражданину Российской Федерации, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, в совершении преступления... посредством интернет-ресурса «Одноклассники» сети Интернет предоставил информацию своему брату для последующей ее передачи неустановленным лицам, принимающим граждан Российской Федерации в Турецкой Республике, оказывающим им содействие в размещении в данном государстве и пересечении турецко-сирийской границы для участия на территории Сирии в деятельности вооруженного формирования «...», о времени прилета данного гражданина Российской Федерации в Турецкую Республику, номере рейса самолета и аэропорте прибытия самолета в Турецкую Республику[1].

Действия Х. квалифицированы по ч. 5 ст. 33, ч. 2 ст. 208 УК РФ, что полностью соответствует нормам Уголовного кодекса Российской Федерации и положениям постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности».

Сложность квалификации действий преступника в данном случае заключается в правильном установлении признаков состава преступления в его действиях в целях разграничения ч. 1 ст. 205.1 УК РФ

[1] Приговор Московского районного суда г. Рязани от 14 января 2016 г. по делу № 1-25/2016.

от ч. 5 ст. 33, ч. 2 ст. 208 УК РФ. Принципиальное значение имеет степень активности поведения преступника в целях поиска соответствующих лиц, его роль в инициировании действий по вступлению в состав международной террористической организации.

Так, согласно Комментарию к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам[1] вербовка представляет собой поиск лиц и привлечение их к участию в какой-либо организации (в том числе за вознаграждение) в целях дальнейшего склонения их к участию в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 206, 208, 277–279 и 360 УК РФ (запись желающих, направление к месту обучения и т.п.).

Проведенный анализ следственной и судебной практики показывает, что вербовка представляет собой технологию манипулирования общественным и индивидуальным сознанием путем информационного воздействия на них в целях внедрения и распространения экстремистской идеологии, оправдывающей применение насилия для решения территориальных, политических, социальных, религиозных, межнациональных, межэтнических, экономических, культурных конфликтов, формирования позитивного отношения, подражания и мотивации на присоединение к террористической деятельности.

Наиболее активно вербовщиками применяются такие способы вовлечения в состав международных террористических организаций, как уговоры и убеждения в сочетании с демонстрацией фото- и видеоматериалов.

Между тем следует учитывать, что процесс вербовки может быть начат в более ранний период и обстоятельства, связанные с ней, могут остаться без должного внимания правоохранительных органов.

В таких случаях при поверхностной оценке поведения обвиняемого зачастую может быть сделан необоснованный вывод о так называемой самовербовке, т.е. самостоятельном приобщении к экстремистской идеологии.

Так, например,

...Гражданин Российской Федерации Х., проживающий в... с целью вступления и участия на территории.... в вооруженном формировании, не предусмотренном законодательством указанного государства, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации, осознавая противоправность своих действий, выехал с территории Российской Федерации, после чего прибыл на территорию... авиарейсом сообщением... Далее в аэропорту... он встретился с неустановленным лицом, при помощи

[1] Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам / Н. И. Бирюков, О. Н. Ведерникова, С. А. Ворожцов и др.; под общ. ред. В. М. Лебедева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014.

которого Х. незаконно пересек турецко-сирийскую границу и прибыл на территорию...

После пересечения границы Х., реализуя свой преступный умысел, прибыл в район... расположенный в провинции... Республики, где в конце августа 2014 г. добровольно вступил в вооруженное формирование «Джамаат Абу Ханифа», являющееся одним из подразделений вооруженного формирования – организации «Исламское государство»[1].

Между тем в ходе допроса родственников преступника (сестры, племянника) установлено, что ранее данное лицо было осуждено на 9 лет лишения свободы за незаконный оборот наркотических средств. В период отбывания наказания в исправительной колонии Х. стал верующим мусульманином[2].

Таким образом, в данном приговоре имеются косвенные признаки того, что приобщение к экстремистской идеологии Х. произошло в период отбывания наказания.

Принимая во внимание, что подобные косвенные признаки могут устанавливаться в ходе досудебного производства и по иным уголовным делам данной категории, требуется более целенаправленная и системная реализация полномочий, предусмотренных ч. 2 ст. 158 УПК РФ, направленных на устранение обстоятельств, способствовавших совершению преступления.

На обеспечение более эффективного выполнения данной задачи направлен приказ Генерального прокурора РФ от 22 октября 2009 г. № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму», в соответствии с подп. 1.8 которого в ходе расследования преступлений террористического характера необходимо требовать от органов предварительного следствия принятия предусмотренных законом мер по установлению лиц, причастных к совершению преступлений, выявлению и устранению причин и условий, способствовавших их совершению.

Изучение следственно-судебной практики показывает, что воздействие на общественное и индивидуальное сознание на глобальном и индивидуальном уровне может носить комплексный характер, когда формирование преступной мотивации осуществляется как в результате ознакомления с информацией, размещаемой в сети Интернет, так и посредством общения с вербовщиком.

Так, например:

С... Р. начал придерживаться религиозных канонов Ислама, совершать религиозные обряды. Под действием религиозных убеждений заинтересовался складывающейся в Сирии общественно-политической обстановкой,

---

[1] Приговор Вахитовского районного суда г. Казани от 15 мая 2015 г. по делу № 1-137/2015.

[2] См.: Там же.

действиями незаконных вооруженных формирований и международных террористических организаций на территории указанной страны, направленными против ее официального руководства.

В... (более точное время следствием не установлено), находясь в... осуществляя трудовую деятельность в должности повара в точке общественного питания «...», Р. познакомился с лицом, в отношении которого впоследствии было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 208 и ч. 1 ст. 205.1 УК РФ с привлечением его в качестве обвиняемого, который также придерживался религиозных взглядов и осуществлял трудовую деятельность в указанной точке общественного питания в качестве повара. С... (более точное время следствием не установлено) на территории Кабардино-Балкарской Республики, преимущественно по месту их трудовой деятельности, между Р. и указанным лицом сложились близкие дружеские отношения, основанные на общих интересах и приверженности к религии. В ходе общения с Р. данное лицо интересовалось его религиозными взглядами и убеждениями, обсуждало с ним общественно-политическую ситуацию в Сирии и действия незаконных вооруженных формирований, а также международных террористических организаций на территории данной страны, направленные против ее официального руководства, оправдывало вооруженную борьбу и убеждало подсудимого о необходимости личного в ней участия, демонстрируя различные информационные материалы в форме видеороликов, обосновывающие заявленную им позицию.

В... (более точное время следствием не установлено), лицо, в отношении которого впоследствии было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 208 и ч. 1 ст. 205.1 УК РФ с привлечением его в качестве обвиняемого, переправилось на территорию Сирии, где добровольно вступило в состав незаконного вооруженного формирования «Джейш аль-Мухаджарин валь-Ансар», не предусмотренного законодательством данного государства, и по настоящее время принимает активное участие в боевых действиях против правительственных войск Сирии, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации.

В... (более точное время следствием не установлено), находясь по месту жительства в... продолжая активно интересоваться тематикой вооруженного конфликта и действиями незаконных вооруженных формирований и террористических организаций на территории Сирии, используя мобильный телефон и программу обмена сообщениями информационно-коммуникационной сети Интернет, Р. продолжил общение с лицом, в отношении которого впоследствии было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 208 и ч. 1 ст. 205.1 УК РФ с привлечением его в качестве обвиняемого, находящимся на территории Сирии в составе незаконного вооруженного формирования «Джейш аль-Мухаджарин валь-Ансар», в ходе которого последний продолжил оказывать на Р. психологическое воздействие, оправдывая деятельность незаконных вооруженных формирований, действующих на территории Сирии, и склоняя его к участию

в ней, используя в качестве примера личный опыт, а также демонстрируя различные визуальные информационные материалы.

В начале... в результате активного психологического воздействия вышеуказанного лица – участника незаконных вооруженных формирований, в отношении которого впоследствии было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 208 и ч. 1 ст. 205.1 УК РФ с привлечением его в качестве обвиняемого, и влияния информационных материалов по обстановке в Сирии и деятельности на ее территории незаконных вооруженных формирований, а также международных террористических организаций у Р., находившегося по месту жительства по вышеуказанному адресу, сформировался замысел на участие в боевых действиях против правительственных сил Сирии в составе незаконного вооруженного формирования «Джейш аль-Мухаджарин валь-Ансар»[1].

Действия Р. квалифицированы по ч. 1 ст. 30, ч. 2 ст. 208 УК РФ.

Однако в целях повышения результативности борьбы с международными террористическими организациями важно установление обстоятельств, способствующих не только вовлечению лица в террористическую деятельность, но и удержанию его в составе указанных организаций.

Следует учитывать, что вербовка представляет собой лишь первоначальный этап вовлечения конкретного лица в преступную деятельность международных террористических организаций и ею технология манипулирования не исчерпывается.

Для выработки реальных мер, направленных на борьбу с терроризмом, необходимо получить как можно более подробные сведения о последующих действиях самого завербованного, а также применяемых способах манипулирования его сознанием в целях сохранения мотивации преступного поведения.

В настоящее время следственная и судебная практика не отражает в полной мере данные сведения, что объясняется отсутствием необходимости в ней при уголовно-правовой квалификации конкретных деяний.

Имеющаяся информация, несмотря на свою ограниченность, позволяет сделать вывод о том, что приемы и методы воздействия на сознание завербованных серьезно изменяются после попадания их в расположение террористической организации. Один из них заключается в ограничении поступления информации из «внешнего мира».

Так, например, в одном из приговоров установлено следующее:

В период с 14 ноября по 14 декабря 2013 г. Л., имея возможность руководить своими действиями в полной мере, осознавая их фактический характер и общественную опасность, продолжил участие в составе незаконного вооруженного формирования «Имарат Кавказ», где наряду

[1] Приговор Урванского районного суда Кабардино-Балкарской Республики от 26 апреля 2016 г. по делу № 1-64/2016.

с другими участниками занимался тыловым обеспечением членов джамаата (закупкой продуктов питания), ходил в караулы подконтрольных «Свободной сирийской армии» территорий, где применяется практика шариатского судопроизводства, действуют многочисленные запреты бытового характера, в том числе на прослушивание музыки, пользование Интернетом, производятся публичные казни и физические наказания, что проводит к вытеснению из этих районов представителей этнических и конфессиональных меньшинств (христиан, алавитов, друзов, курдов)...[1]

Об ограничении социальных контактов завербованными лицами, находящимися в расположении незаконных вооруженных формирований – структурных подразделений международных террористических организаций, указывают и иные косвенные признаки.

Так, например, из допроса одного из свидетелей в ходе расследования уголовного дела по обвинению лица в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 359 УК РФ, следует, что обвиняемый в интересуемый правоохранительные органы период перестал выходить в социальные сети и отвечать на звонки мобильного телефона[2].

Аналогичные сведения получены и при расследовании иных уголовных дел. В ходе допроса одного из родственников обвиняемого, в частности, установлено, что

с января 2013 г. Ф. перестал к ним приезжать и его телефон был все время отключен. Отец созванивался со своей сестрой А. (матерью Ф.), она была очень расстроена, плакала и говорила, что Ф. куда-то пропал и не поддерживает с ней связь. В апреле – мае 2013 г. отец случайно увидел в компьютере, в программе «Скайп», что абонент Ф. появился в сети. Отец сразу же позвонил ему с помощью программы «Скайп». Ф. ответил ему, что находится в Турции на вокзале. Он сказал, что планирует учиться в мусульманском университете в Египте, каких-либо подробностей он не рассказывал[3].

Получение необходимой информации о специфике вербовочного процесса имеет важное значение, поскольку конечной целью индивидуального применения соответствующей технологии может быть продолжение террористической деятельности, в том числе путем совершения террористического акта после возвращения в страну исхода.

Эксперты отмечают, что террористы, как правило, принимают решение вернуться домой по одной из следующих причин:

- тяготы и ужасы войны, разочарованность в джихаде;

---

[1] Приговор Заводского районного суда г. Грозного от 27 июня 2014 г. по делу № 1-69/14.

[2] Приговор Нальчикского городского суда Кабардино-Балкарской Республики от 26 ноября 2014 г. по делу № 1-372/2014.

[3] Приговор Острогожского районного суда Воронежской области от 29 апреля 2015 г. по делу № 1-14/2015.

- нехватка денег и долги перед другими террористами;
- стремление совершить террористические атаки на своей земле;
- конец военной кампании, перемирие[1].

Основная проблема, связанная с возвращением боевиков из Сирии и Ирака, заключается в том, что спецслужбы физически не в состоянии отследить перемещение каждого конкретного лица. Потоки беженцев столь велики, что задержать каждого боевика, состоявшего в рядах ИГИЛ или «Аль-Нусры», не представляется возможным[2].

Сегодня на Ближнем Востоке, как отмечают руководители большинства спецслужб мира, формируется террористический «интернационал» на базе ИГИЛ, участники которого проходят боевую подготовку в Ираке и Сирии, а затем возвращаются в страны исхода в качестве инструкторов, вербовщиков, проповедников и специалистов по созданию законспирированных бандитских сетей, сохраняющих тесные связи с «материнской структурой»[3].

Экспертами отмечается схожесть технологий вербовки, применяемых международными террористическими организациями, и технологий, применяемых с этой целью религиозными тоталитарными сектами[4].

Проведенный анализ подтверждает обоснованность выявленной экспертами аналогии, которая проявляется, в частности, в создании международными террористическими организациями, так же как и в сектах, условий, направленных на удержание нового члена. Одним из таких условий является ограничение его социальных контактов с «внешним миром», в том числе с родственниками.

В четвертом докладе Генерального секретаря ООН сообщается, что от 15 до 40% лиц, которые отправились в Ирак и Сирийскую Арабскую Республику, в настоящее время вернулись в государства, гражданами и жителями которых являются. Часть тех, кто возвращается, разочаровались в боевых действиях и извращенной идеологии ИГИЛ[5].

---

[1] См.: *Узунова Н., Кочергина Е, Тер-Погосян А.* Портреты европейского джихада. «Мы – поколение изгнанников, у которых нет пристанища» // Сайт Российского института стратегических исследований. 2016. 22 марта. URL: https://riss.ru/analitycs/28421/ (дата обращения: 13.06.2018).

[2] См.: Там же.

[3] ФСБ: На Ближнем Востоке формируют террористический интернационал на базе ИГ // Совершенно секретно. 2014. 5 нояб. URL: http://rusnovosti.ru/posts/350257 (дата обращения: 04.06.2018); ИГИЛ как угроза международной безопасности. С. 150.

[4] Подробнее их взаимосвязь рассмотрена в параграфе 4 данной главы.

[5] Четвертый доклад Генерального секретаря об угрозе, создаваемой ИГИЛ (ДАИШ) для международного мира и безопасности, и о масштабах усилий Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки государствам-членам в борьбе с этой угрозой // Официальный сайт правозащитной организации Equipo Nizkor. 2017. 2 февр. URL: http://www.derechos.org/terrorism/doc/unterror53.html (дата обращения: 20.04.2017).

Таким образом, основным перспективным направлением борьбы с вербовкой международных террористических организаций является целенаправленная, системная работа по контрпропаганде, т.е. распространению сведений об истинной деятельности данных террористических организаций на как можно более широкий круг адресатов, используя для этого существующие в мусульманской общине коммуникативные связи (этнические, родственные, земляческие, дружеские).

Вербовка в ряды международных террористических организаций, как правило, осуществляется следующими способами:

- уговоры и убеждения;
- убеждение, осуществляемое лицом, имеющим авторитет в обществе в силу специфического социального статуса;
- уговоры и убеждения, сочетающиеся с обещанием материального вознаграждения за осуществление преступной деятельности в составе международной террористической организации;
- демонстрация видеоматериалов.

§ 3. Направления совершенствования противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций

Полученная в ходе проведенного исследования информация о специфике вербовочной деятельности международных террористических организаций позволяет выделить несколько перспективных направлений противодействия ей.

Одним из направлений противодействия терроризму в Российской Федерации в соответствии с Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.), помимо борьбы с терроризмом, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, является предупреждение (профилактика) терроризма.

В связи с этим, учитывая, что международными террористическими организациями ведется активная пропаганда экстремистской идеологии, необходимо повысить уровень организации целенаправленного применения полномочий органами местного самоуправления, которыми они были наделены в соответствии с Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии терроризму" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности».

Согласно ст. 5.2 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» органы местного самоуправления

при решении вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации или ликвидации последствий его проявлений, помимо иных действий, организуют и проводят в муниципальных образованиях информационно-пропагандистские мероприятия по разъяснению сущности терроризма и его общественной опасности, а также по формированию у граждан неприятия идеологии терроризма, в том числе путем распространения информационных материалов, печатной продукции, проведения разъяснительной работы и иных мероприятий.

Тем самым органы местного самоуправления фактически вошли в систему субъектов, участвующих в деятельности по контрпропаганде экстремистской идеологии.

Помимо этого, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления следует привлекать к выполнению задач по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений террористической направленности, активно используя возможности, предоставленные Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Результаты изучения следственной и судебной практики позволили установить, что маршруты перемещения завербованных лиц для участия в боевых действиях в составе международных террористических формирований на территории Сирии преимущественно осуществляются через Турцию.

Вот лишь некоторые из подобных маршрутов с указанием вида транспорта:

1) авиарейс Уфа (Россия) – Стамбул (Турция). Далее незаконное пересечение турецко-сирийской границы;

2) рейсовый автобус Махачкала (Россия) – Баку (Республика Азербайджан). Затем авиарейсом Баку – Стамбул. Далее незаконное пересечение турецко-сирийской границы;

3) авиарейс Астрахань – Москва («Шереметьево»), далее авиарейс Москва – Стамбул. Далее незаконное пересечение турецко-сирийской границы;

4) авиарейс Казань – Стамбул. Далее незаконное пересечение турецко-сирийской границы;

5) авиарейс Грозный – Москва («Внуково»). Затем авиарейсом Москва («Внуково») – Стамбул («Ататюрк»). Далее незаконное пересечение турецко-сирийской границы;

6) Минск (Республика Беларусь) – Стамбул (с пересадкой в Украине). Далее незаконное пересечение турецко-сирийской границы;

7) авиарейс Махачкала – Стамбул. Далее незаконное пересечение турецко-сирийской границы;

8) авиарейс Южная Корея – Турция. Далее незаконное пересечение турецко-сирийской границы.

Очевидно, что территория Турции используется террористами в своих преступных интересах. При этом факторами, способствующими этому, являются:

- отсутствие необходимого контроля над транспортной инфраструктурой;
- наличие неохраняемых участков государственной границы.

Между тем в соответствии с Резолюцией 2253 (2015) Совета Безопасности ООН государства обязаны не допускать въезда на свою территорию или транзита через нее лиц, связанных с ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каидой».

Таким образом, турецкое руководство своим бездействием нарушает общепризнанные нормы международного права в сфере противодействия терроризму.

Согласно Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации необходимым условием обеспечения эффективности противодействия терроризму является международное сотрудничество, осуществляемое на основе и при строгом соблюдении принципов и норм международного права, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

В этой связи важным, хотя и весьма сложным, направлением совершенствования противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций является понуждение Турции на основе предусмотренных международным законодательством механизмов к безусловному исполнению своих международных обязательств.

Осуществление предварительного расследования уголовных дел о преступлениях, совершенных как вербовщиками террористов, так и завербованными, позволяет приобрести значимые сведения о деятельности международных террористических организаций на территории России, в том числе о ее структуре, территории дислокации ячеек, личности преступников.

С точки зрения ролевой классификации в вербовочном процессе выделяется «вербовщик» и «завербованный».

Между тем результаты работы правоохранительных органов свидетельствуют о наличии определенных сложностей в выявлении преступной деятельности вербовщиков международных террористических формирований. На это, в частности, указывает выраженная диспропорция статистических показателей. Количество осужденных за совершение преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 208 УК РФ, значительно превышает количество осужденных за совершение преступлений, предусмотренных ч. 1. 205.1 УК РФ, ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, ч. 1 ст. 359 УК РФ (табл. 5.1).

Таблица 5.1

Количество осужденных лиц по вступившим в законную силу приговорам (Отчет Судебного департамента при Верховном Суде РФ по форме № 10-а «О числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации»)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Часть 1 ст. 205.1 УК РФ	3	4	12	19	27	33	84
Часть 2 ст. 208 УК РФ	142	211	185	258	246	278	282
Часть 2 ст. 205.5 УК РФ	0	0	0	3	9	52	97
Часть 1 ст. 359 УК РФ	0	0	0	0	0	0	0

В целях совершенствования противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций целесообразно рассмотреть вопрос о внедрении в работу правоохранительных органов практики выделения в соответствии со ст. 155 УПК РФ из уголовного дела по расследованию преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 208 УК РФ, в отдельное производство материалов, содержащих сведения о новом преступлении, т.е. деянии, предусмотренном ч. 1. 205.1, ч. 2 ст. 205.5, ч. 1 ст. 359 УК РФ, для принятия соответствующего решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ.

Принимая во внимание, что в ходе досудебного производства по уголовным делам по расследованию преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 208 УК РФ, органам предварительного расследования становятся известны место и способ вербовки обвиняемого, личность вербовщика, а также иные значимые сведения, требуется более целенаправленная и системная реализация полномочий, предусмотренных ч. 2 ст. 158 УПК РФ, направленных на устранение обстоятельств, способствовавших совершению преступления.

При этом необходимо иметь в виду, что подп. 1.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22 октября 2009 г. № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» предусмотрена система сбора, накопления и обработки данных о нарушениях законодательства о противодействии терроризму. Наиболее актуальные и проблемные вопросы организации противодействия терроризму надлежит рассматривать на координационных и межведомственных совещаниях руководителей правоохранительных органов. Следует разрабатывать и осуществлять согласованные действия по борьбе с проявлениями терроризма. При необходимости вносить предложения о рассмотрении на заседаниях Национального антитеррористического комитета и антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации вопросов, связанных с повышением эффективности противодействия

терроризму, устранением способствующих ему причин и условий, обеспечением защищенности потенциальных объектов террористических посягательств.

В целях дальнейшего совершенствования правовой основы общегосударственной системы противодействия терроризму, в том числе путем устранения обстоятельств, способствующих совершению преступлений террористической направленности, целесообразно также рассмотреть вопрос о дополнении ст. 158 УПК РФ «Окончание предварительного расследования» частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. В ходе досудебного производства по уголовным делам о преступлениях террористической и экстремистской направленности дознаватель, руководитель следственного органа, следователь обязаны принять всесторонние меры по устранению причин и условий, способствовавших их совершению, выявлению лиц, содействовавших террористической и экстремистской деятельности, источников и каналов финансирования, средств, полученных в результате террористической деятельности, с последующим принятием соответствующих процессуальных решений и внесением представления в компетентные (уполномоченные) органы».

В настоящее время отсутствует определенность в толковании действий, составляющих содержание вовлечения лица в совершение преступлений террористической направленности, наказание за совершение которых предусмотрено ст. 205.1 УК РФ. Понятие вербовки, предложенное в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности», не позволяет четко отграничить данную форму преступного деяния от склонения или иного вовлечения в совершение преступлений террористической направленности.

В связи с этим представляется востребованным закрепление универсального определения деятельности, в результате которой осуществляется пополнение рядов международных террористических формирований, под общим понятием «вербовка». В целях устранения технико-юридического пробела целесообразно внести соответствующее дополнение в примечание к ст. 205.1 УК РФ.

В качестве одного из вариантов может быть рассмотрено определение «вербовки», которое содержится в Конвенции о предупреждении терроризма.

В соответствии с п. 1 ст. 6 Конвенции о предупреждении терроризма «вербовка террористов» означает привлечение другого лица к совершению или участию в совершении террористических преступлений или к присоединению к какому-либо объединению или группе с целью содействия совершению этим объединением или группой одного или нескольких террористических преступлений.

Результаты проведенного анализа следственной и судебной практики свидетельствуют о том, что для вовлечения в ряды международных террористических организаций наибольшего количества лиц вербовщиками активно используются родственные, земляческие и дружеские связи.

Данное обстоятельство заставляет согласиться с рекомендациями эксперта по проблемам исламского экстремизма Российского института стратегических исследований Г. А. Хизриевой, в соответствии с которыми правоохранительным органам в целях борьбы с экстремизмом следует активнее работать с диаспорами, общинами, национальными и религиозными объединениями[1].

Тем более что в соответствии с абзацем девятым подп. «д» п. 27 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. (утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. за № Пр-2753) одним из основных направлений государственной политики по противодействию экстремизму в сфере государственной информационной политики является координация осуществления мер информационного противодействия распространению экстремистской идеологии в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (в том числе в социальных сетях), а также проведение на системной и регулярной основе работы с привлечением видных деятелей культуры, науки, авторитетных представителей общественности, информационного сообщества, конфессий и национальных общин по разъяснению сути противоправной деятельности лидеров экстремистских организаций.

Кроме того, одна из задач в целях предупреждения (профилактики) терроризма согласно подп. «л» п. 15 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.), заключается в обеспечении скоординированной работы органов государственной власти с общественными и религиозными организациями (объединениями), другими институтами гражданского общества и гражданами.

Следует также принимать во внимание, что важнейшим фактором распространения экстремизма и терроризма в настоящее время выступает идеологическое вторжение в жизнедеятельность российского социума, рассматриваемое сегодня как основной компонент, объединяющий членов террористических и экстремистских организаций, формирующий характер и направленность их деятельности, а также средство вовлечения в эту преступную деятельность различных слоев населения[2].

---

[1] Террористы готовятся к выборам: интервью с Галиной Хизриевой // Сайт Российского института стратегических исследований (РИСИ). 2016. 20 мая. URL: https://riss.ru/smi/30516/ (дата обращения: 13.08.2018).

[2] См.: *Меркурьев В.В.* Преодоление идеологического вторжения в контексте реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Поскольку заметной активностью в осуществлении экстремистской и террористической деятельности обладают организации, позиционирующие себя в качестве религиозных, противодействие идеологическому вторжению целесообразно осуществлять на основе эффективного взаимодействия государства с религиозными организациями, представляющими традиционные для нашего государства конфессии.

Особенно важна опора на официальные исламские институты, передовые идеи исламских богословов и в целом исламскую политико-правовую парадигму, направленную против экстремизма и терроризма, которая должна стать главной целевой установкой в организации и осуществлении информационного преодоления радикальной идеологии.

Комплексный характер проблемы вербовочной деятельности международных террористических организаций требует комплексного подхода к выделению ее значимых признаков.

Проведенное автором данного раздела монографии исследование позволяет сделать вывод о необходимости двух определений «вербовки».

Первое предполагает наличие признаков достаточных для правильной уголовно-правовой квалификации деяний. Одним из наиболее приемлемых может быть признано определение, содержащееся в п. 1 ст. 6 Конвенции о предупреждении терроризма.

В соответствии с ним «вербовка террористов» означает привлечение другого лица к совершению или участию в совершении террористических преступлений или к присоединению к какому-либо объединению или группе с целью содействия совершению этим объединением или группой одного или нескольких террористических преступлений.

Между тем это и подобные ему уголовно-правовые определения не вполне подходят для применения в процессе организации противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций, поскольку не содержат всей полноты специфических признаков, раскрывающих ее содержание как деятельности, заключающейся в работе с информацией.

Результаты проведенного исследования позволили сформулировать следующее определение вербовки, которое целесообразно закрепить в ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму»:

«Вербовка – это технология манипулирования общественным и индивидуальным сознанием путем информационного воздействия на них в целях внедрения и распространения экстремистской идеологии, оправдывающей применение насилия для решения территориальных, политических, социальных, религиозных, межнациональных, межэтнических, экономических, культурных конфликтов, формирования позитивного отношения и мотивации на присоединение к террористической деятельности».

Конечно, вербовочная деятельность, осуществляемая террористами, предполагает использование различных способов мотивирования, вплоть до материальной заинтересованности, однако в основе все же находится профессиональная и целенаправленная работа злоумышленников с информацией.

В связи с этим следует признать, что наиболее перспективным стратегическим направлением противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций является хорошо организованная, системная контрпропаганда, заключающаяся, прежде всего, в распространении сведений об истинной деятельности данных террористических организаций на как можно более широкий круг адресатов и сопровождающаяся активным использованием для этого существующих в мусульманской общине коммуникативных связей (этнических, родственных, земляческих, дружеских).

§ 4. Психологические методы воздействия, применяемые при вовлечении в террористические организации

Деятельность террористических организаций становится все более изощренной, они берут на вооружение последние достижения научно-технического прогресса, которые могут способствовать повышению их эффективности, интенсивности воздействия на социум для достижения собственных целей. Поскольку важнейшим ресурсом, обеспечивающим их реализацию, является человеческий ресурс, наличие фанатично преданных идее сторонников, особое внимание уделяется сохранению и расширению численности подобных формирований, восполнению «естественной убыли» «пушечного мяса», в том числе террористов-смертников.

Для вовлечения новых членов в деятельность террористических объединений и групп их организаторы широко используют современные достижения психологии: учет индивидуальных особенностей лиц, представляющих наибольший интерес для вербовки, их мотивации и потребностей, применение специальных приемов, методов и технологий воздействия на личность и поведение человека, его сознание и подсознание. Эти методы, общие в своей основе, при использовании террористами в противоправных целях варьируют в зависимости от:

- типа деструктивного объединения (этнический, религиозный, политический терроризм), масштаба его деятельности (местный, региональный, глобальный);
- этапа воздействия на личность (первичная вербовка, вовлечение в деятельность преступной группы, удержание в ней и подготовка к совершению террористических актов);

- особенностей объекта вербовки (половых, возрастных, психологических характеристик и пр.) и целей его использования в деятельности формирования (подготовка «одноразовых» террористов-смертников или вербовка специалистов, необходимых для организации акций, например химиков-взрывников);
- условий, в которых осуществляется знакомство с потенциальными адептами и их вербовка (очное или заочное, с использованием возможностей, представляемых современными средствами коммуникации).

Наибольшую опасность в настоящее время представляют международные террористические организации радикального псевдоисламистского толка, активно ведущие пропаганду и вербовку новых членов во многих странах мира, в том числе и в России (такие как ИГИЛ, «Аль-Каида», «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» и др., а также их региональные отделения и ячейки). В нашей стране они наиболее активно действуют в местах компактного проживания мусульман (Поволжье, Северный Кавказ) и в крупных городах (Москва, Екатеринбург, Нижний Новгород и т.д.). В последние годы также усилилась пропаганда радикального ислама в учреждениях исполнения наказаний.

Соответственно, значительная часть научных работ (в том числе и психологических) посвящена анализу специфики их противоправной деятельности и выработке мер противодействия. Именно эти работы легли в основу настоящего раздела пособия. Значительно меньше публикаций описывает психологические особенности функционирования других видов радикальных групп, например, национал-фашистского толка.

Основными **объектами** воздействия деструктивных религиозных объединений ваххабитского типа часто выступают молодые люди с еще не устоявшимися убеждениями, как правило, недостаточно хорошо разбирающиеся в исламе. В «группу риска» попадают, прежде всего, люди, оказавшиеся в сложной жизненной ситуации, длительное время испытывающие стресс, связанный, например, с потерей близкого человека. К их числу относятся и родственники ранее уничтоженных боевиков (вдовы, родители, братья, сестры и т.д.), стремящиеся отомстить за близких.

Не меньший интерес для вербовщиков представляют лица, оказавшиеся на социальном «дне» и стремящиеся его покинуть, считающие, что они достойны большего, – мигранты, безработные. Типичными объектами вербовки выступают и интеллектуалы-романтики, ищущие смысл жизни, стремящиеся изменить мир к лучшему. Они мечтают повторить путь Че Гевары – по крайней мере, первую его часть[1].

---

[1] См.: *Черепанов А.* На Урале выпустили памятку для распознания вербовщика из ИГИЛ. URL: http://www.sovsekretno.ru/news/id/9061/ (дата обращения: 03.08.2018).

К «группе риска» могут также относиться одинокие люди, ищущие свою «половину»; лица, чувствующие обиду на окружающее общество или близких, непонимание с их стороны; люди, подвергающиеся различного рода дискриминации[1].

Специалисты полагают, что террористами-смертниками часто становятся лица, имеющие невыполнимые долговые обязательства, а также приговоренные шариатским судом к смерти. В соответствии с пропагандируемой боевиками идеологией вступление в группы смертников дает им возможность обелить свое имя, «искупить свою вину перед Аллахом»[2].

При вербовке женщин-смертниц террористы в первую очередь обращают внимание на религиозных, слабовольных, жалостливых девушек и женщин, порой крайне интеллектуально ограниченных. Особый интерес вызывают те кандидатки, у которых погиб кто-нибудь из родственников, причем неважно, в бою или как мирный житель. На этой основе в дальнейшем проще возбудить у них слепую ненависть. Идеальный портрет потенциальной террористки-смертницы – несчастная, одинокая, инфантильная. «Шахидками» также становятся молодые девушки, воспитанные в атмосфере радикального ваххабизма в семье, привыкшие к беспрекословному повиновению старшим, отличающиеся высокой внушаемостью[3].

В ходе рекрутинга вербовщики ориентированы на людей с определенным психическим складом, в первую очередь на лиц, испытывающих дискомфорт из-за неудовлетворенности базовых потребностей, которые выступают в качестве так называемых «мишеней» воздействия. В террористических группах субъект получает возможность удовлетворить такие потребности в искаженной, антисоциальной форме. Перечень этих потребностей, являющихся одновременно предпосылками привлекательности идеологии и практики терроризма для широкого круга людей, приведен выше, в параграфе 4 главы IV «Социально-экономические и психологические предпосылки терроризма в России».

В качестве «болевых точек» – «мишеней» воздействия при вербовке могут выступать не только элементы мотивационно-потребностной сферы индивида, но и другие психические образования: убеждения, надежды, идеалы, мечты, ожидания, амбиции, интересы, желания,

---

[1] Памятка «Как понять, что тебя вербуют в ИГИЛ?». URL: https://psy.su/feed/5237/ (дата обращения: 03.08.2018).

[2] См.: *Журавель В.П.* Террористы-смертники: проблемы противодействия // Право и безопасность. 2010. № 3 (36). URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_32_15.htm (дата обращения: 03.08.2018).

[3] См.: *Марьин М.И., Касперович Ю.Г.* Психология террористов-смертниц // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. № 1. С. 6–10.

склонности, привязанности, комплексы и пр. Часто «слабыми местами» являются элементы эмоциональной сферы: страхи, опасения, фобии, которые целенаправленно усиливаются вербовщиками.

Как указывают специалисты, «вопреки распространенному мнению, о том, что успешно вербуются лишь психически неполноценные или "совершенно безнравственные" субъекты, на самом деле наиболее "слабыми местами", необходимыми для успешной вербовки являются положительные человеческие качества: обостренное чувство долга, социальной справедливости, любви к своим детям, родителям и беспокойство за них. Циничного и "безнравственного" человека сложней шантажировать и манипулировать им»[1].

Места и условия вербовки. Агитация и вербовка неофитов осуществляются во всех доступных местах: в мечетях, школах и высших учебных заведениях, по месту работы, на рынках и т.д. Специалисты отмечают, что к числу сфер, где проводится первичное знакомство и вовлечение в террористическую организацию, относится спорт, особенно те его виды, в которых традиционно сильны представители мусульманских народов – борьба, бокс и единоборства.

Еще одна сфера, где осуществляется вовлечение новичков, – места лишения свободы. Некоторые радикалы специально садятся в тюрьмы на небольшие сроки для привлечения в свою организацию новых членов из числа заключенных[2].

Приток «свежей крови» к террористам также обеспечивается многообразием дружеских, родственных, религиозных связей между членами организаций и обычными гражданами. Во многих случаях вовлечение в преступную организацию происходит путем использования «вербовщиками» не столько идеологии и религиозных канонов, сколько именно дружественно-родственных отношений[3].

Наконец, широкие возможности для вербовки новых членов предоставляют террористам современные средства массовой коммуникации, прежде всего, сеть Интернет. Особенности пропаганды и вовлечения неофитов в преступную деятельность с помощью коммуникационных сетей обсуждаются ниже.

Этапы и методы вербовки. Многие специалисты отмечают, что этапы, средства, методы и технологии деструктивного психологического воздействия на лиц, втягиваемых в деятельность террористических и экстремистских объединений, во многом аналогичны тем, которые

---

[1] См.: *Казберов П.Н., Метелев А.В., Новиков В.В.* Психологические аспекты идеологической подготовки будущих экстремистов и террористов // NovaInfo. 2015. № 33. URL: https://novainfo.ru/article/?nid=3495 (дата обращения: 03.08.2018).

[2] См.: *Силантьев Р.А.* Основные способы вербовки славян в исламистские организации. URL: http://nikita-byvalino.ru/news?nid=1711 (дата обращения: 03.08.2018).

[3] См.: *Голяндин Н.П., Горячев А.В.* Указ. соч. С. 37–40.

используются для рекрутинга и дальнейшей психологической обработки новых членов деструктивных культов[1]. К тому же некоторые религиозные организации подобного толка одновременно являются террористическими (например, «Аум Синрикё»). Следует отметить, что учеными, в том числе психологами, наиболее изучены этапы, приемы и способы оказания психологического давления на адептов деструктивных сект. Эти технологии, начиная со считающейся в настоящее время классической модели К. Левина и Э. Шайна, описаны в значительном числе работ зарубежных и отечественных авторов[2].

Технологии воздействия на личность в террористических организациях описаны не столь подробно. Они имеют свою специфику в соответствии с целями и задачами, стоящими перед данными организациями. Так, уже упоминавшийся психолог Ф. Мохаддам предложил теорию вовлечения людей в террористическую деятельность, образно назвав ее «лестница к терроризму». Он представляет путь человека к совершению террористического акта в виде здания, каждый этаж которого является новой ступенью становления террориста. «Лестница по пути к терроризму включает в себя трансформации идентичности, когда личность продвигается от одного уровня осознания себя и окружающего мира к другому. Со временем индивид продвигается от "основания к вершине здания": он или она изменили свою идентичность таким образом, чтобы допустить возможность разрушения и уничтожения других людей»[3].

На *подземном этаже* субъект чувствует неудовлетворенность условиями своей жизни, ощущает несправедливость или лишения, у него появляется субъективное переживание депривации своих потребностей. «...По сравнению с объективными условиями жизни, включая бедность и низкий уровень образования, терроризм получает более

---

[1] См., например: *Вершинин М.* Методы вербовки и идеологической работы террористических религиозных движений в Поволжье, на примере «Хизб-ут-Тахрир» // Psyfactor.org. 2008. 23 марта. URL: http://psyfactor.org/lib/vershinin5.htm; *Голядин Н.П., Горячев А.В.* Указ. соч.; *Молчанов И.* Указ. соч.

[2] См., например: *Schein E., Schneier I., Barker C.* Coercive Persuasion. N.Y.: W.W. Norton, 1961; *Lifton, R.J.* Thought Reform and the Psychology of Totalism: A Study of "brainwashing" in China. N.Y.: W.W. Norton, 1961; *Лифтон Р.* Технология «промывки мозгов». Психология тоталитаризма. М., 2005; *Хассен С.* Освобождение от психологического насилия. М., 2002. С. 87–89; *Лири Т., Стюарт М.* Технологии изменения сознания в деструктивных культах. М., 2002; *Волков Е.Н.* Методы вербовки и контроля сознания в деструктивных культах // Журнал практического психолога. М., 1996. № 3. С. 76–82; *Кузьмин А.В.* Феномен деструктивности новых религиозных движений: дис. ... канд. филос. наук. Белгород, 2009; *Бондарев Н.В.* Психические расстройства у адептов современных религиозных культов («сект»), использующих дезадаптивные методы воздействия на личность: дис. ... канд. мед. наук. М., 2006.

[3] *Мохаддам Ф.М.* Терроризм с точки зрения террористов: что они переживают и думают и почему обращаются к насилию / пер. В.А. Соснина. М.: Форум, 2011. С. 66.

понятное объяснение при помощи *восприятий* человеком своей депривации, *чувств*, возникающих от несправедливого обращения и *субъективного понимания* и интерпретации несправедливости»[1].

Люди, недовольные своей жизнью, переходят на *первый этаж*, где ищут возможность бороться с несправедливостью. Здесь важен психологический фактор стремления к справедливости, а также разочарования, если ее не удается добиться.

Второй этаж – это вымещение агрессии; оно происходит, как правило, при межгрупповом взаимодействии и связано с тем, что лидеры протестных групп направляют негативные эмоции, скапливающиеся внутри группы, за ее пределы, на «внешнего врага».

Крайне важен *третий этаж*, на котором у будущего террориста формируется установка, согласно которой несправедливо именно общество, а террористическая организация преследует благородные цели, а не наоборот. Именно моральное оправдание террористических действий направляет людей далее, к совершению террористических актов.

На *четвертом этаже* осуществляется социальная категоризация – крайне эффективный психологический процесс, приводящий к обособлению группы и дискриминации людей, находящихся вне нее. Черно-белое видение мира «мы против них» является одним из главных признаков террористической организации и людей, привлеченных ею. На этом уровне «психологически новобранец завершает принятие идентичности террориста и процесс погружения в мир жесткого категориального мышления на основе принципов “мы против них” и “убить или быть убитым”»[2].

Здесь же происходит принятие соответствующих профессиональных ролей – формирование «специализаций» отдельных террористов. «Именно на этом уровне у террористов существенно сужаются и ограничиваются возможности дальнейших жизненных выборов. Теперь они стали частью жестко сплоченной и контролируемой группы, которую они не могут покинуть до конца своей жизни»[3].

Последний *пятый этаж* – это реализация замыслов террористов, совершение террористических актов.

На наш взгляд, схема, предложенная Ф. Мохаддамом, лишь частично имеет универсальный характер. Многие ее элементы, как отмечает сам автор, являются культурно обусловленными, определяются особенностями общественного развития стран Ближнего и Среднего Востока в последние десятилетия.

---

[1] *Мохаддам Ф.М.* Терроризм с точки зрения террористов: что они переживают и думают и почему обращаются к насилию / пер. В.А. Соснина. М.: Форум, 2011. С. 89.

[2] Там же. С. 173.

[3] Там же. С. 196.

Другая модель радикализации сознания была разработана К. Хеффельфингером. Она включает четыре стадии: 1) введение в экстремистскую идеологию; 2) погружение в «тип мышления и образ мыслей» данной идеологии; 3) разочарование бездействием других приверженцев идеологии; 4) решимость осуществить насилие во имя утверждения идеи[1].

Все технологии воздействия предполагают тотальный контроль за новобранцем, исключение его из системы привычных социальных связей; ломку и «переформатирование» сознания, мышления и личности в целом; выстраивание у него новой системы мотивов, ценностей, социальных установок, норм и стандартов поведения, формируемых в процессе группового воздействия; безусловное повиновение руководителю; готовность к совершению террористического акта.

Первый этап вовлечения лица в террористическую организацию включает сбор сведений о кандидате, знакомство с ним, возбуждение интереса, демонстрацию стремления помочь, решить проблемы вербуемого. Войдя в доверие, установив прочные, эмоционально окрашенные отношения с жертвой, вербовщик начинает целенаправленно воздействовать на ценности и убеждения субъекта, используя с этой целью выявленные «мишени» – «слабые точки» человека.

Зачастую используется следующая схема: сначала вербовщик стремится усугубить и без того непростую ситуацию, в которой оказался объект его воздействия (например, разжигая семейную ссору, довести человека – разумеется, ради его же блага – до развода), сделать ее субъективно непереносимой. Затем протянуть ему «руку помощи», завоевав таким образом полное доверие вербуемого.

Вербовщиками широко применяются разнообразные психологические техники и приемы, облегчающие вступление в контакт с субъектом, усиливающие эффект воздействия на него. К их числу относится прием, называемый «нога в двери». Вербуемому обещают оказать помощь, если он выполнит небольшую просьбу вербовщика. Ее выполнение формирует у человека готовность исполнять и другие, более существенные просьбы.

С вербуемыми проводятся длительные беседы о том, как можно изменить свою жизнь к лучшему и как надо жить «правильно». При вовлечении в радикальные формирования исламистского толка эти беседы, естественно, проводятся на религиозную тематику. Инициаторы контакта при этом зачастую используют различного рода манипуляции со священными текстами (подтасовки, неточное, неполное цитирование, искаженная интерпретация и пр.), вымышленные ссылки на авторитеты либо ссылки на мнимые авторитеты и т.д. Объекты вербовки, как правило, слабо «подкованные» в теологии, не способны выявить эти манипуляции, противостоять им.

---

[1] См.: *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А., Кундетов А.И., Федотов В.П.* Указ. соч. С. 66–67.

В некоторых случаях это все же происходит. Так, Н. С. Седых проводила фокусированные (направленное) интервью с группами студентов Южного федерального университета – уроженцами Северного Кавказа, исповедующими традиционный для данного региона ислам. Описывая методы влияния, используемые вербовщиками для вовлечения в террористическую деятельность, один из участников обсуждения отмечал: «Для убеждения в своей правоте они часто используют хадисы Пророка, т.е. то, что рассказывал Пророк. Но они берут и просто их не полностью приводят, и получается, что смысл уже другой, в их пользу. Наряду с этим искажают при переводе с арабского выдержки из Корана. Например, одно и то же слово имеет разное значение в зависимости от контекста. Его переводят вне соответствующего контексту смысла, и получается интерпретация в их пользу. Также и в своих лекциях берут цитаты, чуть-чуть изменяют, толкуют так, как им надо. И часто человек, это услышавший, уже верит в измененное, а не в правильное»[1].

На следующем этапе интенсивная психологическая и идеологическая обработка новых членов продолжается в тренировочных лагерях, куда направляются будущие боевики. Чтение книг религиозного содержания чередуются с боевой, физической и специальной подготовкой, молитвами, беседой с наставником – свободного времени у новичков практически нет. Жестко регламентированный распорядок дня, сочетаемый с интенсивными занятиями по боевой и идеологической подготовке не только направлены на формирование хорошего бойца, но и не позволяют человеку остаться наедине с самим собой, своими мыслями и сомнениями. Также минимизируется возможность получения им посторонней информации со стороны, «праздные» разговоры, если они не преследуют специальной цели получения дополнительной информации об обучаемом, или дополнительного воздействия на него, не поощряются и пресекаются. Особенно это касается «одноразового расходного материала» («смертников»)[2].

Например, при идеологической обработке кандидатов в состав экстремистских формирований псевдоисламского толка упор делается на внедрение в их сознание идеи самопожертвования. Особо сильными аргументами при этом являются ссылки на Коран. В частности, как показали исследования, наиболее активно используются положения четвертой суры ан-Ниса – «Женщины», в которой содержится обещание Аллаха сразу же, до наступления судного дня, ввести в рай тех, кто будет убит, сражаясь на Пути Господнем. При истолковании этой

---

[1] *Седых Н.С.* Социально-психологические особенности пропаганды экстремизма и терроризма посредством интернета // Социальная психология и общество. 2013. № 2. С. 143.

[2] См.: *Казберов П.Н., Метелев А.В., Новиков В.В.* Указ. соч.

суры наставники особенно акцентируют внимание на том, что «жертва приносится во имя того, чтобы разрушить окружающий нечестивый, погрязший в грехе и мерзости мир и вместо него построить мир иной, живущий по законам Аллаха и потому лучший и справедливый». Вступая в борьбу за это, согласно разъяснению вербовщиков, приверженец доктрины спасает не только свою душу, но и свой народ, поскольку, как явствует из Корана, терпение Аллаха не безгранично, и он не раз уничтожал нации, не выполнявшие его предписания[1].

В сознание вербуемого внедряется гордость за принадлежность к закрытому, элитному сообществу, которое призвано изменить ход истории, или братству, стремящемуся к достижению богоугодной, т.е. законной и благородной цели. При этом постоянно прививается представление о необходимости беспрекословного подчинения лидеру группы. Большое значение придается ритуалам почитания «погибших борцов», за смерть которых необходимо отомстить.

Конечной целью всей системы воздействий является уничтожение морального, нравственного «порога» в сознании у будущего террориста перед совершением акций, убийством ни в чем не повинных людей; создание у него убеждения в том, что террористические акты не просто «целесообразны», а крайне необходимы для достижения «великой цели». То есть формирование психологической и физической готовности к их совершению.

Пропаганда и вербовка новых членов террористическими организациями с использованием сети Интернет. Одной из важнейших сфер, в которой террористические организации проявляют все большую активность в последние годы, является «виртуальное пространство», сеть Интернет. Так, по заявлениям идейных вдохновителей радикальных исламистских организаций, в современных условиях «медиаджихад» рассматривается как средство, равное по своей значимости войне с оружием в руках[2]. Активное использование Интернета позволяет террористам представлять, позиционировать себя такими, какими они хотят казаться аудитории, без фильтров, создаваемых традиционными СМИ[3]. Напрямую, без посредников общаясь с потребителями информации и потенциальными соратниками, они стремятся строить позитивный образ своей организации в глазах аудитории.

Специалистами были разработаны различные классификации использования сети Интернет террористическими и экстремистскими организациями. Так, Г. Вейманн выделил восемь способов использования виртуального пространства террористами: 1) ведение пси-

---

[1] См.: *Голяндин Н.П., Горячев А.В.* Указ. соч. С. 39.

[2] См.: *Седых Н.С.* Социально-психологические особенности... С. 137.

[3] См.: *Denning D.E.* Assessing the computer network operations threat of foreign countries // Information strategy and warfare / ed. by J. Arquilla, D.A. Borer. N.Y. – L., 2007. P. 31.

хологической войны; 2) поиск информации; 3) обучение; 4) сбор денежных средств; 5) пропаганда; 6) вербовка; 7) организация сетей; 8) планирование и координация террористических действий[1]. Близкий перечень приводится в докладе Управления ООН по наркотикам и преступности (UNDOC) «Использование Интернета в террористических целях: 1) пропаганда (в том числе вербовка, радикализация и подстрекательство к терроризму); 2) финансирование; 3) подготовка террористов; 4) планирование; 5) исполнение; 6) кибератаки[2].

В теоретическом плане важно различать такие близкие по содержанию, но не тождественные направления активности террористических организаций в виртуальном пространстве, как пропаганда своей идеологии, доктрины, деятельности и вовлечение новых членов.

Первое является «оружием массового поражения», его задачей является расширение социальной базы терроризма, круга лиц, разделяющих его идеологию, поддерживающих, одобряющих насилие как способ решения острых социальных проблем; формирования благоприятного общественного мнения о террористах и их целях («борцы за свободу, справедливость, равенство» и т.д.). Второе направлено на конкретных людей с целью включения их в противоправную деятельность. Если первое предполагает охват широких масс населения, то второе нацелено на глубинное воздействие на сознание и подсознание отдельных субъектов. Соответственно, различаются и применяемые методы воздействия, в том числе психологические, предназначенные для оказания влияния либо на группу лиц (в первом случае), либо на отдельного индивида (во втором). Вместе с тем эффективная пропаганда является необходимой предпосылкой для успешного вовлечения в террористическую активность. Она «создает психологическую почву для радикализации и вовлечения в экстремистскую и террористическую деятельность других лиц либо пособничества этой деятельности. Наряду с этим формируется лояльно настроенная среда, которая при определенных условиях может оказывать активную поддержку экстремистским и террористическим организациям»[3].

Для создания благоприятного впечатления у аудитории, усиления пропагандистского воздействия на нее информация об активности таких организаций на их сайтах в сети Интернет подается специфическим образом. Как отмечают специалисты, при описании собственной

---

[1] *Вейманн Г.* Специальный доклад № 116. Как современные террористы используют Интернет // Центр исследования компьютерной преступности. 2011. 20 нояб. URL: http://scienceport.ru/library/-literature/5170-spetsialnyiy-doklad-%E2%84%96-116-kak-sovremennyie-terroristyi-ispolzuyut-internet/ (дата обращения: 03.08.2018).

[2] Использование интернета в террористических целях. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. 2013 (цит. по: *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А., Кундетов А.И., Федотов В.П.* Указ. соч. С. 62).

[3] *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А., Кундетов А.И., Федотов В.П.* Указ. соч. С. 63.

деятельности террористы редко используют прямые призывы к насилию. Они стараются продемонстрировать, что ищут мирные средства, стремятся к дипломатическим решениям. Членов своих организаций представляют как борцов за свободу, продвигающих идеи социального благополучия и нравственного оздоровления общества (например, посредством создания всемирного исламского государства).

В то же время силовые действия противостоящих им правительств характеризуются как насильственные, употребляются слова «убийства», «пытки» и т.д. Соответственно, такая тактика описания действий правоохранительных структур позволяет переложить ответственность с самих террористов на тех, кто им противостоит[1]. Приписывание и перекладывание ответственности за насилие на другую сторону в конфликте является одним из обоснований для моральной легитимизации и оправдания собственных агрессивных действий, актов террора.

Часто сайты таких организаций выстроены по той же модели, что и сайты официально зарегистрированных политических движений и партий, поэтому основное внимание уделено описанию доктрины, дела, за которое борются террористы. Вместе с тем большая часть наполнения сайтов террористических организаций состоит из справочных материалов, в первую очередь, по истории движения. Материалы традиционных СМИ отличает недостаточность освещения идеологического контекста противоправной деятельности таких организаций. С помощью Интернета террористы пытаются компенсировать данный пробел[2], они активно пропагандируют идеологию своего движения, выступающую в качестве мировоззренческого обоснования террора.

Информационное воздействие на аудиторию в виртуальной среде и при пропаганде, и при вербовке неофитов носит массированный, тотальный характер. Используются различные источники и формы подачи информации – специализированные сайты, форумы, чаты, создание тематических групп в социальных сетях, рассылка электронных писем (e-mail), SMS и MMS-сообщений и др. Специалисты полагают, что «подобно вирусам, такие технологии используют любую благоприятную возможность для увеличения числа переданных сообщений» (так называемая «технология вирусного маркетинга»)[3].

В социальных сетях информация о деятельности преступных групп может распространяться как новостная рассылка от сообще-

---

[1] См.: *Седых Н.С.* Социально-психологические особенности... С. 138; *Он же*. Информационно-психологические способы воздействия в подготовке террористов-смертников // NB: Психология и психотехника. 2014. № 4. С. 126–165. URL: http://e-notabene.ru/psp/article_12912.html (дата обращения: 03.08.2018).

[2] См.: Там же.

[3] *Седых Н.С.* Социально-психологические особенности... С. 144.

ства, в котором состоит пользователь, так и непосредственно от пользователя к пользователю, что и обеспечивает высокую скорость ее распространения. Исследователи отмечают, что с психологической точки зрения пользователь воспринимает свою страницу как некое личное пространство, что обусловлено особенностями социальных сетей, такими как самостоятельный выбор пользователем круга общения и фильтрация контента посредством членства в интересных пользователю сообществах. Именно из-за этой персонализации доверие пользователя социальной сети к получаемой информации априори выше, чем к информации, получаемой из других источников, таких как традиционные СМИ[1].

Используя интернет-технологии для вовлечения новых членов в организацию, вербовщики стремятся оказать воздействие в первую очередь на специфическую целевую группу – так называемое «цифровое поколение». Это молодые люди, много времени проводящие в «виртуальном пространстве», для которых сеть является главным, зачастую единственным источником информации, в том числе в сфере политики, а также привычной средой, в которой разворачивается общение[2]. Другие объекты воздействия при интернет-вербовке мало отличаются от описанных в первой части раздела.

Предварительно вербовщик внимательно изучает «продукцию» жертвы путем анализа ее страниц, круга общения, участия в группах и сообществах в социальных сетях, активности на различных форумах, сайтах знакомств и т.д. Полученные материалы позволяют ему составить «психологический портрет» кандидата на вербовку, определить «мишени» воздействия. Например, потенциальных жертв – женщин часто ищут на сайтах и форумах, где общаются пережившие потерю близкого человека, смерть или развод, подвергшиеся изнасилованию. Иногда, чтобы попасть в поле зрения вербовщика, бывает достаточно оставить в соцсети комментарий, что «все достало», «все мужики сволочи» или «в нашей жизни нормальному человеку наверх не пробиться».

Наметив жертву, вербовщик вступает в знакомство с ней. Специалисты кафедры теологии Уральского государственного горного университета подготовили памятку под названием «Как понять, что тебя вербуют в ИГИЛ?», в которой описан типовой алгоритм взаимодействия субъекта и объекта вербовки в «виртуальном пространстве». Вот его основные этапы и элементы:

1) как правило, новый знакомый (вербовщик) начинает активно интересоваться вашей личной жизнью, увлечениями, проблемами,

---

[1] См.: *Гладышев В.* Социальные сети как инструмент для пропаганды экстремизма. URL: http://nac.gov.ru/publikacii/stati-knigi-broshyury/gladyshev-v-socialnye-seti-kak-instrument-dlya.html (дата обращения: 03.08.2018).

[2] См.: *Седых Н.С.* Социально-психологические особенности... С. 138.

заботами, финансовым положением. Он делает это для того, чтобы найти нужную «кнопку», чтобы в будущем надавить на человека;

2) выяснив, чего или кого человеку не хватает, вербовщик старается занять пустующую нишу в его жизни. Он стремятся стать вам другом, любовником, соратником, учителем, спасителем и пр. Старается помочь решить ваши проблемы (даже если вы его об этом не просите), чтобы в дальнейшем вы чувствовали себя обязанным ему. Вот фразы, которые должны насторожить: «я хочу тебе помочь», «ты себе даже не представляешь, как тебе сейчас нужна помощь»;

3) вербовщик будет стараться изменить вашу привычную жизнь: побудить «порвать с людьми, которые тебя не ценят», «обрести новых друзей», «игнорировать родителей и родственников, которые не понимают твоей уникальности, твоего таланта», будет рекомендовать читать книги или статьи, которые «изменят твою жизнь, твои представления об окружающем мире».

В ходе переписки он будет манипулировать эмоциональным состоянием собеседника для того, чтобы запрограммировать его на определенное поведение. Он может либо соглашаться с вами: «Ты все правильно говоришь. Я с тобой полностью согласен. Все, о чем ты только что рассказала, помню, было и у моей знакомой». Либо резко осуждать ваше мнение: «Все, что ты говоришь, нелогично!»;

4) главная задача вербовщика – сделать человека беззащитным перед манипуляцией, заставить его усомниться в своем мировоззрении, жизненных принципах, идеях, целях;

5) потом он пообещает решить все проблемы разом, но при условии выполнения некоего задания (прием «нога в двери»). В качестве теста может попросить о любой, самой простой услуге. Если жертва соглашается, то она попала к вербовщику на крючок;

6) после этого обычно следует приглашение познакомиться лично, посетить какое-нибудь собрание или встречу, чтобы найти новых друзей[1].

Далее взаимодействие с вербуемым лицом переходит из формы онлайн в офлайн. Оно осуществляется при личном контакте с вербовщиком, а позже – в специальных лагерях, где будущие террористы проходят дальнейшую обработку и подготовку к совершению акций. При этом на неофита постоянно оказывается жесткое психологическое воздействие, интенсивное давление. Изменяются лишь его формы и методы (от опосредованного воздействия при виртуальном общении к непосредственному, «лицом к лицу», от индивидуального к группо-

[1] См., например: Памятка «Как понять, что тебя вербуют в ИГИЛ?» // Психологическая газета. 2016. 18 февр. URL: https://psy.su/feed/5237/; Справка: Как понять, что тебя вербуют в ИГИЛ? // Свердловский колледж искусств и культуры. URL: http://www.socic.ru/custom/309 (дата обращения: 10.10.2018).

вому, от исключительно психологического к комплексному, включающему физическое насилие и т.д.).

Описанный выше алгоритм психологической обработки неофитов, используемые в нем методы и приемы воздействия, направлены на то, чтобы полностью изменить мировоззрение и идеологию субъекта, вовлекаемого в орбиту интересов террористической организации, трансформировать его личность, оторвать от социума и противопоставить ему, внедрить систему ценностей и мотивов, побуждающих к участию в деятельности преступной организации, оправдывающих и облагораживающих применяемые в ней насильственные способы ведения борьбы с инакомыслящими путем осуществления террористических актов.

Знание способов и технологий психологического воздействия на сознание, сферу бессознательного и поведение людей, используемых при вовлечении новых членов в террористические организации, необходимо работникам правоохранительных органов при разработке эффективных мер противодействия вербовщикам, распространению идеологии терроризма.

Глава VI

СИСТЕМНАЯ ПРЕСТУПНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ЕЕ СВЯЗЬ С ТЕРРОРИЗМОМ

§ 1. Организованная преступность и ее взаимосвязь с терроризмом

Как отмечается в научной литературе, на современном этапе терроризм – органическая составляющая сложных и глобальных явлений, тесно взаимосвязанных с преступностью, прежде всего с ее организованными и транснациональными проявлениями[1].

Терроризм в последние годы претерпевает существенные изменения: произошла его глобализация, сращивание с транснациональной организованной преступностью, существенно возросла степень опасности террористических вызовов, представляющих реальную угрозу миру и безопасности, социальной стабильности и устойчивому развитию государств. Трансграничные и транснациональные МТО все активнее налаживают сотрудничество и взаимодействие в вопросах пропаганды радикализма, финансирования, поставки снаряжения и средств вооружения, совершенствования методов вербовки и специальной подготовки новых членов. Эскалация террористической активности стала катализатором, порождающим опасные антигосударственные и антиобщественные проявления в различных регионах планеты[2].

---

[1] См.: Криминология: учебник для академического бакалавриата / под ред. О. С. Капинус. М.: Юрайт, 2016. С. 1033–1035.

[2] См.: *Даллакян К.А.* Террор как форма социальной экзистенции: монография; МВД России, ФГКОУ ВО Уфимский юридический институт. Уфа: Уфимский ЮИ, 2016; *Дамаскин О.В.* Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма: монография. М., 2018; Международный терроризм и право: современные зарубежные исследования: сборник обзоров и рефератов / Российская академия наук, Институт научной информации по общественным наукам; отв. ред. Е. В. Алферова. М.: ИНИОН РАН, 2017.

Международный аспект данной проблемы обусловлен тем, что политические, экономические, идеолого-социальные интересы различных стран и негосударственных акторов, во-первых, являются противоречивыми и конфликтными, а во-вторых, смыкаются в таких сферах, как производство, сбыт и распространение наркотических веществ, нелегальная торговля оружием, людьми, легализация преступных доходов. Все это создает почву для распространения терроризма и организованной преступности по всему миру и террористические формирования, таким образом, становятся одним из ключевых звеньев в международной сети преступного мира.

В международных документах неоднократно отмечалась взаимосвязь терроризма с организованной преступностью. В документах ООН последовательно отмечается, что организованную преступность и террористическую деятельность необходимо рассматривать как взаимосвязанные явления. Так, говорится, что «преступные организации все более широко защищают свой “ареал” с помощью насильственных средств». Отмечается, в частности, и то, что «организации, занимающиеся незаконным оборотом наркотиков, неоднократно прибегают к террору для устрашения правительств и их судебных, полицейских или военных властей с тем, чтобы не допустить задержания, преследования и заключения или выдачи своих членов». Уделяется особое внимание связям между незаконным оборотом наркотиков, организованной преступностью и террористической преступной деятельностью, усугубляющимся использованием оружия и взрывчатых веществ, выражается озабоченность по поводу возрастающих и опасных связей между террористическими группами и торговцами наркотиками и их полувоенными бандами, которые прибегают к любым видам насилия, тем самым, создавая угрозу конституционному строю государств и нарушая основные права человека.

Международное сообщество серьезно обеспокоено и тем, что в некоторых случаях ИГИЛ, «Аль-Каида» и связанные с ними лица, группы, предприятия и организации продолжают извлекать выгоду из участия в транснациональной организованной преступной деятельности, в том числе из незаконного оборота оружия и наркотиков, незаконной торговли людьми и предметами культуры, природными ресурсами, включая золото, другие драгоценные металлы и камни, минералы, ресурсы дикой природы, древесный уголь, нефть и нефтепродукты, а также из похищения людей в целях получения выкупа и других преступлений, включая вымогательство и ограбление банков, признается необходимость того, чтобы государства-члены предотвращали неправомерное использование неправительственных, некоммерческих и благотворительных организаций террористами и в террористических целях, отмечается, что в ходе продолжающейся международной кампании по борьбе с финансированием терроризма были выявлены

отдельные случаи эксплуатации террористами и МТО некоторых некоммерческих организаций в целях мобилизации и перевода финансовых средств, предоставления материально-технической поддержки[1].

Терроризм и организованная преступность – взаимосвязанные явления, подпитывающие и дополняющие друг друга

Следует отметить, что тенденция к слиянию организованной преступности, криминальных рынков, как их первоосновы, и терроризма наметилась с начала 2000-х гг. и продолжила свое развитие в последующие десятилетия по ряду направлений. Во-первых, лидеры и участники террористических формирований заинтересованы в расширении различных проявлений преступности, в том числе организованной, как социальных явлений, сопутствующих ему и продуцирующих терроризм. Во-вторых, террористы, создавая собственную систему жизнедеятельности и инфраструктуру, в качестве ее элемента предусматривают организованные преступные формирования. В-третьих, лидеры террористов, обеспечивая себе идеологическое прикрытие, проводят линию на заимствование идей и методов организованной преступности, в том числе касающихся взаимодействия с легалистским обществом, органами власти, коммерческими структурами и гражданами.

Терроризм, как метод и практика достижения поставленных целей, становится важным признаком организованной преступности. Терроризм можно рассматривать в рамках организованной преступности, так как он обладает основными признаками последней. Терроризм – это не только основанное на экстремистской идеологии специфическое насилие, которое используют различные общеизвестные формы организованной преступности (банда, незаконное вооруженное формирование), но и самостоятельная форма проявления организованной преступности.

Террористы, в свою очередь, используют возможности организованной преступности. Ученые и практики давно заметили, что терроризм и организованная преступность имеют различные механизмы детерминации и внешнее проявление, однако, при этом очевидна их внутренняя и внешняя связь. В документах ООН отмечается, что весьма схожие акты, вызывающие аналогичный террор или ужас среди населения, совершаются по обычным преступным мотивам, таким как вымогательство крупных денежных сумм. Мотивы действий преступников при этом не интересуют терроризируемое ими общество. Так, В. С. Овчинский справедливо отмечает, что мотивы деятельности террористических и общеуголовных преступных организаций могут не

[1] Резолюция S/RES/2368 (2017), принятая Советом Безопасности на его 8007-м заседании 20.07.2017.

совпадать, чего нельзя сказать об их стратегии в достижении своих целей, которые если и можно будет отличить, то с большим трудом[1].

Численность террористических организаций, взаимодействующих с организованными преступными формированиями, возрастает, повышается уровень их соорганизованности, укрепляется взаимодействие между отдельными террористическими группами, происходит объединение их усилий при проведении масштабных операций. В отдельных случаях наблюдается формирование своего рода «террористического интернационала», образованного в результате сращивания терроризма с наркобизнесом и незаконной торговлей оружием и направляющего свои усилия на создание своеобразных «террористических анклавов» на территории государств, где по той или иной причине образовался вакуум легитимной политической власти (Афганистан, Ирак, Сирия). Интернационал, используя рычаги коррупции и прямое насилие, вызывает дестабилизацию обстановки в различных странах, устрашает и устраняет неугодных государственных, политических и общественных деятелей, продвигает своих соучастников, в том числе в силовые ветви власти, проникает в информационные структуры[2]. Деятельность корпораций терроризма становится все более изощренной и агрессивной, нацеленной на увеличение количества жертв и нанесение максимального ущерба[3]. Террористы, практикуя рассредоточение сил и средств, кооперируются с транснациональными организованными преступными группировками[4], стремятся получить доступ к оружию массового уничтожения, используют в своих целях последние достижения в области высоких технологий, ведут активную идеологическую и пропагандистскую работу, вербовку и подготовку новых сторонников, используют радикальные настроения, питаемые международными и внутренними конфликтами, политическими кризисами, межэтническими и межконфессиональными противоречиями.

---

[1] *Овчинский В.С.* Основы борьбы с организованной преступностью. М., 1996. С. 295–297 (цит. по: *Емельянцев А.Г.* Преступления террористического характера как метод деятельности организованной преступности // Вестник ИрГТУ. 2007. № 1 (29). С. 203–204).

[2] *Маруев А.* Международный терроризм: под вопросом будущее человечества // Красная звезда. 2007. 17 окт.; *Исаева К.А., Сейлханова С.А.* Основные факторы, влияющие на активизацию криминальной деятельности ОПГ в сфере терроризма и незаконного оборота оружия в отдельных странах СНГ // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4 (89). Апр. С. 170–175.

[3] См.: *Анненков В.И., Баранов С.Н., Хархалуп С.С.* Ядерный терроризм: современные угрозы международному сообществу: учебник / под общ. ред. В. И. Анненкова. М., 2013.

[4] См.: Концептуальный документ Международной конференции по терроризму и организованной преступности (Комитет экспертов по терроризму (CODEXTER), Европейского комитета по проблемам преступности (CDPC). 25–26 сентября 2014 г., Малага (Испания).

Сращивание террористических структур с организованными преступными формированиями, значительно расширяющее материальные и управленческие возможности обоих участников данного альянса, признано новым вызовом на самом высоком уровне[1]. Как уже отмечалось, основными сферами «кооперации» являются наркобизнес, торговля оружием, захват заложников, мошенничество в финансово-кредитной сфере. Данный «альянс» обеспечивает значительное расширение возможностей деятельности обеих сторон, что усложняет работу спецслужб и правоохранительных органов. *К примеру, осевшие в странах Европы участники бандформирований входят в этнические преступные группы, основная часть доходов которых направляется на нужды действующих в России террористических структур*[2].

Действенных контрмер требует реализуемая террористическими организациями в «содружестве» с организованными преступными группами новая стратегия «тысячи уколов», которая позволяет наносить государствам значительный экономический и моральный ущерб путем задействования широкого круга участников преступной деятельности при минимальной предварительной подготовке, техническом оснащении и финансовых затратах. Особого осмысления требует угроза проникновения представителей и сторонников террористических организаций в общественно-политические движения и органы государственной власти. Следует отметить, что относительное ослабление ядра крупных террористических формирований, связанное с ликвидацией ряда их лидеров, компенсируется возрастающей активностью подконтрольных или взаимодействующих с ними региональных и местных террористических организаций и ячеек, использующих в своих целях национальные, религиозные и этнические конфликты и действующих в связке с организованными преступными группами коррупционной и насильственно-корыстной направленности.

Террористическая преступность тесно взаимосвязана с криминальными рынками

Изучение современной террористической преступности позволяет определить ее через механизм функционирования криминальных рынков как сложную систему организованных террористических формирований, их отношений и деятельности в связи с организацией и функционированием криминальных рынков, которые являются устойчивой

---

[1] Часть 1 раздела 1 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.); п. 16 заявления лидеров G20 о противодействии терроризму (подписано в г. Гамбурге 7 июля 2017 г.) и др.

[2] *Тихонов А., Медведев С.* Как противостоять терроризму. Электронный ресурс: URL: http://archive.redstar.ru/index.php/eliseeva/item/5018-kak-protivostoyat-terrorizmu (дата обращения: 20.08.2018).

средой и основным условием достижения целей террористических организованных групп или террористических сообществ (террористических организаций)[1].

В числе наиболее распространенных криминальных рынков[2], которые включены в сферу интересов террористических формирований, можно выделить: торговлю людьми и организацию незаконной миграции, использование принудительного труда жертв торговли людьми субъектами экономической деятельности, производство, распространение и контрабанду наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; преступную деятельность в топливно-энергетическом комплексе, в бюджетной сфере, строительном комплексе, жилищно-коммунальном хозяйстве и в реализации целевых государственных программ, незаконный оборот драгоценных камней, цветных и черных металлов, их лома и отходов; рейдерские захваты, особенно при проведении мероприятий нового этапа приватизации государственной собственности; отмывание (легализацию) преступных доходов в банковской системе России и за рубежом; незаконные производство и оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств и др.

Тревожной тенденцией может стать объединение рынков в единую масштабную преступную деятельность, в которую вольются наркобизнес, порнобизнес, криминальные рынки легализации преступных доходов, водных биоресурсов, рынок незаконной миграции и торговли людьми, незаконные организация и проведение азартных игр и т.п. В этом случае у правоохранительных органов не будет ресурсов для ответного удара (точка невозврата будет пройдена)[3].

Постепенно происходит «усложнение схем и механизмов получения преступных доходов», сильно затрудняющих, по мнению Ю. Н. Адашкевича, процесс выявления признаков преступлений и собирания доказательств, необходимых для возбуждения уголовных дел. Значительные финансовые средства, полученные незаконным путем, в свою очередь стали инструментом террористической деятельности (по принципу «терроризм делают деньги»), для чего создается определенная экономическая база («общак»), средства которой направляются на

---

[1] См.: Борьба с криминальными рынками в России: монография / под общ. ред. В. В. Меркурьева. М.: Проспект, 2015.

[2] Под криминальными рынками следует понимать устойчивую среду и основное условие систематического получения организованными преступными формированиями прибыли посредством незаконного оборота товаров (или иных объектов материального мира), оказания услуг и (или выполнения работ (см.: Борьба с криминальными рынками в России. С. 308).

[3] *Меркурьев В.В.* Организованная преступность: понятие, состояние, структура, динамика и реагирование на угрозу национальной безопасности России // Вестник Владим. юрид. ин-та. 2014. № 2 (31). С. 136–147.

воспроизводство как организованной преступной деятельности, так и террористической. По мере возрастания финансового и материального потенциала организованной и террористической преступности у их руководителей и наиболее активной части объективно проявляется стремление к оказанию влияния на власть.

К сожалению, статистические данные по объемам криминальных рынков, взаимосвязанных с террористическими формированиями и функционирующих в России, отсутствуют, что, несомненно, является существенным пробелом в организации работы по противодействию терроризму, а особенно его финансированию.

В качестве иллюстрации, можно привести данные по МТО «ИГИЛ». Так, по разным подсчетам, ИГИЛ в разные периоды контролировало активы, которые превышают 2 трлн долл., а текущий годовой оборот составлял 2,9 млрд долл. Часть денежных средств игиловцами получена в том числе в результате совместной криминальной деятельности с другими преступными сообществами (в частности, по захвату и перепродаже предметов антиквариата на нелегальном рынке или похищению людей). Кроме того, по заявлению губернатора провинции Ниневии, в 2014 г. боевики похитили 425 млн долл. из мосульского филиала Центрального банка Ирака[1].

Террористическая преступность является разновидностью организованной преступности

Как показало проведенное исследование материалов судебной практики (с 2011 по 2018 г.), практически все террористические преступления совершаются организованными преступными формированиями.

На современном этапе в Российской Федерации сложился конгломерат различных видов террористических сетей[2]. При этом эксперты выделяют в основе построения таких сетей несколько видов базовых сетевых моделей (линейную цепь, осевую структуру, матричную структуру) либо указывают на сочетание таких моделей в деятельности преступных организаций.

Запрещенные террористические организации «Кавказский Имарат», ИГИЛ и др. ряд ученых относит к сетевым моделям: «всенаправ-

---

[1] *Глебова Н.* Экономика «Исламского государства» // Рабкор. 2015. 15 июля. URL: http://rabkor.ru/columns/analysis/2015/07/15/the-isis-economy/ (дата обращения: 18.08.2018).

[2] См., например: *Стол С., Стол М.* Террористические сети: теоретические подходы и теоретические решения / *Stohl C., Stohl M.* Networks of Terror: Theoretical Assumptions and Pragmatic Consequences // Communication Theory. 2007. Vol. 17. *Stohl C., Stohl M.* Networks of Terror: Theoretical Assumptions and Pragmatic Consequences // Communication Theory. 2007. Vol. 17. P. 93–124*; Соловьев Э.Г.* Указ. соч.

ленная структура» («полная матрица»); сегментированная, многоцентричная, идеологически интегрированная сеть (так называемая SPIN-структура); сотовая структура. Общие черты таких моделей, по мнению исследователей, в том, что они состоят из нескольких групп с разными лидерами и разной специализацией своей деятельности, но имеют тесные взаимосвязи друг с другом (могут объединяться или взаимодействовать для решения общих задач), и в качестве объединяющего стержня которых выступает общая идеология, религиозная или этническая доминанта.

Приобретение террористическими организациями свойств сетевых структур позволило им уменьшить уязвимость своих членов, что произошло в связи с переходом от старых методов жесткой централизации к более эффективным управлению, координации и конспирации своей деятельности. Террористические группы относительно автономны в принятии решений и совершении преступлений, расширились их собственные организационные возможности, что в немалой степени обусловлено и активным использованием современных каналов обмена информацией. Соответственно осложнилось и работа правоохранительных органов по противодействию и прогнозированию крупномасштабной и разнообразной преступной деятельности, когда каждый из ее узлов самостоятельно и практически непредсказуемо корректирует методы своей преступной деятельности.

Отличительными признаками современной террористической организации, в соответствии с изученными решениями судов по уголовным делам о крупных террористических формированиях[1], являются: а) наличие организационного ядра, в обязанности которого входит руководство организацией; и иерархическая подчиненность внутри организации; б) система организационных связей между различными структурными подразделениями; в) наличие программы действий, в которой формулируются основные направления деятельности, цели и задачи организации; г) создание специализированных структурных подразделений (групп) внутри организации; д) обеспечение собственной безопасности; е) отработанные каналы финансирования и материально-технического снабжения; ж) внутриорганизационная система отбора и криминальной подготовки кадров и др.

Справедливости ради следует отметить, что не все террористические преступления совершаются организованными преступными формированиями. Исключение составляют преступления, совершенные

[1] Например, апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ от 17 октября 2017 г. в отношении 9 лиц, осужденных за участие в террористической организации «Объединенный Вилайат Кабарды, Балкарии и Карачая» (дело № 205-АПУ17-29) и др.

лицами: *психически больными*[1] *и разово использующими терроризм для решения своих житейских проблем*[2].

Лица, публично оправдывающие терроризм либо призывающие к нему, преимущественно в сети Интернет, также включены в поле деятельности террористических формирований и связаны с ними.

Так, З. признан виновным и осужден за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности и публичное оправдание терроризма, совершенные с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет путем размещения на своей странице социальной сети «ВКонтакте» видео- и аудиозаписей, созданных и распространяемых членами МТО «ИГИЛ»[3].

Наблюдаемое в последние годы распространение преступлений, совершенных террористами-инициативниками и террористами-одиночками, также показывает, что все они имеют прямые преступные связи с террористическими структурами, в том числе и с сетевыми[4], или опосредованно знакомы с террористической деятельностью и потенциально готовы в нее включиться.

---

[1] Так, Ш., будучи инвалидом II группы по психическому заболеванию, в период с 2012 г. по 15 октября 2013 г. совершил приготовление к террористическому акту на Канавинском рынке г. Нижнего Новгорода // Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ от 30 мая 2017 г. в отношении Ш., освобожденного от уголовной ответственности за совершение в состоянии невменяемости запрещенных уголовным законом деяний, предусмотренных ч. 3 ст. 159 УК РФ, ч. 1 ст. 223 УК РФ, ч. 1 ст. 222 УК РФ, ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 205 УК РФ (дело № 201-АПУ17-18).

[2] Так, из приговора Волгоградского областного суда от 24 марта 2011 г. в отношении С., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205 УК РФ, следует, что С. в электронной форме отправил обращение Президенту РФ с просьбой оказать содействие в принятии мер по исполнению решения суда о внеочередном предоставлении ему и его сыну жилья, угрожая в случае неисполнения решения суда в течение месяца произвести взрыв в одном из учреждений органов власти (справка: судом содеянное С. было переквалифицировано на ст. 207 УК РФ).

[3] Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ от 7 марта 2017 г. в отношении З., осужденного по ч. 1 ст. 205.2 УК РФ, ч. 1 ст. 280 УК РФ, ч. 2 ст. 280 УК РФ, ч. 1 ст. 282 УК РФ (дело № 203-АПУ 17-3).

[4] Например, Н. решил вступить в МТО «ИГИЛ» с целью участия в боевых действиях на территории Сирии против действующего правительства. Во исполнение задуманного с 25 июня 2015 г. по 6 мая 2016 г. Н., используя ноутбук, изучал размещенную в сети Интернет информацию о деятельности ИГИЛ, о политической обстановке в Сирии, о методах подготовки новобранцев в указанной МТО, материалы, связанные с минно-взрывным делом, а также наметил маршрут следования от г. Петрозаводска до Сирии и рассчитал стоимость проезда. В целях получения дополнительной информации Н., используя созданную им в социальной сети «ВКонтакте» страницу с учетной записью, наладил связь и вел электронную переписку с неустановленными следствием лицами, поддерживающими противоправную деятельность ИГИЛ // Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ от 18 мая 2017 г. в отношении Н., осужденного к лишению свободы: по ч. 1 ст. 30 ч. 2 ст. 205.5 УК РФ; по ч. 1 ст. 282 УК РФ (дело № 201-АПУ17-14).

Примером последнему может служить решение суда в отношении А., осужденного за склонение ряда лиц: 1) к совместному совершению захвата в качестве заложников военнослужащих из числа командования Военной академии связи им. С.М. Буденного, с целью выдвижения государственным органам Российской Федерации в качестве условия освобождения заложников требования по обмену на лиц, осужденных за совершение преступлений террористической направленности; 2) к участию в совершении взрыва на территории одной из воинских частей г. Санкт-Петербурга в целях дестабилизации деятельности органов власти. Допрошенный в качестве свидетеля Н. показал, что А. стал высказывать желание срочно действовать после того, как узнал о ликвидации правоохранительными органами двух его одноклассников, являвшихся участниками незаконного вооруженного формирования[1].

Функционирование организованной преступности на территориях государств выступает детерминирующим терроризм фактором

В настоящее время изменения в методах и практике террористической деятельности происходят под влиянием сложных процессов, динамически развивающихся во всех сферах жизни общества, государства и международного сообщества. Особое место при этом занимает организованная преступность, оказывающая влияние на процессы детерминации терроризма, которое проявляется в следующем:

а) ослабление в результате функционирования организованной преступности роли государства в регулировании экономики, социальных и политических процессов;

б) нарастание нестабильности, имущественного расслоения населения, падение жизненного уровня граждан, резкое изменение социального статуса ряда лиц, не позволяющее им вернуться в легальную среду;

в) повышение виктимности населения и рост его криминального потенциала, радикализация отдельных социальных групп граждан;

г) возникновение негативных социально-психологических процессов в российском социуме в связи с отсутствием идеологического воспитания молодежи;

д) деформация нравственной позиции части населения в отдельных регионах страны в отношении преступности вообще, терроризма в частности.

---

[1] Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ от 21 декабря 2017 г. в отношении А., осужденного за совершение двух преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205.1 УК РФ за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 282 УК РФ (дело № 201-АПУ17-52).

Взаимосвязь транснациональной организованной преступности и терроризма

Не вызывает сомнения и связь между транснациональной организованной преступностью (далее – ТОП) и терроризмом.

Во-первых, такая связь прослеживается на теоретическом уровне. ТОП и международный терроризм – это во многом сходные явления: они действуют в глобальном пространстве; представляют организованную преступную деятельность; связаны с перемещением потоков информации, денег, физических объектов, людей, других материальных и нематериальных средств через государственные границы. Обращает на себя внимание экономическая мотивация деятельности членов ТОП и МТО. Экономические аспекты ТОП и МТО могут не только пересекаться (например, при финансировании терроризма за счет источников ТОП), но даже и сливаться (в частности, в таких явлениях, как торговля углеводородами, наркотрафик, вымогательство денег).

Во-вторых, связь ТОП и МТО подтверждается и практикой. В зонах активной террористической деятельности совершаются преступления экономической направленности, функционирует криминальный рынок – оборот товаров и услуг, запрещенных к легальному обороту. Террористические и другие преступные организации стремятся расширить круг участников общественно опасной деятельности за счет коррумпированных либо шантажируемых сотрудников государственных органов, субъектов, оказывающих разовое техническое содействие в подготовке преступления, отмывающих преступные доходы. В международных оценках ТОП соседствует с международным терроризмом: именно их обозначают в качестве главных геополитических угроз эксперты Всемирного экономического форума. В свою очередь, отмечается влияние ТОП и коррупции практически на все мировые процессы, включая динамику цен на нефть и продовольствие, миграционные потоки, финансовый кризис и даже межгосударственные конфликты.

В-третьих, наблюдаются многочисленные примеры выделение специализации банд внутри террористических движений, что подтверждает стремление террористов к захвату чужой собственности. По мере того как происходит такое взаимное проникновение (своего рода диффузия), возникают гибридные группы и организации, объединяющие в себе террористическую идеологию и корыстную криминальную мотивацию[1]. Тенденция к слиянию ТОП и МТО находится на подъеме и представляет одну из угроз глобальной безопасности.

В-четвертых, создаются криминальные формирования, которые изначально опираются как на технологии ТОП, так и на возмож-

[1] См.: *Клейменов И.М.* Международный терроризм и транснациональная организованная преступность // Вестник Омского университета. 2017. № 3 (52). С. 159–162.

ности международного терроризма. *Примером такой новой криминальной организации является «D-company», которая обвиняется в торговле наркотиками, оружием, наемных убийствах, фальшивомонетничестве, отмывании денег, коррупции, связанных с террористическими организациями и выполнении их заказов на территории Индии.*

В-пятых, обращает внимание инструментализация ТОП и МТО в качестве сил политического влияния со стороны криминальных псевдогосударственных образований и государств. ИГИЛ для получения доходов опирается на криминальную деятельность – захват чужой собственности, нелегальную реализацию нефтепродуктов, получение выкупа за пленных и заложников. В то же время ТОП И МТО – это относительно самостоятельные феномены, имеющие собственные идеологические основы, традиции и инфраструктуры. Как нам представляется, различие заключается в рыночном характере ТОП и идеологизированном – у МТО.

Структура и направленность функционирования ОПГ, использующих террор для поддержания своих финансовых основ в той или иной форме, достаточно разнообразны. Полагаем, что необходимо выделять следующие их виды:

1) МТО, непосредственно осуществляющие финансирование терроризма (*например, «Аль-Каида»*);

2) транснациональные ОПГ, осуществляющие террористическую деятельность, используя в качестве финансовой основы существования незаконные доходы от наркобизнеса (например, структуры ИГИЛ в Афганистане);

3) локальные ОПГ, использующие финансовую «подпитку» для террористической деятельности от иных форм преступной деятельности (торговля людьми, оружием);

4) иные виды ОПГ, опосредовано связанные с финансовыми структурами и террористическими организациями.

Таким образом, процесс оформления и закрепления тех или иных признаков взаимосвязи организованной преступности и терроризма – это вопрос времени. Поскольку в силу специфики своей деятельности симбиоз террористических и организованных преступных формирований не может функционировать в виде аморфного образования, они стремятся к достижению наиболее оптимальной формы криминального образования (весьма похожей на квазигосударственное устройство либо организацию с выраженной мафиозной сущностью) и достаточно быстро принимают ее в процессе осуществления своей деятельности.

Один из элементов этой тенденции заключается в прямом использовании транснациональными преступными организациями методов и практики террора. *Некоторые транснациональные преступные организации, например итальянская мафия или колумбийские картели, использовали тактику террористических актов, направленных против*

государства и его представителей, в попытке помешать расследованиям, воспрепятствовать введению или продолжению энергичной политики правительства по борьбе с ними, ликвидировать активных сотрудников правоохранительных органов, принудить судей к вынесению более мягких приговоров, в целом создать наиболее благоприятную обстановку для преступной деятельности.

Второй элемент заключается в готовности террористических групп устанавливать прямые связи с транснациональными преступными организациями. *Так, например, РКК/КСК, возглавляющая список террористических организаций, действующих против Турции, как в прошлом, так и в настоящее время значительную часть своего финансирования обеспечивает за счет наркотиков и принимает участие во всех этапах производства и сбыта наркотиков. Организация, которая поначалу брала с наркоторговцев комиссионные за то, что закрывала глаза на их деятельность и обеспечивала их безопасность, узнав, какие большие доходы приносит торговля наркотиками, решила сама заняться этим. В результате операций, проведенных отделами по борьбе с наркотиками, были получены сведения, которые подтвердили эти обстоятельства, и доказали, что РКК и КСК не только получали прибыль от лиц, занятых в наркоторговле, но также играли важную роль на всех этапах организации наркотрафика. В период 1980–2017 гг. было проведено 414 наркоопераций, связанных с РКК и КСК, в которых было задержано 1325 подозреваемых, десятки тонн наркотических веществ, около 88 млн растений конопли. Эта ситуация явно показывает, насколько тесно была связана террористическая организация с торговлей наркотиками. Было доказано, что РКК и КСК:*

- *сами координировали посадку, сбор растений одурманивающего характера, доставку и продажу,*
- *собирали дань со всех лиц и организаций, которые перевозили наркотики, пытались ввезти их нелегально в страну, производили их, под видом «налогов»,*
- *занимались распределением и уличной продажей наркотиков в Европе,*
- *изымали все наркотики, принадлежащие лицам или организациям, которые занимались торговлей без уведомления РКК и КСК,*
- *обеспечивали место и охрану организациям, занимающимся производством наркотиков,*
- *играли активную роль в незаконном посеве конопли в Восточной и Юго-Восточной Анатолии,*
- *управляли ячейками внутри организации, которые занимались торговлей наркотиками и не сообщали об этом другим террористам*[1].

[1] Роль террористической организации РКК/КСК в торговле наркотиками. Террористическая организация РКК/КСК, считающая производство и сбыт наркотиков простым и выгодным способом получения доходов, активно и профессионально уча-

Еще одним фактором, ведущим к слиянию международного терроризма с транснациональной преступностью, является изменившаяся политическая обстановка. Международный терроризм в значительной мере утратил покровительство, которым он пользовался в прошлом, но не потерял своего влияния. Те государства, которые поддерживают терроризм, все больше пытаются не подпадать под критерии, по которым их могут включить в список поддерживающих терроризм государств. Поскольку террористические организации сталкиваются с тем, что финансовая поддержка со стороны правительств ослабевает, они активней обращаются к преступным организациям и (или) сами осуществляют собственно преступную деятельность для получения альтернативных источников финансирования террористической деятельности. Поэтому сделки по предоставлению оружия в обмен на незаконную продукцию или услуги, вероятно, становятся более частыми. Террористические группы активно устремились осваивать либо уже освоили криминальные рынки, стабильно приносящие им доход, без которого они не смогли бы существовать.

Исходя из этого можно сделать несколько выводов:

1) изучение уголовных дел (подавляющее большинство которых отражает многоэпизодные преступления) показало, что на территории Российской Федерации осуществляется широкомасштабная и разнонаправленная террористическая деятельность организованных групп, банд, незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ (преступных организаций), экстремистских и террористических сообществ и организаций. Она реализуется:

а) во взаимосвязи террористической деятельности с другими видами организованной преступной деятельности;

б) в определенной инспирированности террористических и экстремистских угроз гражданами иностранных граждан, что влечет возникновение и развитие уже налаженных трансграничных преступных связей;

в) в широком спектре совершаемых преступлений: от террористических до общеуголовных. Путем совершения общеуголовных преступлений ряд участников террористических формирований приобретают денежные средства для финансового обеспечения своей террористической деятельности, что особенно актуально в условиях снижения финансовых потоков из-за рубежа;

г) функционирование организованной преступности на территориях государств выступает детерминирующим терроризм фактором;

д) террористическая деятельность является разновидностью организованной преступной деятельности.

ствует во всех этапах торговли наркотиками. 1 марта – 27 ноября 2018 г. URL: https://www.trt.net.tr/russian/programmy/2018/03/01/rol-tierroristichieskoi-orghanizatsii-pkk-kck-v-torghovlie-narkotikami-920438 (дата обращения: 25.08.2018).

Несмотря на указанные обстоятельства, системная связь организованной преступной деятельности и терроризма, наличие у них единого криминального менеджмента далеко не всегда находит свое отражение в соответствующей квалификации конкретных преступлений террористической направленности. Сведения о существовании такой связи в большей мере рассредоточены по разным уголовным делам и практически не находят отражения в приговорах судов. Обстоятельства наличия вполне конкретных форм взаимодействия организованной преступной деятельности и терроризма не выявляются в ходе осуществления ОРД и не исследуются в ходе предварительного расследования.

2) в контексте выявления взаимосвязи транснациональной организованной преступности и терроризма:

а) существуют государства, которые настолько слабы, что не могут обеспечить собственную защиту от МТО и ТОП. Терроризм и ТОП находят в этих государствах тепличные условия для существования. В этой связи следует оценить возможности противодействия терроризму и ТОП каждого государства, оценить риски и выработать общую стратегию обеспечения международной безопасности;

б) выделяются государства, которые могут быть настолько ослаблены от ударов международных террористов, что могут потерять свой суверенитет и территориальную целостность;

в) ТОП и МТО являются субъектами, воздействующими на политику государств Ближнего Востока и Центральной Азии. Высока вероятность использования ими миграционных потоков, в том числе для организации транзита иностранных боевиков-террористов, наркотрафика, трансграничного перемещения вооружения и других средств террора.

Можно сделать общий вывод: эффективное противодействие терроризму и ТОП невозможно без учета специфики их взаимодействия и взаимообусловленности, что указывает на необходимость правового сотрудничества государств в этих сферах и создания организационных структур и механизмов реагирования на указанные угрозы. Особое внимание следует уделить реализации Программы сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2017–2019 гг. (принято в г. Бишкеке 16 сентября 2016 г.).

В заключение хотелось бы отметить, что целям дальнейшего укрепления международного сотрудничества в сфере противодействия транснациональной организованной преступности и борьбы с международным терроризмом будут соответствовать следующие меры:

- совершенствование международной нормативно-правовой базы, предусматривающей в том числе разработку модельных законов и программ по борьбе с отдельными опасными видами преступлений в странах, подписавших Конвенцию против

транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). Совершенствование порядка международного розыска лиц, причастных к транснациональной преступной деятельности и терроризму;

- разработка и реализация совместных целевых программ и долгосрочных планов по противодействию транснациональной преступности в рамках основных институтов системы международной безопасности;
- расширение сотрудничества правоохранительных и контролирующих органов стран – участниц Конвенции против транснациональной организованной преступности, государств – участников СНГ, государств – членов ОДКБ.

§ 2. Незаконный оборот оружия и его взаимосвязь с терроризмом

Незаконный оборот оружия – угроза национальной безопасности. Так, в п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683) к основным угрозам государственной и общественной безопасности отнесена деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ.

В Военной доктрине Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. за № Пр-297) к основным внешним военным опасностям отнесено расширение масштабов транснациональной организованной преступности, прежде всего незаконного оборота оружия и наркотиков.

Согласно п. «е» ч. 14 Основ государственной пограничной политики Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174, основной угрозой национальной безопасности в пограничном пространстве является также трансграничная преступность, связанная с незаконной миграцией, контрабандой оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ.

Основными причинами роста незаконного оборота оружия и боеприпасов в общемировом масштабе являются: утрата контроля за оборотом оружия со стороны государства, нестабильность политической ситуации во многих странах, потрясения социально-экономического плана, растущая востребованность оружия у организованных преступных формирований, в том числе террористических, а также у определенных политических и экономических сил, напрямую заинтересованных в постоянной актуализации данной проблемы и все

чаще использующих оружие и боеприпасы как средство в решении того или иного вопроса для достижения своих целей.

Незаконный оборот оружия – проблема, тесно связанная с терроризмом и незаконной миграцией. Все три проблемы весьма значимы для России, учитывая, что террористические атаки направлены против России и их угроза в связи с участием России в противодействии ИГИЛ в Сирии возросла. Незаконная миграция – также значимая в России проблема, в частности в связи с интеграционными процессами, в том числе расширением Евразийского экономического союза, включением в него Кыргызской Республики – страны, в которой террористические группировки до последнего времени действовали практически открыто, и среди этих группировок были даже те, которые запрещены в Саудовской Аравии. Незаконная миграция становится источником формирования и дальнейшего существования вооруженных транснациональных преступных формирований. Наибольшую общественную опасность представляют преступные сообщества, сформированные гражданами стран Закавказья (азербайджанские и грузинские) и Средней Азии (узбекские и таджикские). Основными видами их деятельности являются: незаконный оборот наркотиков и оружия[1].

Географическое положение России, происходящие в ней социальные, экономические процессы способствуют расширению предпосылок и возможностей контрабандного вывоза и ввоза оружия. Все чаще оружие захватывается преступными группами и переправляется в регионы с активной террористической деятельностью. В результате наблюдается выход оружия из-под контроля государства, что с неизбежностью влечет увеличение количества совершаемых вооруженных преступлений.

Незаконный оборот оружия выступает детерминантом совершения террористических преступлений.

Так, ФИО2, ранее судимый приговором Кировского районного суда г. Махачкалы по ч. 1 ст. 222 УК РФ к 1 году лишения свободы в исправительной колонии общего режима со штрафом в размере 10 тыс. руб., освобожденного от дальнейшего отбывания наказания на основании акта об амнистии (судимость не погашена), исполняя поручение участника НВФ ФИО3, получил от последнего на хранение полиэтиленовый пакет, в котором находились ручная граната РГО – 1 шт. с взрывателем УДЗ – 1 шт., два выстрела (гранаты) ВОГ – 25, патроны калибра 7,62 мм в количестве 27 шт., которые в последующем хранил у себя дома и носил при себе до момента фактического изъятия[2].

---

[1] См.: *Сухаренко А.* Миграция и преступность // ЭЖ-Юрист. 2013. № 16.

[2] Приговор Кировского районного суда г. Махачкалы от 27 октября 2017 г. № 1-465/2017 по делу № 1-465/2017 в отношении ФИО2, обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 208, ч. 1 ст. 222 и ч. 1 ст. 222.1 УК РФ.

Другой пример: В период нахождения в составе НВФ ФИО2, обвиняемый в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 208 УК РФ, прошел обучение, приобрел знания и практические навыки ведения конспиративной работы условиях бандподполья, изучил тактику совершения убийств представителей власти, посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих, осуществляющих законную деятельность по охране общественного порядка и безопасности гражданского населения, правилам обращения с оружием, взрывными устройствами и взрывчатыми веществами. В период примерно с ноября 2010 г. по сентябрь 2012 г. в состав незаконного вооруженного формирования вступили и принимали участие ФИО8, ФИО9, ФИО2, ФИО10, ФИО10, ФИО11, ФИО12, ФИО13 и другие, неустановленные следствием лица. На вооружении участников данного НВФ имелось боевое огнестрельное стрелковое оружие – автомат системы Калашникова, пистолет системы Макарова с глушителем и боеприпасы к ним, травматические пистолеты и боеприпасы к ним, а также самодельные взрывные устройства и граната Ф-1[1].

Повышенная общественная опасность незаконного оборота оружия состоит в создании им условий для совершения террористических преступлений, в росте связанной с ними так называемой вооруженной преступности. Причем некоторое снижение показателей такой преступности объясняется не ее реальным уменьшением, а увеличивающейся латентностью. Состояние этой преступности, ежегодное совершение преступлений с применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств вызывают особую тревогу. Увеличение вооруженной преступности находится в прямой зависимости от политической и экономической ситуации в стране. Продолжающаяся нестабильность общества, перманентное возникновение очагов региональных и межнациональных конфликтов, криминализация экономики привели к значительному росту преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия[2].

На фоне происходящих в стране событий вызывают сомнение официальная информация об обороте оружия и статистические данные о снижении вооруженной преступности. Тревогу вызывает и тот фактор, что вооруженное насилие постепенно, усиливая свою корыстную, террористическую и экстремистскую мотивации, приобретает черты «упрощенной» или «бытовой» преступности. Оружие нередко воспринимается как доступное эффективное средство выяснения

---

[1] Приговор Ленинского районного суда г. Грозного от 27 сентября 2017 г. № 1-129/2017 по делу № 1-129/2017.

[2] См.: *Малков В.Д.* Криминология: учебник. М.: Юстицинформ, 2004. URL: http://lib.sale/kriminologiya-pravo-uchebnik/3kriminologicheskaya-harakteristika-determinant-48471.html (дата обращения: 31.10.2018).

межличностных бытовых конфликтов. Наблюдается универсализация вооруженного способа совершения преступлений. Расширяется спектр огнестрельного оружия за счет гражданского и разрешенного (охотничье, спортивное, бесствольное, наградное).

Тревожной тенденцией является популяризация милитаристских направлений и увеличение случаев разрешения конфликтов посредством применения оружия, а также рост толерантности в обществе к незаконному приобретению, ношению и хранению оружия.

Учитывая это, а также то, что поток контрабанды оружия в Россию не иссякает, динамика незаконного оборота оружия, как отмечают специалисты, в 3–4 раза опережает развитие вооруженной преступности, можно прогнозировать ее увеличение в последующем.

К ключевым факторам воспроизводства вооруженной преступности можно отнести незанятость населения и доступность оружия. Имеется связь между насилием, наркотизмом, алкоголизмом, психическими расстройствами и вооруженной преступностью, что способствует утрате последней профессионального характера и выводит ее в отдельную криминальную категорию. Таким образом, в незаконный оборот оружия помимо отдельных представителей армейской среды, полицейских, сотрудников ведомственной охраны и т.д., имеющих доступ к оружию, активно вовлекаются маргинализированные элементы, террористы, организованные преступники.

Незаконный оборот оружия затрагивает не только внутренний российский рынок, но и мировую торговлю. По экспертным оценкам, незаконный экспорт оружия из России составляет от 5 до 15% общего экспорта оружия из России[1]. К примеру, если в начале 2000-х гг. объемы экспорта оружия и военной техники из России составили 3,8 млрд долл. США, то черно-серый экспорт – 380 млн долл. США, хотя и эти данные многими называются приблизительными. Вооружение, которое преобладает в нелегальном обороте, в основном боевое огнестрельное. Вместе с тем, по данным ГУУР МВД России, озвученным по итогам первой половины 2017 г., результаты задержания преступных групп, специализирующихся на незаконном обороте оружия, свидетельствуют о продолжающейся тенденции роста фактов переделки травматического, газового и так называемых массогабаритных макетов оружия под стрельбу боевыми патронами[2].

Кроме того, в настоящее время преступные группировки, специализирующиеся на незаконном обороте оружия, используют современные технологии, которые крайне затрудняют поиск преступников;

---

[1] URL: http://rosinvest.com/acolumn/blog/guns/524.html (дата обращения: 30.08.2017).

[2] Информация ГУУР МВД России, поступившая письмом от 23 августа 2017 г. № 6/3-7770.

оружие для преступных группировок стало еще доступнее, чем ранее. В частности, идет торговля оружием через Интернет[1]. Высокая цена оружия нелегального происхождения не останавливает желающих его приобрести. Черный рынок оружия в России постоянно пополняется все новыми и новыми экземплярами, идет обучение использованию оружием в сети Интернет, а методы борьбы с незаконным оборотом оружия остаются на прежнем уровне.

Так, с конца 2015 до начала 2017 г. ФИО105., в отношении которого возбуждено и расследуется уголовное дело № по признакам преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 208, ч. 3 ст. 222, п. «б» ч. 4 ст. 226, ст. 317 и ст. 317 УК РФ, создал и руководил вооруженным формированием (далее по тексту – НВФ), не предусмотренным Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 61-ФЗ от 31 мая 1996 года «Об обороне» и неконтролируемым государством. Целью создания ФИО106 указанного НВФ являлось насильственное изменение конституционного строя и территориальной целостности Российской Федерации, совершение посягательств на жизнь представителей власти, военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих законную деятельность по охране общественного порядка и обеспечению безопасности гражданского населения. На вооружении участников данного НВФ имелось боевое огнестрельное стрелковое оружие: автоматы системы Калашникова различной модификации, пистолеты системы Макарова, и боеприпасы к ним, а также взрывные устройства: ручные осколочные гранаты системы Ф-1 и РГД-5. Участники НВФ посредством чтения литературы и просмотра пропагандистских видеороликов в глобальной информационно-телекоммуникационной сети Интернет изучили тактику совершения посягательств на представителей власти, военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, изучили правила обращения с оружием, взрывными устройствами и взрывчатыми веществами[2].

Проблемные вопросы, связанные с учетом оружия и боеприпасов и контроля за их оборотом на территории России, возникают в республиках Северного Кавказа, т.е. на территориях, где имеют место скопления незаконных вооруженных формирований (Республика Дагестан, Чеченская Республика и др.). Эти же вопросы актуальны для

---

[1] Так, в декабре 2016 г. сотрудники ГУУР МВД России совместно с коллегами из ФСБ России задержали четверых подозреваемых в незаконном хранении и сбыте оружия и боеприпасов. Злоумышленники переделывали и восстанавливали боевое оружие, а затем, посредством сети Интернет, находили покупателей. См.: *Коннова Н.* Четверо жителей Подмосковья через интернет сбывали боевое оружие // СоцИнформБюро. 2016. 26 дек. URL: http://volgasib.ru/skandali-4p/34427-chetvero-zhitelej-podmoskovya-cherez-internet-sbyvali-boevoe-oruzhie-.html (дата обращения: 30.08.2017).

[2] Приговор от 26 сентября 2017 г. № 1-242/2017 по делу № 1-242/2017 подсудимого М., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 30 – ч. 2 ст. 208 УК РФ.

Ростовской области, граница которой примыкает к Донецкой и Луганской областям Украины.

Эксперты отмечают оживление черного рынка оружия в России, объем которого увеличился с 14 млн единиц в 2012 г. до 20 млн в 2016 г.[1]

На фоне происходящих в стране событий вызывает сомнение объективная информация об обороте оружия и статистические данные о снижении вооруженной преступности.

Согласно уголовной статистике в период 2015–2017 гг. наметилась четкая тенденция увеличения преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия (табл. 6.1).

Таблица 6.1

Сведения о преступлениях, связанных с незаконным оборотом оружия

Год	Зарегистрировано преступлений	Раскрыто преступлений	Выявлено лиц, совершивших преступления
2015	27 320 (+2,4%)	18 989 (+2,6%)	13 168 (–2,8%)
2016	27 994 (+2,5%)	19 861 (+2,2%)	13 203 (–2,3%)
2017	28 916(+3,3%)	20 521 (+3,3%)	13 654 (+3,7%)

Среди преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, преобладали преступления, связанные с незаконным приобретением, передачей, сбытом хранением, перевозкой или ношением оружия, его основных частей, боеприпасов, которые в 2015 г. составили 66,1% (или 18 076) от общего количества зарегистрированных преступлений этой категории, в 2016 г. – 62,7% (или 17 561), в 2017 г. – 60,4% (или 17 494).

В целом в 2017 г. оперативная обстановка, связанная с незаконным оборотом оружия, оставалась сложной.

Наибольшее количество преступлений рассматриваемой категории выявлено в 2017 г. в Центральном федеральном округе – 5101, Сибирском – 4684, Приволжском – 4041 и Южном – 3186, наименьшие – в Северо-Западном федеральном округе – 1758 и Уральском – 2152.

По ст. 222 УК РФ зарегистрировано 17 994 преступления, что на 2,5% больше аналогичного периода 2016 г. (17 561). Раскрываемость составила 73,4% (в 2016 г. – 75%).

Продолжается тенденция роста выявления преступлений, предусмотренных ст. 223 УК РФ. В рассматриваемый период их зарегистрировано 5010 преступлений, что на 4% больше показателей 2016 г. (4811). Раскрываемость составила 60% (в 2016 г. – 59%).

[1] Подгон с Донбасса. Рынок нелегального оружия в России вырос из-за контрабанды с востока Украины. URL: http//meduza.io./feature/2016/08/02/podgon-s-donbassa (дата обращения: 30.08.2017).

Несмотря на то что в незаконном обороте наиболее «популярно» огнестрельное оружие (составляет около 73% оборота), в 2017 г. отмечается снижение количества зарегистрированных преступлений, совершенных с использованием огнестрельного оружия, газового оружия и боеприпасов на 9,9% (или 18,7% от общего количества зарегистрированных преступлений, 5434), 2016 г. – 13,1% (или 27,9%, 6031).

В 2017 г. по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. снизилось количество преступлений, предусмотренных ст. 226 УК РФ с 1355 до 1250 (–7,7%), раскрыто 558 преступлений (в 2016 г. – 625).

В 2017 г. по сравнению с 2016 г. на 13,1% снизилось количество преступлений, совершенных с использованием взрывчатых веществ и взрывных устройств со 145 до 126, раскрыто 74 (2016 г. – 80).

В общем объеме незаконного оборота оружия около 72,4% составляет огнестрельное оружие; 11,3% приходится на газовое оружие; 6,2% – холодное оружие; боеприпасы – 3,1%. Черный рынок оружия в России предоставляет модели в основном боевых единиц. По некоторым данным, пистолет марки ТТ более распространен, чем ПМ. На сегодняшний день современная организованная преступность предпочитает пользоваться иностранным оружием с глушителем, поэтому отечественные модели сильно упали в цене. Стоимость оружия варьируется от 100 до 900 долл. США, а в некоторых случаях и выше. Цена на отечественное оружие падает. Как показывают криминологические исследования, например, в 1990-х гг., когда разгул преступности был на пике, АК-74 можно было купить за 500 долл. США. На сегодняшний день ситуация изменилась, и тот же автомат, причем уже «побывавший в деле», можно приобрести за 150 долл. США.

Проведение опросов сотрудников правоохранительных органов показало, что факторами, способствующими развитию незаконного оборота оружия на территории, являются: низкий уровень сотрудничества различных подразделений правоохранительных органов (это отметили 39,8% респондентов); наличие горячих точек – 42%; общий рост преступности и нестбильности в обществе – 27,4%; коррумпированность государственных служащих – 11%; опасение граждан за свою жизнь, здоровье, собственность – 9,8%; низкий социально-экономический уровень жизни населения – 8,7%.

Среди иных факторов назывались недостаточный уровень способности выявления оперативными службами преступлений в указанной сфере, а также низкий уровень правовой культуры граждан России, пренебрегающих вероятностью привлечения к уголовной ответственности за совершенные преступления в сфере незаконного оборота оружия.

В настоящее время источниками нелегального оружия в основном являются:

- хищение оружия с военных складов;
- поступление оружия из горячих точек;
- хищение служебного оружия у представителей правоохранительных органов, охранных предприятий;
- производство оружия нелегальным бизнесом;
- самостоятельная модернизация оружия, изготовление из травматики оружия пригодного для стрельбы боевыми патронами;
- контрабанда оружия, в том числе из стран ближнего зарубежья.

По статистике, 17% оружия поступает из мест вооруженных конфликтов, 14% – случаи хищения, 5% из общего числа – результаты деятельности «черных копателей»[1].

Хищение оружия с военных складов

Хищение оружия с заводов и оружейных складов Вооруженных Сил и других воинских формирований, где сосредоточено наибольшее его количество, – достаточно частый способ вовлечения оружия в незаконный оборот. Как правило, это групповые преступления. Факторами, им способствующими, являются нарушения требований законов, регламентирующих порядок хранения и учета. Безусловно, присутствует и коррупционный фактор. Значительное количество нарушений в организации сохранности и оборудовании мест его хранения допускается в полевых условиях: в опорных пунктах и на временных пограничных постах. Отрицательно на сохранности оружия сказывается личная недисциплинированность военнослужащих, в ряде случаев хищениям оружия способствует оставление его без присмотра, передача другим военнослужащим без соответствующего оформления, отсутствие контроля за личным составом при производстве работ в складских помещениях. Так, 27 мая 2016 г. злоумышленники, напавшие на часового у военного склада во Владимирской области, похитили два автомата и четыре магазина с патронами[2].

Не во всех воинских частях обеспечен должный контроль со стороны командования за расходованием и списанием боеприпасов, взрывчатых веществ, авиационных и иных средств поражения при проведении занятий по боевой подготовке.

Примером тому может служить случай, произошедший в августе 2017 г. в г. Чите, где неизвестное лицо незаконно приобрело и хранило на территории пункта приема металла ракету С-200 «Ан-

---

[1] Однако респонденты, не пожелавшие называть свои имена, которые имеют определенные познания в области незаконного оборота оружия, заявили, что найденное при раскопках оружие уже давно никто не покупает – несолидно.

[2] См.: *Скудаева А.* Напавшие на часового под Владимиром похитили оружие // РГ. 2016. 27 мая. URL: https://rg.ru/2016/05/27/reg-cfo/napavshie-na-voennyj-sklad-pod-vladimirom-pohitili-oruzhie.html (дата обращения 15.02.2018).

гара», похищенную в одной из воинских частей. При разрезе металла произошла детонация устройства, двое работников пункта приема металла погибли, трое – ранены. При этом при разборе завалов спасатели МЧС России обнаружили еще два аналогичных боеприпаса[1].

К недочетам в предупреждении незаконного оборота оружия можно отнести и ненадлежащее воспитание военнослужащих, в том числе в правовом отношении, так как в СМИ появляются сведения о дезертирстве военнослужащих с оружием.

Как известно, наиболее распространенным способом сокрытия краж оружия являются имитированные взрывы, производимые на складах с оружием[2], в связи с чем каждый такой инцидент подлежит тщательному расследованию. Важным моментом в перекрытии этого канала является профилактика в воинской среде и постоянная кадровая работа среди военнослужащих.

Поступление оружия из горячих точек

Имеются недостатки в работе по недопущению вывоза оружия из горячих точек, трофейного, списанного на боевые потери оружия и боеприпасов. Требуется разработка и осуществление дополнительных мер по недопущению ввоза оружия из зон проведения контртеррористических операций из Северо-Кавказского федерального округа.

Так, 10 июня 2017 г. в подмосковном Кратово местный житель – бывший сотрудник МЧС России, обладающий арсеналом незарегистрированного оружия, в том числе привезенного в ходе командировок в горячие точки, из окна своего дома открыл огонь по прохожим, а потом вступил в бой с сотрудниками Росгвардии, в результате чего пострадало 4 чел.

Нередки *хищения служебного оружия у представителей правоохранительных органов, охранных предприятий.*

Так в 2016 г. в г. Ростове-на-Дону в Кировском отделе полиции по Ростову-на-Дону из камеры хранения оружия бесследно пропали более 246 единиц огнестрельного, травматического, газового и охотничьего оружия и около ста боеприпасов, среди которых оружие и боеприпасы, изъятые в связи со смертью владельцев; добровольно сданные жителями области или выкупленные у населения для дальнейшей утилизации; газо-

---

[1] Ракету С-200 «Ангара» сдали в металлолом. При взрыве погибли два человека // МирТесен. 2017. 11 авг. URL: https://novostidni.ru/blog/43901906981/Raketu-S-200-%C2%ABAngara%C2%BB-sdali-v-metallolom.-Pri-vzryive-pogibli-dv (дата обращения: 15.02.2018).

[2] В Украине достаточно часто на военных складах происходят подобные инциденты. Один из последних произошел в г. Балаклея (Харьковская область) в ночь на 23 марта 2017 г. В г. Сухум Республики Абхазия 3 августа 2017 г. произошел аналогичный инцидент.

вые, травматические пистолеты, охотничьи ружья, карабины, сданные ростовчанами на хранение; вещественные доказательства по уголовным делам.

По данному факту была проведена служебная проверка, по результатам которой уволены 10 чел. из этого отдела полиции, 12 сотрудникам объявлено о неполном служебном соответствии и 4 сотрудников получили строгий выговор. Начальника УВД Ростова-на-Дону задержали в Краснодарском крае, после досмотра принадлежащего ему внедорожника обнаружили большое количество огнестрельного оружия как раз из того арсенала, который пропал из отдела полиции. При этом удалось найти более 80 единиц оружия и боеприпасов, остальное могло быть вывезено за пределы Ростовской области[1].

Данный факт свидетельствует о существенных нарушениях при хранении оружия как вещественного доказательства, вовлечении его в незаконный оборот, масштабах хищений лицами, которым удалось бы избежать наказания, не обратись представители компании «Донской табак» с просьбой вернуть им три травматических пистолета «ИЖ», которые были изъяты еще несколько лет назад и находились в комнате хранения оружия Кировского отдела полиции.

Проверки, которые проводятся Росгвардией, свидетельствуют о многочисленных нарушениях, допускаемых охранными структурами по хранению и применению оружия[2].

В качестве одного из основных факторов, способствующих незаконному обороту оружия, является невыполнение должностными лицами органов, уполномоченных осуществлять контроль за соблюдением правил обращения с оружием, своих обязанностей. *Основанием для данного вывода может служить пример возбуждения уголовного дела по ч. 3 ст. 286 УК РФ о превышении должностных полномочий, повлекших тяжкие последствия, фигурантткой по которому выступает бывший капитан полиции Р. из Хабаровского горотдела лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, составившая и подписавшая акты проверок стрелкового объекта «Хаммер», в которых умышленно не указала нарушения (ненадлежащее хранение оружия и боеприпасов, отсутствие внутриобъектного и пропускного режимов, ненадлежащая охрана комнаты хранения оружия). В результате таких действий 21 апреля 2017 г. 17-летний неонацист А. К., убив охранника, похитил оружие из «Хаммера» и напал с ним на УФСБ, где убил 2 человек и ранил 1.*

---

[1] См.: 246 единиц оружия похищено из ростовского отдела полиции // АиФ. 2016. 14 марта. URL: http://www.rostov.aif.ru/incidents/scene/246_edinic_oruzhiya_pohishcheno_iz_rostovskogo_otdela_policii (дата обращения: 15.02.2018).

[2] См.: Росгвардия проверит ведомственную охрану с прицелом на поглощение // PASMI.RU. Первое антикоррупционное СМИ. 2018. 31 янв. URL: https://pasmi.ru/archive/202494/ (дата обращения: 15.02.2018).

Производство оружия незаконными предпринимателями

Незаконный оборот оружия связан и с производством оружия организациями, не имеющими на то лицензий[1]. Компании, которые занимаются изготовлением оружия, обязаны иметь лицензию в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Кроме этого, должны соблюдаться не только правовые нормы, но и условия производства, хранения и продажи. Лицензии в этом случае предприятие может лишиться. Не все предприятия, которые лишились лицензии, отказываются от производства и реализации оружия. Коммерческая деятельность по обороту боевых единиц приносит существенный доход, поэтому возникает нелегальный бизнес по изготовлению и продаже оружия. В основном сделки проходят через хорошо знакомых лиц, в которых руководство уверено.

Самостоятельная модернизация оружия, изготовление из травматики оружия, пригодного для стрельбы боевыми патронами

Кустарное производство, переделка оружия. Фактором, способствующим этому, в определенной степени явилась конверсия оборонной промышленности, проводимая в 2000-е гг., когда освобождалось большое количество квалифицированных специалистов-оружейников. Некоторые из них находят применением своим навыкам в подпольных мастерских по производству оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ. Это привело к значительному распространению случаев незаконного изготовления и продажи стрелкового оружия и взрывных устройств, особенно в местах дислокации оружейных заводов.

Например, 14 февраля 2017 г. на территории г. Обнинска Калужской области при попытке сбыта пистолета был задержан местный житель, переделавший пистолет для стрельбы патронами калибра 7,62 мм.

Кроме того, вызывают обеспокоенность получившая широкое распространение в сети Интернет технология восстановления боевых свойств газового и травматического оружия и их переделки для стрельбы боевыми патронами, изготовление взрывных устройств. Так, например, Управлением уголовного розыска ГУ МВД России по Кемеровской области установлен молодой человек, разместивший в сети Интернет видеозапись с предметом, который называл взрывным устройством. При осмотре его жилища, помимо охотничьих ружей,

---

[1] В стране функционирует свыше тысячи предприятий, осуществляющих торговлю оружием, в том числе карабинами СКС, СВД, «Тигр», «Вепрь», являющимися по своим тактико-техническим характеристикам боевым снайперским оружием. Его закупка и продажа осуществляется во многих случаях с нарушениями законов и подзаконных нормативных правовых актов.

обнаружены компоненты для изготовления взрывных устройств (сера, селитра, бикфордов шнур, алюминиевая пудра).

ОПГ, созданное сотрудниками правоохранительных органов, осуществляло контрабанду дезактивированного оружия, приобретенного в одном из магазинов в Словакии, которое имело статус «для стрельбы холостыми патронами». Это позволяло участникам ОПГ передвигаться с ним по территории Словакии и другим странам Евросоюза без специального разрешения. В Россию оружие доставлялось посредством незаконного пересечения границы с Эстонией и приводилось в боевое состояние[1].

Поиск и восстановление оружия, боеприпасов времен Великой Отечественной войны так называемыми «черными копателями». *Так, 4 мая 2017 г., около д. Лунево Зубцовского района и деревень Образцово и Филькино Ржевского района УУР МВД России по области, ФСБ России при проведении ОРМ обнаружили три схрона с оружием периода ВОВ, в котором находились: 1 фугасная авиабомба, 86 мин, пять снарядов различного калибра, 36 гранат, тротиловая шашка, 236 патронов различного калибра. В Волоколамском районе в июне 2017 г. в 50 м от автодороги на расстоянии 1 км от д. Болычево обнаружены тротиловые шашки, боевые части артиллерийских снарядов, минометная мина и др.* С целью пресечения такой деятельности эффективной может оказаться работа с населением на предмет выявления лиц, занимающихся раскопками оружия.

Контрабанда оружия, в том числе из стран ближнего зарубежья

Особое место принадлежит **контрабанде**, что обусловлено особенностями географического положения России, происходящих социально-экономических процессов, слабой защищенностью Государственной границы РФ, отсутствием таможенного контроля на внутренних границах Таможенного союза.

Примером тому могут служить многочисленные факты контрабанды оружия на российско-украинском направлении[2]. Что касается ситуации с контрабандой оружия из Донбасса, то она оценивается экспертами неоднозначно. Некоторые эксперты связывают с этой кон-

---

[1] См.: Следствие раскрыло контрабанду европейского оружия в Петербург бандой с участием сотрудников СОБР и УФСИН // dp.ru. 2017. 14 авг. URL: https://www.dp.ru/a/2017/08/04/Sledstvie_raskrilo_kontra (дата обращения: 15.02.2018).

[2] 17 апреля 2017 г. ФСБ России пресечена деятельность ОПГ, осуществлявшей контрабанду оружия из ЕС и Украины, у которой изъят не только крупный арсенал (более 250 единиц оружия и 21 кг взрывчатки), но и имевшей три подпольные мастерские. См.: ФСБ заявила о пресечении поставок оружия в РФ из Украины и ЕС // bigmir)net. 2017. 17 апр. URL: http://news.bigmir.net/world/1071384-FSB-zayavila-o-presechenii-postavok (дата обращения: 30.01.2018).

трабандой рост черного рынка оружия в России[1]. Другие отмечают, что существенным образом на этот рынок контрабанда из Донбасса не повлияла. Основные каналы контрабанды остались прежними, а из Донбасса оружие поступает, но это – не основной канал.

Вместе с тем украинское направление – это серьезная проблема. Известно, в частности, что население Крыма резко возросло, возросло и население России за счет жителей из Украины. Среди них есть и националисты, есть те, кто планирует террористические акты в России. С территории Украины идет контрабанда оружия – сначала в Республику Беларусь, а потом в Россию. Еще 18 ноября 2016 г. Президент Республики Беларусь А. Лукашенко обозначил масштабность проблемы, заявив, что «контрабанда в страну оружия и взрывчатки с территории Украины достигла огромных масштабов. Остановить этот поток властям пока не удается...», «...мы их уже задерживаем не только на границе, но и на железнодорожном вокзале... Весь поток, который раньше перемещался с запада на восток, через Прибалтику, Белоруссию и Украину, сегодня хлынул через Белоруссию»[2].

На российско-казахстанской границе (также, как и на границе с Республикой Беларусь) отсутствует таможенный контроль, т.е. сохраняется опасность контрабандного ввоза крупномасштабных партий оружия под видом обычных грузов), также отмечаются случаи контрабанды. Через эту границу осуществляется и незаконный экспорт оружия. *Так, 29.03.2017 Южной оперативной таможней выявлены факты незаконных поставок в Республику Казахстан коммерческих партий двойного назначения, содержавших взрывчатые вещества. Перемещение груза осуществлялось через международный автомобильный пункт пропуска «Караозек» (Астраханская область) с сокрытием от контроля. Проведенные оперативно-розыскные мероприятия показали, что эта преступная деятельность велась с 2014 г. Всего было вывезено 1848 единиц товаров, содержащих взрывчатые вещества, среди которых парашютные ракеты и фальшфейер красного огня (судовой сигнал бедствия), а также 39 единиц самоспасателей СИП-1. Указанные товары входят в список товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружения и военной техники и в отношении которых установлен экспортный контроль*[3].

---

[1] Подгон с Донбасса. Рынок нелегального оружия в России вырос из-за контрабанды с востока Украины.

[2] Привет из зоны АТО: Белоруссия едва сдерживает поток украинского оружия. URL: //XN8sbccrewmkb4aghhx.ru (дата обращения: 20.08.2017).

[3] Перекрыт канал контрабанды товаров двойного назначения // TKS.RU – все о таможне. Таможня для всех – российский таможенный портал. 2017. 29 марта. URL: http://www.tks.ru/crime/2017/03/29/05 (дата обращения: 20.08.2017).

Наблюдается рост числа фактов незаконного оборота и военной техники, запасных частей к воздушным судам, превращаясь в особую индустрию, в которую вовлекаются военно-промышленные объекты Российской Федерации и задействуются бывшие и действующие специалисты, имеющие соответствующее образование и работающие(-вшие) в сфере оборонно-промышленного комплекса во времена СССР.

Контрабанда, ответственность за совершение которой предусмотрена ст. 226.1 УК РФ и предметом которой выступает оружие, характеризуется **высокой латентностью**. Обычно контрабандные поставки маскируются оформлением фиктивных перевозочных документов. Совершаются черные сделки большей частью совместными действиями коррумпированных чиновников и оружейных брокеров международного масштаба. Характерным для организации контрабандистов вне зависимости от размеров и численности группировки является наличие обширных связей в пограничных и таможенных органах. Следствием этого является полная осведомленность об усилительных мерах (усилении постов, изменении маршрутов патрулей, проведении специальных операций и планов по перехвату), что не позволяет взять это преступное явление под контроль или хотя бы нанести ощутимый урон их деятельности. Также не позволяет побороть данное явление и то, что ответственность несут «челноки», водители, продавцы, т.е. те, кто непосредственно осуществляет перемещение оружия или его складирование, а не те лица, которые организуют этот трафик. Таким образом, правоохранительным органам удается временами эпизодически обрывать поток оружия, однако вследствие того, что организаторы ответственности чаще всего не несут, через какое-то время поток оружия возобновляется вновь.

По-прежнему немалый процент контрабанды оружия приходится на международные почтовые отправления. *Так, например, при проведении ОРМ сотрудниками Шереметьевской таможни были установлены лица (семейная пара), осуществлявшие отправку 17 частей оружия системы «Калашников» в США.*

Обращает на себя внимание, увеличение количества возбужденных уголовных дел по контрабанде иного вооружения, иной военной техники, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения с 10 в 2016 г. (по ним изъято 109 предметов преступления, их них 107 – по вывозу) до 22 в 2017 г. (по ним изъят 61 предмет преступления: 41 – по ввозу, 20 – по вывозу).

Низкие показатели выявления таможенными органами контрабанды оружия в целом и вооружения, иной военной техники, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, в частности, в связи со смещением таможенного контроля на внешние границы Таможенного союза, с учетом латентности и возможных коррупционных факторов, сопровождающих совершение данного вида

преступлений, требует активизации деятельности органов пограничной службы ФСБ России в этом направлении и надлежащее оснащение пунктов пропуска через Государственную границу РФ необходимыми техническими средствами.

Требуется усиление контроля за экспортом и импортом технологий, научно-технической информации и услуг, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники. Между тем соответствующая законодательная база в России, например, в отношении беспилотных летательных аппаратов, находится в стадии становления.

Меры по совершенствованию механизма учета оружия и контроля за его оборотом на территории Российской Федерации

Вопрос реформирования законодательства об оружии и связанных с этим процессом структурных изменений в последние годы стал актуален как для общества, так и для государства.

Противодействие росту преступности, в частности ее видов, где используется оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества и взрывные устройства, продолжает оставаться важной задачей правоохранительных органов нашего государства является. При этом необходимы системные меры в сфере противодействия незаконному обороту оружия.

С момента последних значимых законодательных изменений, касающихся обеспечения безопасности и прав граждан, регламентации оборота оружия, прошло более 20 лет. В то же время все более острыми становятся проблемы контроля за оборотом оружия на территории Российской Федерации и обеспечением национальной безопасности, которые предусматривают тесное взаимодействие гражданского общества, органов государственной власти и местного самоуправления.

В связи с этим совершенствование законодательства об оружии подразумевает соблюдение наиболее значимых факторов, определяющих степень защищенности граждан Российской Федерации от внешних и внутренних угроз: обеспечение национальной безопасности в целом, комплексное развитие правовой системы в сфере регулирования оборота оружия, минимизация показателей насильственной преступности, оптимизация лицензионно-разрешительной системы. Во внимание должна быть принята позиция гражданского общества и общественных организаций как выразителей интересов широких слоев общества и узкоспециализированных сообществ, учтен обширный международный опыт реформирования международного законодательства[1].

---

[1] К вопросу о реформировании российского оружейного законодательства: экспертный доклад / подготовлен под руководством первого заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ А. П. Торшина. М., 2012. С. 1.

В части использования международного опыта следует отметить, что за последние годы во многих странах (Австралия, Великобритания, Канада, КНР, Латвийская Республика, Литовская Республика, Республика Молдова, Франция, Эстонская Республика и другие) произошли реформы в области законодательства об оружии, направленные на усиление контроля над оборотом гражданского оружия, опыт которых может быть востребован и в Российской Федерации.

Следует также отметить, что на современном этапе из года в год увеличивается количество преступлений с использованием пневматического и иного оружия, которое находится в свободном доступе. Однако, несмотря на данную динамику, законодатель не предпринимает шаги для обеспечения безопасности граждан и урегулирования данной сферы[1].

Недостаточное исследование вопросов в указанной сфере негативно влияет на совершенствование законодательства, а также разработку и применение необходимых мер, направленных на противодействие незаконному обороту оружия.

В настоящее время следует в первую очередь предпринять усилия по повышению и укреплению деятельности правоохранительных органов государства в целях их более эффективного воздействия на предотвращение глобального развития негативных процессов в сфере незаконного оборота оружия. Необходимы качественная перестройка всей системы профилактической работы в соответствии с требованиями Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации, создание более эффективных средств воздействия как на преступность в целом, так и на преступления, связанные с незаконным оборотом оружия.

Исходя из причин и условий, способствующих совершению преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, предупредительные меры в первую очередь должны быть направлены на осуществление компетентными органами государства контроля в сфере оборота оружия; исключение возможности функционирования нелегального рынка оружия; перекрытие каналов поступления оружия в нелегальный оборот; изъятие оружия из незаконного оборота. Результативность достижения перечисленных целей во многом зависит от обоснованности превентивных мер с учетом реальных возможностей органов государственной власти (в первую очередь материальных), от проведе-

---

[1] При этом, например, еще только рассматривается вопрос о запретите продажи детям пневматического оружия с дульной энергией от 0,5 до 3 Дж. См.: *Куликов В.* Стрельба по воздуху // РГ. 2017. 13 сент. URL: https://rg.ru/amp/2017/09/13/v-rossii-predlozhili-vvesti-zapret-na-prodazhu-detiam-pnevmaticheskogo-oruzhiia.html (дата обращения: 13.09.2017).

ния необходимых общегосударственных мероприятий политического, социально-экономического, правового и воспитательного характера, направленных на искоренение причин и условий, способствующих совершению указанных преступлений.

В связи с этим заслуживают серьезного внимания предложения о:

1) дальнейшем развитии международно-правового сотрудничества Российской Федерации с региональными международными организациями, членом которых она является (ОДКБ, СНГ);

2) реализации положений Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконным изготовлением и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (заключено в г. Кишиневе 14 ноября 2008 г.) в части: совершенствования договорно-правовой базы сотрудничества и содействия гармонизации законодательств государств – участников СНГ в сфере борьбы с незаконным изготовлением и оборотом оружия (далее – НИОО), выработки согласованной стратегии и совместных мер борьбы с НИОО, осуществления координации и совершенствовании механизмов взаимодействия компетентных органов в области противодействия НИОО, создания совместного банка данных о транснациональных преступных группах, их лидерах и участниках, причастных к НИОО, участия в международных организациях по вопросам противодействия НИОО, проведения совместных и/или согласованных мероприятий по пресечению НИОО;

3) заключении Россией межгосударственных соглашений с иными государствами по выработке законодательной базы, устанавливающей единый порядок оборота оружия и тесное взаимодействие правоохранительных органов этих стран в борьбе с его незаконным оборотом.

Для осуществления действенного контроля за незаконным оборотом оружия возможно также создание единого компьютерного банка данных, включающего в себя сведения: об оружии, находящемся в розыске (с подробным описанием его криминалистических характеристик); об изъятом оружии (с результатами его криминалистического исследования); о лицах, у которых изъято оружие, в том числе и о лицах, освобожденных от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием.

Возможно также создание специальной базы данных с внесением характерных признаков лиц, у которых виновные приобрели оружие. Наличие такого рода информации позволит осуществлять оперативный контроль как за перемещением оружия, так и за лицами, занимающимися его незаконным оборотом, причастными к подобного рода преступлениям. Тем самым значительно облегчилось бы решение задачи установления и устранения источников поступления оружия в незаконный оборот.

Актуализируется и возвращение к вопросу о принятии Оружейного кодекса Российской Федерации (далее – ОК), в котором будут прописаны все аспекты, касающиеся владения оружием, страхования его владельцев, а также рассмотрения в судах дел, связанных с применением оружия в качестве меры самообороны.

Представляется, что при разработке ОК необходимо учитывать и следующие основные моменты:

- опора на отечественный исторический законодательный и правоприменительный опыт с учетом преемственности и системности нормативной базы в сфере оборота оружия по ключевым, принципиальным вопросам;
- соответствие российского законодательства об оружии нормам международного права по аналогичным вопросам;
- расширение и унификация предметов, включаемых в Федеральный закон «Об оружии», и расширение сферы его действия с учетом новых объективных реалий, имея в виду не только огнестрельное (стрелковое) и холодное оружие, но и иные виды вооружения, имеющие оборот (в том числе незаконный) в России; согласование по принципиальным вопросам различных законов со смежными предметами правового регулирования, в том числе по унификации терминологии;
- установление на законодательном уровне порядка и пределов оборота оружия, осуществляемого юридическими лицами. Так, действующее законодательство содержит значительный перечень юридических лиц, имеющих право на приобретение оружия. Эти нормы с учетом особенностей региональной криминогенной ситуации возможно распространить и на казачьи войска, которые в соответствии с Указом Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» несут в настоящее время различные виды государственной службы (военная служба, охрана государственной границы, общественного порядка, объектов обеспечения жизнедеятельности населения, объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, таможенная охрана, егерская, природоохранная, экологическая служба и многие другие). Несение указанных видов государственной службы предполагает наличие оружия. В связи с этим было бы целесообразным предоставить отдельным юридическим лицам с особыми уставными задачами для несения государственной службы права приобретения и использования охотничьего нарезного оружия в качестве служебного;
- в ОК следует предусмотреть право законодательных органов субъектов Российской Федерации в зависимости от сложившейся криминальной ситуации и местных условий принимать

решение, согласованное с МВД России, о разрешении хранить, носить и применять гражданское огнестрельное короткоствольное оружие самообороны для отдельных категорий граждан. К тому располагают и последние изменения в правовом регулировании необходимой обороны, направленном на расширение сферы действия этого института[1];

- определить орган исполнительной власти, ответственный за реализацию государственной политики в сфере контроля за оборотом оружия на территории Российский Федерации. Представляется, что эти задачи можно возложить на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации;
- в ОК следует отразить вопросы взаимодействия МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росгвардии и иных органов исполнительной власти в сфере противодействия преступности, связанной с незаконным оборотом оружия, а также специфику прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

3. В сфере противодействия незаконному обороту оружия правоохранительным органам необходимо:

- Генеральной прокуратуре Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, Следственному комитету Российской Федерации, ФТС России, Росгвардии, ФСО России, Минобороны России и другим уполномоченным ведомствам разработать совместную инструкцию, отражающую вопросы профилактики, предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, технологий и научно-технической информации, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения;
- усилить учет оружия и боеприпасов и контроль за его оборотом на территории Российской Федерации, ужесточить порядок приобретения, хранения и использования охотничьего оружия;
- активизировать сбор информации о лицах, занимающихся незаконным приобретением, сбытом оружия и боеприпасов, оперативно-профилактическую работу в этом направлении;
- повысить эффективность оперативной отработки каналов перемещения оружия и боеприпасов (особо обращая внимание на южные регионы России – Северный Кавказ, Ставропольский край, Ростовскую область);
- повысить уровень взаимодействия таможенных, пограничных органов и органов внутренних дел по выявлению маршрутов и способов контрабанды оружия и боеприпасов.

---

[1] См..: *Толкаченко А.А., Косован О.А.* К вопросу о совершенствовании законодательства об оружии // Законы России. 2006. № 11. С. 34–39.

§ 3. Экономическая, должностная, коррупционная преступность: обусловленность и связь с терроризмом

До сих пор обсуждение проблемы террористической преступности сводилось к традиционным аспектам этого явления. В последнее же время в связи с необходимостью общей и частной превенции терроризма больше внимания требуется уделять факторам, способствующим развитию терроризма. К ним, в первую очередь, относится его материальное обеспечение, обусловленность и взаимосвязь терроризма с такими видами преступности, как экономическая, должностная, коррупционная.

По оценкам экспертов правоохранительных органов, в основе многих явлений, обусловливающих взаимосвязь финансовых основ терроризма и организованной преступности, лежат процессы движения и перераспределения крупных криминальных капиталов.

Экономическая преступность и терроризм

Отмечается взаимосвязь терроризма с экономической преступностью, функционирующей как на национальном, так и на международном уровне.

Следует особо подчеркнуть необходимость осознания правительствами и общественностью масштабов угрозы, вызываемой организованными преступными группировками, особенно криминально-террористической направленности, которым быстро и легко удается пересекать национальные границы, игнорируя национальные законы и нормы.

Согласно п. 1 Мер по борьбе с международным терроризмом коренные причины терроризма и актов насилия проистекают прежде всего из «нищеты, безысходности, бед... побуждающих некоторых людей жертвовать человеческими жизнями, включая и свои собственные, в стремлении добиться радикальных перемен»[1]:

В Резолюции S/RES/2388 (2017), принятой Советом Безопасности на 8111-м заседании 21 ноября 2017 г., особо отмечается, что государства обязаны обеспечить, чтобы их граждане и лица, находящиеся на их территории, не предоставляли ИГИЛ денежных средств, финансовых активов и экономических ресурсов и что любые лица или организации, которые прямо или косвенно передают денежные средства ИГИЛ в связи с такой эксплуатацией или надругательствами,

[1] Резолюция о террористической преступной деятельности (вместе с «Мерами по борьбе с международным терроризмом») (приняты в г. Гаване 27 августа – 7 сентября 1990 г. восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями).

подлежат включению в санкционный перечень Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюциями 1267 (1999)[1], 1989 (2011)[2], 2253 (2015)[3] и 2368 (2017)[4], касающимися ИГИЛ (ДАИШ), «Аль-Каиды» и связанных с ними лиц, групп, предприятий и организаций.

В последние годы международному сообществу неоднократно приходилось переживать острые конфликты, политические потрясения, геополитические изменения и структурные перемены в области технологий, которые поставили перед миром целый ряд проблем по обеспечению безопасности. К числу тех, которые вызывают наибольшую тревогу, несомненно, относится слияние терроризма с экономической транснациональной преступностью, представляющее собой новое проявление более традиционных форм организованной преступности. С другой стороны, террористическая вненациональная преступность способна расширять масштабы своей деятельности и нацелить ее на подрыв безопасности и экономики государств, в первую очередь развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

Эволюция симбиоза террористической и экономической преступности не может рассматриваться как чисто местное или национальное явление. Положение осложняется тем, что многие государства склонны обращать внимание лишь на местные или внутренние явления проблемы, которыми они занимаются, с трудом воспринимая то, что эти проблемы все больше начинают приобретать транснациональный характер и требуют соответствующих решений.

Развитие криминального сотрудничества террористических организаций с экономическими преступниками обусловливает специализацию и обособление финансово-экономических функций в их среде. Это можно наблюдать внутри крупных террористических организаций; наличие самостоятельной финансовой функции оправдывает существование финансовых органов. В хорошо организованных террористических группировках финансовые подразделения являются их неотъемлемыми частями.

Следующим элементом сращивания терроризма и экономической преступности является экономическая заинтересованность членов террористических организаций. Утверждение о том, что нищета порождает терроризм, довольно часто звучит в последнее время. Возможны корыстные мотивы совершения террористических актов, они могут вы-

---

[1] Резолюция 1267 (1999), принята Советом Безопасности ООН на его 4051-м заседании 15 октября 1999 г.

[2] Резолюция S/RES/1989 (2011), принятая Советом Безопасности на его 6557-м заседании 17 июня 2011 г.

[3] Резолюция S/RES/2253 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7587-м заседании 17 декабря 2015 г.

[4] Резолюция S/RES/2368 (2017), принятая Советом Безопасности на его 8007-м заседании 20 июля 2017 г.

теснять идейные мотивы или переплетаться с ними. Очевидно, что террористы манипулируют бедностью, просто нанимая лиц, нуждающихся в средствах, для совершения террористических актов. Рядовым террористам платят ежемесячную зарплату, поэтому неудивительно, что их ряды растут день ото дня. Семья убитого террориста или подорвавшего себя смертника получает обязательную денежную компенсацию[1]. Терроризм может диктоваться потребностью получения значительных выгод для своей социальной группы или для себя лично. Такая выгода может носить и чисто денежный характер. Согласно исследованиям ряда российских ученых и данным зарубежных исследовательских центров, совокупный бюджет в сфере террора составляет ежегодно от 5 до 20 млрд долл.[2] Подходя к проблеме, таким образом, выясняется, что корни терроризма лежат не столько в психологии и религиозной сфере, сколько в политических, экономических, социальных отношениях.

Так, МТО ИГИЛ ежедневно зарабатывала миллионы – на нефти, но также и на вымогательстве, и контрабанде. Кроме того, ИГИЛ обложил налогом жителей густонаселенных районов. Например, в г. Мосуле под контролем находились и зернохранилища, и другие важные ресурсы. Сюда же добавляются деньги, полученные от криминальной деятельности на занятых территориях, такой, как нападения на банки и ювелирные магазины, вымогательство, контрабанда и похищения с целью выкупа[3].

Три основных фактора определяют финансирование деятельности террористическими группировками. Во-первых, уровень ее поддержки гражданами. Когда группировка участвует в конфликтах, в которых все стороны обвиняются в насилии, она часто может рассчитывать на добровольные пожертвования от людей. При этом следует отметить, что террористические операции дешевы. *Согласно исследованию, проведенному Норвежским исследовательским институтом обороны в 2015 г., более 90% джихадистских нападений в Европе в период с 1994 по 2013 г. были «самофинансируемыми». Например, террористы, в январе 2015 г. совершившие нападение на французский журнал Charlie Hebdo, были преступниками низкого пошиба, которые ранее встречались в тюрьме. Они финансировали нападение, занимаясь наркотиками, играя на мошеннических кредитах и даже торгуя поддельными кроссовками.*

---

[1] Спикер чеченского парламента Д. Абдурахманов указал, что люди нередко решают стать террористами-смертниками за большие деньги, которые впоследствии получают их родственники. См.: *Петров И.* Смертникам на заметку. Для родственников террористов предлагают ввести конфискацию // РГ. 2015. № 6577 (6). 15 янв. URL: https://rg.ru/2015/01/15/rodstvenniki.html (дата обращения: 25.08.2018).

[2] См.: *Савельев С.* Терроризм – прибыльный бизнес для его организаторов // ИА Инфорос. 2009. 27 июля. URL: http://inforos.ru/ru/?module=news&action=view&id=24593 (дата обращения: 27.08.2018).

[3] См.: Бизнес ИГИЛ // Альманах «Искусство Войны». 2014. 17 сент. URL: http://navoine.info/isis-money.html (дата обращения: 27.08.2018).

Второй фактор, определяющий методы сбора средств террористическими группами, – это уровень, на котором они могут использовать незаконную экономику. Террористы часто получают прибыль от контрабанды древностей, нефти, сигарет, контрафактных товаров, бриллиантов и т.д. Они обычно используют существующие сети и часто сотрудничают, как было показано выше, с общеуголовными и экономическими преступниками. *Производство героина в Афганистане относится еще к 1970-м гг., т.е. оно было там задолго до талибов. Браконьерство в Восточной Африке не стартовало с появлением «Аль-Шабаб» и не закончилось крахом группировки. Маршруты контрабанды в Ираке и Сирии, которые существовали на протяжении десятилетий, наверняка переживут ИГИЛ. Товары, на которых делают деньги террористические организации, – нефть в Ираке, сигареты в Сахеле или алмазы в Западной Африке, – просто отражают те или иные незаконные промыслы в регионах.* И для противодействия финансированию терроризма правительствам необходимо заняться основными экономическими структурами этих регионов – по меньшей мере, разрушить связи этих структур с террористами. Содействие развитию и совершенствование управления и борьбе с коррупцией сыграет куда более важную роль, нежели предотвращение использования террористами международной финансовой системы.

Третьим фактором, определяющим способы финансирования, является способность террористов получать доступ к законным источникам денег. *Власти США знали бен Ладена как человека, финансирующего терроризм, однако источники его богатства – его семейные деньги, строительные и фермерские хозяйства, которыми он владел, – были абсолютно законны. Аналогичным образом ИРА создала многочисленные предприятия, в том числе службы такси и гостиницы, которые были надлежащим образом зарегистрированы и платили свои налоги, но только доходы организация тратила на вооруженную борьбу*[1].

Деструктивные силы, объединенные в различные движения, организации и политические партии активно взаимодействует с заинтересованными зарубежными ведомствами, получают немалую финансовую помощь от иностранных инвесторов. Страны Центральной Азии, в основном, от спонсоров из исламских государств. К нелегальным денежным потокам, получаемым от различных фондов, созданных за счет незаконной деятельности (наркоторговли, контрабанды оружия, цветных и редкоземельных металлов, незаконной торговли бриллиантами), направленным на всеобщую исламизацию и построение единого халифата, прибавились законные статьи доходов, большая часть которых по-прежнему предназначена для экстремистской, тер-

[1] См.: *Чувакин О.* Деньги для террористов // Военное обозрение. 2017. 24 июля. URL: https://topwar.ru/121044-dengi-dlya-terroristov.html (дата обращения: 27.08.2018).

рористической или антиконституционной деятельности. Это деньги от состоятельных людей, занимающихся легальным бизнесом, имеющих собственные компании со счетами в крупнейших финансовых центрах мира и симпатизирующих террористам. Это также помощь от различных благотворительных фондов, созданных на нефтедоллары стран Ближнего и Среднего Востока, которая направляется преимущественно террористическим группам, ведущим борьбу за установление в своих странах исламского законодательства. Особо можно выделить специфическую для мусульманских стран неформальную международную банковскую систему «хавала», осуществляющую финансовые операции без каких-либо документов, удобную для террористов, не желающих оставлять «следы».

Несмотря на то что преступные организации зачастую прибегают к террору и вступают в выгодные для них союзы с террористами, вполне очевидно, что цели этих организаций не всегда совпадают с целями террористов. Экономические преступники прибегают к методам террора всего лишь для того, чтобы создать более благоприятные условия для своих преступных предприятий. В целом же они готовы работать в рамках существующей системы до тех пор, пока это удается. В той мере, в какой они преследуют политические цели, эти устремления направлены против государственной политики в области укрепления законности, а не представляют собой часть усилий по свержению существующих властных структур (большую часть которых они, возможно, уже коррумпировали). И, напротив, террористические группы преследуют политические цели, которые зачастую направлены на изменение сложившегося положения либо на уровне государства, либо на международном уровне. В преступной деятельности, например в торговле наркотиками или оружием, террористические группы участвуют, как правило, с целью добыть средства, необходимые для более эффективного выполнения их политических задач. Однако при том, что средства и цели преступных и террористических организаций совершенно разные, сегодня все больше проявляется тенденция к их слиянию, которая может стать необратимой и очень опасной.

По мнению специалистов, в основном современные террористические группировки не имеют строго определенной структуры, отличаются гибкостью. Их подлинная сила и эффективность обусловлены именно их аморфностью. В отличие от оформленных корпоративных объединений организованная террористическая преступность скорее напоминает сеть социальных связей в обществе.

Прогнозируя тенденции развития терроризма и экономической преступности, можно полагать, что продолжится укрепление и укрупнение ее транснациональных структур, обеспечивающих как беспрецедентные по масштабам банковские мошеннические операции, хищения денег и материальных ценностей в особо крупных размерах, масси-

рованный подкуп чиновников, установление контроля над наиболее доходными отраслями легальной и теневой экономики. А также получение сверхприбылей от бандитизма, нарко- и оружейного бизнеса, иных корыстно-насильственных форм преступных действий. Причем подобные операции российской организованной преступности могут во все возрастающих масштабах переноситься на территорию иных государств, что уже отмечают правоохранительные органы ряда стран.

Но в любом случае терроризм «встроен», как пишет Ю. М. Антонян, в насильственную преступность и, как указывает С. Н. Абельцев, еще и в экономическую преступность. При этом террористические акты, как правило, сопряжены с корыстно-насильственными преступлениями. Как пишет С. Бекмурзин, «в конечном итоге всякая террористическая организация стремится к достижению своей корыстной цели, – захват власти, получение финансовых, материальных, политических дивидендов». Ориентация этих организаций на решение проблем завладения собственностью путем террористических актов, отмечает В. М. Нечаев, характерна для таких актов особенно тогда, когда они связаны с криминальной экономикой, коррупцией и организованной преступностью. При этом, подчеркивает он, на первый план (как исходная позиция противостояния) выступают экономическая преступность и коррупция.

Террористические формирования создают внутри и вне себя экономические, социальные, юридические и даже военные структуры, параллельные законным структурам, которые соединяют в той или иной мере их с остальной частью легалистского общества. Эти незаконные структуры постепенно подменяют и вытесняют своих законных коллег, которые прекращают функционировать сколько-нибудь значащим образом, выполняя скорей представительские, а не реальные функции. Опираясь на поддержку части населения либо запугивая его, террористические формирования постепенно начинают представлять реальную угрозу официальному и профессиональному государственному аппарату[1].

Косвенная («легальная» – на их сленге) поддержка членов террористических формирований (коррупционные схемы, выплаты дани, оказание материальной помощи и идеологического обеспечения, реализация местных и региональных инициатив, способствующих отрыву от общегосударственных развития и обеспечения безопасности) представляет не меньшую опасность, чем совершение терактов и иных насильственных деяний.

---

[1] См.: *Анисимова Н.А.* Сетевые структуры террористов на Северном Кавказе: причины формирования и стратегии противодействия: дис. ... канд. соц. наук. Ростов н/Д, 2015; *Романченко Н.Е.* Террористические исламистские религиозно-политические организации на Северном Кавказе: институционально-политологический подход: дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д, 2011; *Сущий С.Я.* Террористическое подполье на востоке Северного Кавказа (Чечня, Дагестан, Ингушетия). Ростов н/Д, 2010.

Финансирование ОПГ террористической направленности обеспечивает 2 уровня потребностей: операционный и организационный. Операционные потребности касаются ежедневных расходов, выплат. Организационные потребности касаются приобретения оружия, для сбора информации, для привлечения новых членов, построения и поддержания иерархичной структуры, для выплаты вознаграждения членам организации, финансовой помощи погибших террористов.

Так, подсудимый А. совершил финансирование вооруженного формирования, не предусмотренного федеральным законом на сумму 250 тыс. руб., будучи осведомленным о том, что основной целью деятельности НВФ являлось совершение действий, способных принудить органы власти Российской Федерации к принятию решения о предоставлении полной независимости субъектам Северо-Кавказского региона Российской Федерации и создания на их территории самостоятельного исламского государства, функционирующего на принципах шариата[1].

В условиях социально-экономического кризиса и недостатка реальных возможностей населения повлиять на сложившуюся ситуацию прогнозируется рост недовольства и радикализма, укрепление влияния негосударственных субъектов – включая коммерческие предприятия, тейпы, кланы, религиозные организации и криминальные структуры, привлечение молодежи в ряды террористических групп, а также зарождение «новых собраний людей, разозленных и лишенных гражданских прав, которые будут становиться самоорганизующимися; некоторые из самых опасных средств в мире окажутся в пределах их досягаемости»[2].

Организаторы и участники террористических формирований, пользуясь своим силовым превосходством, обкладывают данью сограждан. Особого внимания заслуживают распространившиеся факты вымогательства членами террористических формирований (с целью финансирования терроризма) денежных средств у предпринимателей и должностных лиц.

Так, в 2011–2015 гг. на территории Республики Дагестан действовало незаконное вооруженное формирование (далее – НВФ), созданное для ведения борьбы против органов государственной власти в целях насильственного установления на территории Республики Дагестан исламского государства с шариатской формой правления. Для обеспечения деятельности НВФ его члены привлекали к участию в нем своих родственников и знакомых, которые, оставаясь на легальном положении, выполняли различные поручения руководителей и членов НВФ. Так, примерно в 2011 г.

---

[1] Приговор Ленинского районного суда г. Махачкалы Республики Дагестан от 8 сентября 2017 г. по делу № 1-375/2017 в отношении А., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 208 УК РФ.

[2] Мир после кризиса. Глобальные тенденции – 2025: меняющийся мир. Доклад Национального разведывательного совета США (fb2). URL: http://lib.rus.ec/b/188098/read (дата обращения: 12.08.2018).

руководитель НВФ совместно с другими лицами записал на флеш-карту аудио-обращение так называемого амира к жителю Республики Дагестан с требованием передачи 5 млн руб., т.е. в целях получения имущества в особо крупном размере на нужды данного формирования, содержащее угрозы применения насилия в случае неуплаты указанной суммы, а в 2012 г. записали на флеш-карту видео-обращение к двоюродному брату ФИО49 А. с требованием передачи 10 млн руб.[1]

В дальнейшем такие террористические формирования, заработав первоначальные криминальные капиталы, приобретают объективную возможность для включения в иную криминально-политическую сферу жизни общества – экстремизм, коррупцию, мошенничество и т.д.

Коррупционная и должностная преступность, взаимосвязь с терроризмом

Организованная преступность, элементом которой является и террористическая преступность, отмечает А. И. Долгова, развивается на почве расширения и усложнения криминальной деятельности, осуществляемой преступниками в целях получения сверх доходов. Сейчас мы наблюдаем новую тенденцию терроризма – стремление овладеть национальным достоянием, а здесь особое место занимает коррупция. Наиболее масштабные проявления коррупции связаны именно с экономикой, финансами, собственностью. Коррупция используется как способ поставить экономику под контроль террористов и криминальной среды. Цель здесь одна – коррумпировать экономическую систему и вывести ее на уровень подконтрольности со стороны террористических формирований и криминального регулирования.

Коррупция и терроризм тесно увязаны между собой, питают друг друга, развиваясь в тесной взаимосвязи. Кризисные явления в областях общественной жизни, радикальные политические и религиозные противоборства, социальные конфликты, низкий уровень контроля за государственной и общественной дисциплиной создают благоприятную среду для распространения коррупции и деятельности радикально настроенных преступных групп, порождающих особо опасную практику отстаивания интересов с помощью террора. Терроризм как негативное и радикальное проявление общественной жизни переплетается и уже не может «эффективно» существовать без организованной преступности и коррупции, более того одной из причин возникновения терроризма служит коррупция чиновников и злоупотребления ими своими служебными полномочиями. В отдельных случаях чиновники сами выступают в роли организаторов терактов либо пытаются замаскировать свою преступную деятельность под действия террористов.

---

[1] Приговор Северо-Кавказского окружного военного суда от 28 декабря 2016 г. № 1-69/2016 по делу № 1-69/2016.

Наиболее показательным в этой связи является следующий пример: *Верховный суд РФ признал законным приговор бывшему мэру Махачкалы А., осужденному к наказанию в виде пожизненного лишения свободы за ряд особо тяжких преступлений, в том числе терроризм. А. признан виновным в причастности к организации теракта, посягательству на жизнь и.о. руководителя территориального следственного органа СУ СК России по Дагестану Г., а также к совершению иных тяжких и особо тяжких преступлений*[1].

Взаимодействие организованной преступности, коррупции и терроризма принимает форму прямого сращивания, где организованная преступность нередко играет роль инициирующего (определяющего) фактора возникновения коррупционных взаимосвязей государственных структур со структурами терроризма. А это значит, что террористическая деятельность, обладая целым рядом общих признаков, характерных в том числе и для организованной преступности, невозможна без коррумпированных контактов в органах власти и управления. Таким образом, длительное «функционирование» террористических формирований предполагает участие в их преступной деятельности коррупционного элемента.

Угроза терроризма увеличивается там, где высок уровень коррупции. И наоборот, чем выше уровень коррупции в государстве или в том или ином регионе страны, тем благоприятнее почва для развития терроризма. Таким образом, борьба с коррупцией должна оставаться одним из ключевых направлений государственной политики[2]. Без всякого преувеличения можно сказать, что эффективность такой борьбы непременно отразится и на снижении уровня террористической угрозы для государства.

В результате установления таких связей для террористических формирований основной целью является приобретение информации, средств и орудий для осуществления террористических преступлений, лоббирование своих интересов в законодательной сфере и т.п., а также «приобретение» возможности оставаться неуязвимыми для органов власти, деятельность которых направлена на борьбу с ними. Для представителей власти основной целью коррупционного взаимодействия с террористическими формированиями является личное обогащение, выражающееся в получении выгоды в виде денег, ценностей и иного имущества. К тому же интересы коррумпированных кругов и менеджмента от терроризма смыкаются в таких сферах, как легализация пре-

---

[1] Верховный суд РФ признал законным приговор пожизненно осужденному Амирову // ТАСС. 2016. 24 марта. URL: https://tass.ru/proisshestviya/3005635 (дата обращения: 12.09.2018).

[2] Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 гг., утв. Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378.

ступных доходов. Все это создает почву для дальнейшего упрочнения преступного конгломерата и распространения терроризма и коррупции как внутри страны, так и во всем мире. Ярким международным примером этого является террористическая организация «Аль-Каида», существование которой в определенное время обеспечивали высшие эшелоны власти Афганистана.

В Северо-Кавказском регионе, по мнению аналитиков, происходит постепенное сращивание терроризма с криминалом. Бандитское подполье начинает решать свои преступные задачи, в том числе связанные с переделом сфер влияния, оказанием давления на властные структуры. Аналитики отмечали небывалые размеры коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления северокавказских субъектов Российской Федерации в сочетании с превалированием кланово-корпоративных, семейно-родственных отношений во властных структурах республик. По мнению Генерального прокурора России Ю. Я. Чайки, «практически все органы власти на Северном Кавказе поражены коррупцией». Современное кавказское коррумпированное сообщество заинтересовано в поддержании общего преступного фона – терроризма и экстремизма, безработицы, отсутствия квалифицированных кадров во всех сферах жизнедеятельности, миграционных процессов. К тому же имеются факты, когда представители власти являлись непосредственными участниками террористических (бандитских) формирований:

Так, Магомедов М.З., являясь оперативным уполномоченным отделения уголовного розыска ЛОВД на ст. Кизляр обладая информацией об участии ФИО4 в НВФ, оказал пособничество посягательству на жизнь сотрудника правоохранительного органа – заместителя начальника отдела по противодействию экстремизму (ОПЭ) с дислокацией в г. Кизляре Центра по противодействию экстремизму (ЦПЭ) при МВД по Республике Дагестан в целях воспрепятствования законной деятельности указанного лица по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и из мести за такую деятельность, а также оказал пособничество участнику НВФ[1].

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного суда (ВС) РФ оставила в силе приговор в отношении Р.А., осужденного за призывы к терроризму и возбуждение ненависти и вражды в сети Интернет. Приговором Северо-Кавказского окружного военного суда от 5 fghtkz 2016 г. Р. Аркаллаев был признан виновным в совершении деяний, предусмотренных ч. 1 ст. 205.2 (публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма) и ч. 1 ст. 282

[1] Приговор Верховного Суда Республики Дагестан от 19 октября 2017 г. № 2-37/2016 2-8/2017 по делу № 2-37/2016.

Уголовного кодекса РФ (возбуждение ненависти) и осужден к лишению свободы сроком на 2 года 3 месяца в колонии-поселении[1].

На Ставрополье глава Кучерлинского сельсовета Туркменского района М.О. вербовал боевиков для запрещенной в России террористической организации ИГИЛ и используя свое служебное положение, склонил Р.Б. к участию в терроризме[2].

Данная проблема актуальна не только для Российской Федерации, так, полицейскому в США присудили 60 лет тюрьмы за поддержку террористов ИГ. Впервые в США перед судом за поддержку террористов предстал сотрудник полиции. Я. осудили на 60 лет тюремного заключения, сообщает The Voice of America. Согласно данным американской международной радиокомпании, гражданина США признали виновным за попытку оказать материальную поддержку боевикам группировки «Исламское государство». Обвинители утверждали, что Я. приобрел подарочные карты, которые планировал отправить террористам. Однако посредником между полицейским и экстремистами выступил сотрудник ФБР. После ареста «спонсора» боевиков уволили из правоохранительных органов[3].

Коррупция является во многих случаях необходимым условием совершения конкретных (адресных) террористических актов. Так, коррумпированные сотрудники правоохранительных органов, вместо того чтобы бороться с терроризмом, за взятку в лучшем случае просто не мешают террористам делать свои черные дела, а в худшем – становятся пособниками террористов.

Еще 10 сентября 2013 г. на заседании Совета Безопасности РФ Президент России В. В. Путин заявил, что положение дел на Северном Кавказе, несмотря на очевидные позитивные сдвиги, улучшается слишком медленно – террористическая угроза и коррупция не устранены. Серьезный ущерб экономике наносят хищения бюджетных средств.

К тому же, по результатам серии экспресс-опросов, проведенных информационным агентством Caucasus Times в столицах шести республик Северного Кавказа и посвященных анализу ситуации с коррупцией в регионе и отношения населения к этой проблеме, установлено, что более 80% респондентов лично сталкивались с коррупционной практикой. При этом результаты опросов показали, что наиболее коррумпированными структурами в своих республиках население Северо-Кавказского региона считает местные правоохранительные органы

---

[1] См.: *Сивожелезов О.* ВС РФ подтвердил законность приговора осужденному за призывы к терроризму // РАПСИ. 2016. 21 июня. URL: http://rapsinews.ru/judicial_news/20160621/276350345.html (дата обращения: 28.11.2018).

[2] См.: *Беляева А.* Ставропольского главу сельсовета осудили за вербовку террористов ИГИЛ // Комсомольская правда. 2018. 19 июня. URL: https://www.kp.ru/daily/26843/3885236/ (дата обращения: 10.08.2018).

[3] URL: https://flourman.livejournal.com/912967.html (дата обращения: 12.08.2018).

(53% респондентов). Принимая во внимание тот факт, что Северный Кавказ на протяжении последних 20 лет традиционно остается эпицентром российского терроризма, указанные факты говорят о тесной связи терроризма с распространением коррупционных процессов в регионе.

Таким образом, коррупция в органах государственной власти и силовых структурах является питательной средой развития терроризма, выступая, с одной стороны, как необходимая причина его возникновения, а с другой – как неотъемлемое условие существования. Не победив коррупцию, невозможно ожидать сколько-нибудь серьезных успехов в деле борьбы с терроризмом.

§ 4. Незаконный оборот наркотиков и его взаимосвязь с терроризмом

По мнению исследователей проблемы криминального рынка наркотиков, возможность получения высоких криминальных доходов в ходе незаконного оборота наркотиков привлекает внимание транснациональных преступных организаций и, в первую очередь, террористических, использующих доходы наркобизнеса для финансирования своей преступной деятельности[1]. Данный постулат подтверждается и документами ООН, в которых признается необходимость принятия мер по предотвращению и пресечению финансирования терроризма, террористических организаций и отдельных террористов даже при отсутствии связи с конкретным террористическим актом, в том числе за счет доходов от организованной преступной деятельности, включая незаконное производство и оборот наркотиков и их химических прекурсоров[2].

Анализ показывает, что ключевым системообразующим фактором, который порождает и подпитывает террористическую активность на Северном Кавказе, вызывает эскалацию насилия и нестабильности, в первую очередь является трафик афганского героина через этот регион. Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации Н. П. Патрушев неоднократно отмечал угрозу афганского наркотрафика, который, по его мнению, тесно связан с финансированием международного терроризма[3].

Так, например, по итогам 2017 г. в Афганистане зафиксирована тревожная тенденция дальнейшего роста производства опия, которое

---

[1] *Агапов П. В.*, *Амирбеков К. И.*, *Боголюбова Т. А.*, *Диканова Т. А.*, *Жубрин Р. В.*, *Меркурьев В. В.*, *Соколов Д. А. и др.* Борьба с криминальными рынками в России / под общ. ред. проф. В. В. Меркурьева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014.

[2] Резолюция S/RES/2368 (2017), принятая Советом Безопасности на его 8007-м заседании 20 июля 2017 г.

[3] См.: Николай Патрушев подсчитал террористов и наркотики // Коммерсантъ. 2017. 19 апр. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3275745 (дата обращения: 27.08.2018).

увеличилось на 87% и достигло очередного рекордного уровня с начала проведения в 1994 г. регулярного мониторинга наркоситуации – 9 тыс. тонн. Это связано прежде всего с увеличением территорий, занятых посевами опийного мака в Афганистане. Их площадь возросла на 63% (с 201 тыс. до 328 тыс. га)[1].

Ежегодно через Иран, Турцию, акваторию Каспийского моря и Кавказский регион осуществляется транзит до 10 т афганских наркотиков для их последующей дистрибуции на территории Российской Федерации.

При этом существует тесная спайка между этническими преступными группировками и их диаспорами, организующими транзит и продвижение этого криминального товара в Российской Федерации, и террористическими формированиями, подпитывающимися за счет ценовой разницы героина по обеим сторонам Кавказского хребта: если в Турции и Иране стоимость одного килограмма афганского героина составляет около 5 тыс. долл., то, например, в Ростовской области его средняя цена – около 20 тыс. долл. Таким образом, в республиках Северного Кавказа и, прежде всего, Дагестана ежегодно «оседает» около полутора миллиардов наркодолларов. Движение этого криминального наркотовара является своеобразной инвестицией в обеспечение криминальной высокодоходной занятости местного населения, формирование организованных преступных группировок и вооруженных банд-формирований.

При этом конкуренция между враждующими группировками за контроль над этими финансовыми потоками ведется путем физического уничтожения противников, а также аффилированных представителей власти – коррумпированных судей, прокуроров, духовенства. В основе этой матрицы насилия на Кавказе лежит масштабное по объемам производство наркотиков в Афганистане, объективно породившее и пролонгирующее транзит высокодоходных оптовых масс наркотиков в Российскую Федерацию.

По оценкам Управления по наркотикам и преступности ООН, афганский героин ежегодно является причиной смерти более 100 тыс. чел., а с начала века он унес жизни почти 1,5 млн чел.[2]

Масштабный транзит афганского героина является главным источником формирования евразийско-африканской дуги нестабильности,

---

[1] См.: *Комиссина И.Н.* Очередной виток наркоэкспансии Афганистана / Российский институт стратегических исследований // РИСИ. 2018. 6 февр. URL: https://riss.ru/analitycs/47641/ (дата обращения: 14.05.2018).

[2] *Иванов В.П.* Противодействие наркотрафику – важная задача обеспечения безопасности Российской Федерации // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2015. № 2 (13).

в частности, выступает в качестве возобновляемой финансовой базы функционирования ИГИЛ, извлекающего баснословные доходы за счет обеспечения половины всего объема поставляемого в Европу героина через дестабилизированные Ирак и Африку[1], порождает и подпитывает криминальную активность в регионах Северного Кавказа, Центральной Азии, Балкан и Ближнего Востока. Непременной составляющей этого транзитного наркопотока стала генерация насилия в различных его формах, эскалация деструктивных явлений и уродливая деформация социально-политического ландшафта в государствах транзита.

Центральная функция наркоторговли при этом очевидна. Наркотики формируют своего рода аналог золотовалютных резервов для квазигосударственных группировок, что неудивительно, учитывая равенство стоимости килограмма золота и того же кокаина или героина. Ежегодные доходы от наркооборота, которые оцениваются в 500 млрд долл. в год, выступают как финансово-организационная база, порождающая целый ряд новых влиятельных субъектов, неизбежно вступающих в конкуренцию с государством и трансформирующих социально-политическую обстановку по своим лекалам. Именно эти субъекты, опираясь на колоссальные финансовые возможности наркотранзита, вовлекают в свою деятельность и структурируют значительные людские ресурсы, идентифицирующие и идеологизирующие свою общность, используя различные социально-политические или религиозные платформы. Подобные образования с неизбежностью способствуют ослаблению и распаду суверенных государств и выступают заказчиками терактов, пиратства, торговли оружием и людьми.

Эта криминальная гиперактивность в совокупности формирует параллельную власть и нелегальную экономику, которая подчас превышает возможности национальных государств. Местные наркобароны – организаторы наркотранзита – являются главными заказчиками, ключевыми спонсорами насилия в условиях кровавой борьбы с конкурентами и жесткого вооруженного противостояния с властью, подрывая тем самым стабильность и развитие в регионах транзита наркотиков. По сути, именно непрекращающийся транзит наркотиков стал сегодня в мире главным фактором подрыва локальной, региональной и глобальной безопасности.

Очевидной первопричиной критической наркоситуации в мире являются два феномена – два планетарных по масштабу центра производства героина и кокаина, которые приобрели поистине индустриаль-

---

[с]. 106–108.

[1] См.: ФСКН: половину всего героина, поступающего в Европу, поставляет «Исламское государство» // ТАСС. 2014. 26 нояб. URL: http://tass.ru/politika/1604255 (дата обращения: 27.08.2018).

ный характер и обеспечивают перманентную генерацию всего спектра угроз. При этом порожденные ими транзитные наркопотоки уже давно превратились в инструмент политической дестабилизации ситуации в обоих полушариях.

Функционирование в обоих полушариях этих двух планетарных центров наркопроизводства (героина в Афганистане и кокаина в Южной Америке) сопоставимо с деятельностью двух мировых резервных систем криминального мира, поддерживающих трафики в Африке, Центральной Америке и Центральной Азии[1]. Объемы эмиссии и инвестиций этих центров в мировую криминальную сеть составили за прошедшие 15 лет около 3 трлн долл. По сути, они являются неиссякаемым источником для функционирования глобального криминального теневого и анонимного субъекта. При этом массированное наркопроизводство в Афганистане, по сути, в непосредственной близости от границ России, представляет прямую угрозу безопасности нашего государства. Именно поэтому первым ключевым вектором международной антинаркотической политики России должно стать сосредоточение усилий всех государств ООН на ликвидации центра наркопроизводства в Афганистане. Это масштабная и комплексная задача. Ведь этот феномен существует не стихийно, а охраняется и щедро спонсируется теневым банковским сектором.

Второй вектор должен быть направлен на продвижение программ комплексного альтернативного развития, опирающегося на современные формы индустриализации, требующие строительства трансконтинентальных интегративных инфраструктур, объединяющих транспорт, энергетику и телекоммуникации.

Строительство трансконтинентальных инфраструктур как базы программ альтернативного развития требует формирования финансовых пулов для долгосрочных инвестиций в эти инфраструктуры, что позволяет контролировать финансовые потоки и препятствовать поступлению наркоденег в легальный оборот. Значительным потенциалом в решении этой задачи обладает международное объединение стран Бразилии, России, Индии, Китая и Южно-Африканской Республики – БРИКС, концентрирующее почти 50% мирового населения и 30% мирового ВВП. Создаваемые финансовые институты БРИКС могли бы сыграть в высшей степени конструктивную роль в решении этой задачи.

Третий вектор заключается в том, чтобы кардинально поднять статус наркопроблемы, поставив ее в один ряд по своим масштабам и последствиям с проблемами терроризма, пиратства и ядерного не-

[1] См.: ФСКН: оборот наркомафии Афганистана и Южной Америки составил $3 трлн // РИА Новости. 2015. 4 сент. URL: https://ria.ru/incidents/20150904/1229254665.html (дата обращения: 27.08.2018).

распространения. Так, до сих пор в ООН проблемы наркотиков рассматриваются не с точки зрения обеспечения глобальной безопасности по линии Совета Безопасности ООН, а как преимущественно гуманитарная проблема в контексте социально-экономических вопросов по линии ЭКОСОС. Безусловно, этот подход позволяет продвигать программы альтернативного развития, организуя, к примеру, в рамках «Форума ЭКОСОС по сотрудничеству в целях развития» постконфликтный подъем и развитие отдельных стран. Однако, и это следует особо отметить, проблема наркотиков фактически выведена из предмета работы Совета Безопасности ООН, а это не позволяет мировому сообществу юридически зафиксировать истинный масштаб проблемы в контексте безопасности и, следовательно, предпринимать согласованные и междисциплинарные меры реагирования в соответствии с главой VII Устава ООН.

В связи с этим необходимо провести выделение проблемы масштабного производства наркотиков в отдельный тематический вопрос, требующий своего самостоятельного исследования, задав своего рода вертикаль безопасности проблемы наркотиков, чтобы сформировать новые возможности в системе обеспечения международной безопасности в целом.

Почти двукратный рост объемов производства героина и кокаина за последние 20 лет в локализованных глобальных центрах свидетельствует об отсутствии у человечества единой позиции и адекватной системы управления в данной сфере. В связи с этим представляется целесообразным также внести в ООН предложение о разработке Декларации о целях и принципах глобальной антинаркотической политики[1].

Обозначенные три вектора могли бы выступить в качестве основы международной антинаркотической политики России, направленной на обеспечение национальной безопасности. Необходимо также отметить общность финансовых инструментов, используемых для целей наркобизнеса и финансирования терроризма. Криминальная востребованность электронных форм банковских продуктов (в особенности разработанных для мобильных телефонов), доступность интернет-услуг и несовершенство отдельных контрольных норм законодательства, регулирующего платежный сектор, способствуют увеличению числа незаконных финансовых операций, проведенных электронным способом, и повышают потенциал международной преступности.

По данным Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), террористические организации в настоящее время опираются на финансирование со стороны широких масс и применяют

[1] Виктор Иванов о Глобальной Антинаркотической коалиции как инструменте формирования нового послеялтинского мирового порядка. URL: http://www.narkotiki.ru/5_80107.htm. (дата обращения: 22.06.2018).

эффективные механизмы поставки денежных средств с использованием новейших технологий, включая электронные платежные системы. Установлено, что за последнее десятилетие террористы привлекают все больше средств через современные социальные сети и широко используют технологии краудфандинга, поэтому меры по борьбе с финансированием терроризма должны также соответствовать современным требованиям. В свою очередь, Международный комитет ООН по контролю над наркотиками напрямую связывает существенный рост потребления наркотиков с использованием Интернета в качестве специфического канала наркоторговли. Практика ФСКН России[1] также свидетельствует о том, что расчеты за наркотики и финансовые операции, связанные с легализацией наркодоходов, преимущественным образом совершаются с использованием электронных платежных систем международного сообщения. Имеются примеры, когда одна преступная группа использует в сетевом «бесконтактном» сбыте наркотиков до 1000 электронных средств платежа («мобильных кошельков»), обороты по которым исчисляются миллионами рублей. Кроме того, за последние годы в мире отмечен резкий всплеск криминального интереса к так называемым криптовалютам, в том числе биткойну (BitCoin), держателями которых являются анонимные владельцы без государственной принадлежности и иной идентификации. Сама электронная система не имеет административного центра и делает невозможным какое-либо официальное регулирование. Развитие технологий в системе финансовых услуг и постоянное совершенствование платежных инструментов уже привело к использованию в России криптовалют в целях отмывания доходов и финансирования терроризма[2].

В этой связи своевременная криминализация указанных деяний может явиться упреждающей мерой, которая позволит в дальнейшем относительно быстро выстроить процесс правового реагирования на пресечение незаконных финансовых операций с использованием криптовалют. Необходимо по-новому взглянуть на оценку угроз национальной безопасности в действующем формате кредитно-финансовой сферы и практическую эффективность регулирующего законодательства. Таким образом, сегодня нельзя рассматривать терроризм и наркобизнес как отдельные угрозы, работа по их нейтрализации должна обеспечиваться согласованными действиями всех элементов системы национальной безопасности, в том числе при координирующей роли Национального антитеррористического комитета[3].

---

[1] Упразднена Указом Президента РФ от 7 декабря 2016 г. № 656.

[2] См.: *Овчинский В.С.* Криминология цифрового мира: учебник для магистратуры. М.: Норма; Инфра-М, 2018.

[3] *Иванов В.П.* Противодействие наркотрафику – важная задача обеспечения безопасности Российской Федерации // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2015. № 2 (13). С. 111–113.

При этом следует обратить внимание и на качество, и на полноту работы правоохранительных органов по установлению взаимосвязи незаконного оборота наркотиков и террористической деятельности. Проведенное исследование уголовных дел и приговоров о преступлениях террористической направленности показало, что правоохранительными органами в основном фиксируются единичные факты незаконного оборота наркотиков членами террористических формирований – и, как правило, без цели сбыта.

Типичным примером этому является привлечение к уголовной ответственности А., обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 5 ст. 33, ч. 2 ст. 208, ч. 1 ст. 222 и ч. 1 ст. 228 УК РФ, который, помимо пособничества участникам НВФ, совершил незаконное хранение без цели сбыта наркотического средства в крупном размере[1].

Широкомасштабная же организованная преступная деятельность, сочетающая в себе террористическую и незаконный оборот наркотиков, в материалах уголовных дел не представлена, что свидетельствует о серьезных просчетах в работе на данном направлении.

§ 5. Незаконная миграция и преступность мигрантов в системе детерминации терроризма

К 2018 г. число межгосударственных мигрантов в мире достигло более 244 млн. Беспрецедентная мобильность, связанная с достижениями в области транспортного сообщения и средств связи, отразилась на интенсивности изменений этнического состава целых государств. Начиная с 1990 г. увеличение населения развитых стран достигается в первую очередь за счет международной (межгосударственной) миграции.

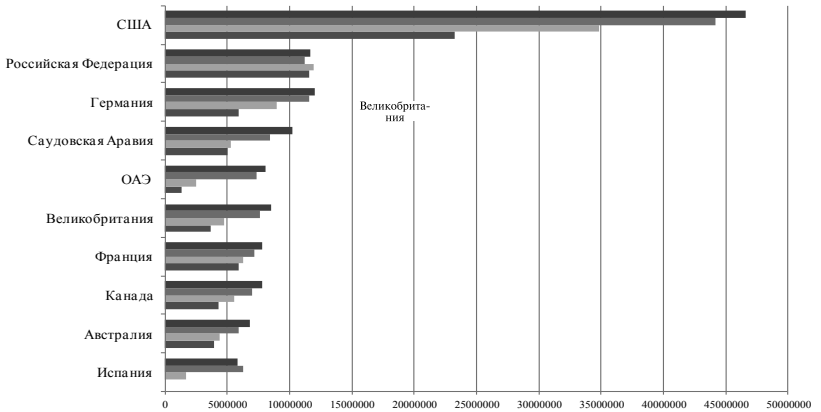
По данным ООН, на 2015 г. 51% всех международных мигрантов приходился на десять стран: США, Россию, Германию, Саудовскую Аравию, Объединенные Арабские Эмираты, Великобританию, Францию, Канаду, Австралию и Испанию. Российская Федерация в этом списке занимает второе место, в стране единовременно находится более 11 млн международных мигрантов (рис. 6.1). По уровню миграционного прироста за счет международной миграции Российская Федерация за период 2000–2010 гг. занимала 4-е место.

Несмотря на накопленный опыт в сфере регулирования миграционных процессов, международное сообщество в современных условиях столкнулось с проблемами незаконной миграции, ассимиляции выходцев из других государств и обострения конфликтов на национальной

[1] Приговор Ленинского районного суда г. Махачкалы от 14 декабря 2017 г. № 1-569/2017 по делу № 1-569/2017.

почве. В немалой степени этому способствовали подходы, сложившиеся на протяжении нескольких десятилетий в миграционной политике, направленной на стимулирование этнокультурной дифференциации.

Сегодня мы являемся свидетелями и самого масштабного за последние десятилетия исхода беженцев из зон вооруженных конфликтов, количество которых превысило 24 млн чел. На фоне этого произошла активизация деятельности международных террористических организаций. В 2015–2018 гг. были совершены террористические акты в ряде государств Западной Европы (Бельгии, Франции, Германии, Швеции и др.).



	Испания	Австралия	Канада	Франция	Великобритания	ОАЭ	Саудовская Аравия	Германия	Российская Федерация	США
2015	5853000	6764000	7836000	7784000	8543000	8095000	10186000	12006000	11643000	46627000
2010	6280000	5883000	7011000	7196000	7605000	7317000	8430000	11606000	11195000	44184000
2000	1657000	4 386 000	5512000	6279000	4730000	2447000	5263000	8993000	11900000	34814000
1990		3955000	4333000	5897000	3 650 000	1307000	4998000	5936000	11525000	23251000

Рис. 6.1. *Десять стран с наиболее высоким уровнем международной миграции в период 1990–2015 гг. (в млн)*[1]

В частности, по данным Европола, в ходе расследования серии террористических актов 13 ноября 2015 г. в г. Париже, в ходе которых погибли 130 чел., а 350 чел. получили ранения, было установлено, что двое из нападавших прибыли в Европейский союз через Грецию в числе большого потока беженцев из Сирии[2]. При этом террористами использовались фальшивые документы.

---

[1] См.: International migration report 2015. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2015. C. 5. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf; URL: http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/top-25-destination-countries-global-migrants-over-time?width=1000&height=850&iframe=true (дата обращения: 27.02.2017).

[2] European Union Terrorism Situation and Trend (TE-SOT) 2016. European Police Office (Europol).

Использование высококачественных поддельных документов было установлено и при подготовке нападений в марте 2016 г. в Бельгии, когда в результате взрывов в метрополитене и аэропорту г. Брюсселя погибло 32 чел.

Кроме того, уполномоченными органами Швейцарии, Италии и Австрии фиксировались случаи подачи прошений о предоставлении убежища в европейских государствах членами международных террористических организаций[1].

Европолом отмечается, что террористические группы продолжают использовать социально-экономические претензии мусульманских иммигрантов в Европейском союзе, подстрекая их к участию в террористической деятельности. Несмотря на то что в настоящее время сложнее использовать поток мигрантов и беженцев в связи с усилением мер безопасности, таких как усиление контроля над границами ЕС, прибытие террористов в Европу по-прежнему возможно, например, через третьи страны в том числе с использованием подделанных документов[2].

Общемировые миграционные тенденции в полной мере затронули Российскую Федерацию, в которой, как и в большинстве европейских государств, отмечаются тенденции сокращения численности коренного населения и его демографического старения. Россия активно включилась в процессы международной экономической миграции, превратившись в крупный мировой центр притяжения трудовых ресурсов. Это было вызвано значительным спросом на рабочую силу и более высоким уровнем доходов по сравнению со многими соседними странами.

Международная (межгосударственная) миграция, с одной стороны, способствует дальнейшему развитию экономики страны, с другой – несет дополнительные риски дестабилизации социально-экономической обстановки и общественного порядка, роста экстремистской преступности. Усиление угроз, связанных с неконтролируемой и незаконной миграцией, на сегодняшний день приобретают особое значение в условиях активизации деятельности международных террористических и экстремистских организаций и на территории Российской Федерации[3].

---

[1] European Union Terrorism Situation and Trend (TE-SOT) 2017. European Police Office (Europol).

[2] European Union Terrorism Situation and Trend (TE-SOT) 2018. European Police Office (Europol).

[3] См.: *Капинус О.С.* Научно-методологические подходы к деятельности органов государственной власти по противодействию незаконной миграции на территории Российской Федерации // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9. № 4. С. 705.

Терроризм предполагает наличие идеологии, которая может формироваться как на национализме, так и на проявлениях религиозного радикализма[1]. Деятельность организаций на основе религиозного радикализма напрямую связана с процессами незаконной миграции, которая зачастую сопровождается распространением деструктивных идей лицами, позиционирующими себя в качестве духовных лидеров. Нелегальное присутствие на территории Российской Федерации приверженцев радикальных религиозных школ увеличивает их усилия по религиозной пропаганде экстремистского характера. Недостатки реагирования уполномоченных органов на незаконную внешнюю миграцию делают возможным проникновение в страну лиц, причастных к деятельности международных террористических организаций и распространяющих идеологию экстремизма и терроризма[2].

В настоящее время активизирована деятельность террористической организации «Исламское государство» по вербовке граждан Российской Федерации для участия в боевых действиях в регионе Ближнего Востока. Факт присутствия иностранных граждан в составе незаконных вооруженных формирований, совершающих преступления на территории республик Северо-Кавказского федерального округа, установлен сотрудниками правоохранительных органов.

По сообщению председателя Национального антитеррористического комитета, директора ФСБ России А. В. Бортникова, которое он сделал 7 ноября 2018 г. на 17-м международном совещании в Москве руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов, только за прошедший период 2018 г. в 24 регионах страны выявлено 70 ячеек международных террористических организаций, 38 из которых принадлежали ИГИЛ[3].

В декабре 2017 г. в Московском регионе в результате спецоперации ФСБ России была пресечена деятельность группы выходцев из Центральной Азии, планировавших совершение террористических актов, в том числе с участием смертников, во время новогодних праздников и в период кампании по выборам Президента Российской Федерации. У террористов изъяты самодельные взрывные устройства, огнестрельное оружие и боеприпасы, ликвидирована лаборатория по изготовлению средств террора.

---

[1] См.: *Меркурьев В.В., Гладков И.В., Соколов Д.А.* Деятельность международных террористических и экстремистских организаций как источник угрозы национальной безопасности России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 4 (24). С. 48.

[2] См.: Борьба с криминальными рынками в России. С. 157–177.

[3] ФСБ выявила 70 ячеек террористических организаций в 2018 г. URL: https://rg.ru/2018/11/07/reg-cfo/patrushev-prizval-inostrannyh-kolleg-k-sovmestnoj-borbe-s-terrorizmom.html (дата обращения: 08.11.2018).

Проведенные органами безопасности фильтрационно-проверочные мероприятия в 2017 г. позволили не допустить проникновение на территорию Российской Федерации более 17,5 тыс. иностранцев, подозреваемых в причастности к террористической деятельности. Предотвращен выезд за рубеж свыше 80 лиц, подпавших под влияние вербовщиков МТО и планировавших принять участие в боевых действиях на стороне террористов[1].

Можно говорить о том, что в настоящее время Российская Федерация является «буферной зоной» для иностранных граждан, являющихся участниками международных террористических организаций. На территории Российской Федерации они могут проводить вербовку лиц для участия в террористической деятельности и совершать другие посягательства против общественной и государственной безопасности.

В подтверждение этому можно привести пример о пресечении деятельности международной террористической организации на территории центрального федерального округа. В феврале 2016 г. Федеральной службой безопасности Российской Федерации совместно с МВД России пресечена деятельность международного преступного сообщества, участники которого занимались изготовлением поддельных документов как граждан России, так и граждан других государств для лиц, нелегально выезжающих в Сирийскую Арабскую Республику с целью участия в боевых действиях на стороне международной террористической организации «ИГИЛ»[2].

Приговором Октябрьского районного суда г. Грозного Чеченской Республики 25 декабря 2014 г. осужден гр-н Грузии Ц. за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205.1 УК РФ (содействие террористической деятельности).

В ходе предварительного следствия было установлено, что Ц. в июле 2014 г., находясь на территории торгового центра, склонял граждан А. и В. к совершению преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 208 УК РФ, т.е. к участию на территории Сирии в вооруженном формировании в целях, противоречащих интересам Российской Федерации. Ц. предпринял активные действия, выразившиеся в организации поездки в Сирию транзитом через Грузию[3].

---

[1] Вступительное слово председателя НАК, Директора ФСБ России А. В. Бортникова на совместном заседании Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба, 12 декабря 2017 г. URL: http://nac.gov.ru/publikacii/vystupleniya-i-intervyu/vstupitelnoe-slovo-predsedatelya-nak.html (дата обращения: 21.06.2018).

[2] См.: Сайт Федеральной службы безопасности РФ. 2016. 18 февр. URL: http://www.fsb.ru/fsb/press/message/single.htm!_print%3Dtrue%26id%3D10437685%40fsbMessage.html (дата обращения: 21.06.2018).

[3] Приговор Октябрьского районного суда г. Грозного Чеченской Республики от 25 декабря 2014г. // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Международными террористическими организациями активно используются информационно-телекоммуникационные сети в своей деятельности. Так, доля преступлений террористической направленности, совершенных с использованием сети Интернет, в 2017 г. составила 11% (206). Рост этого сегмента очевиден, если сравнить его с показателями предыдущих лет: 2015 г. – 8,7% (133), 2016 г. – 8,4% (186).

Например, в Иркутской области возбуждены ряд уголовных дел в отношении граждан Республики Таджикистан о преступлениях, предусмотренных ст. 205.2 (публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма) УК РФ, размещавших для ознакомления неопределенного круга лиц аудиозаписи о деятельности международной террористической организации «Исламское государство»[1].

В настоящее время в Российской Федерации отмечается увеличение доли иностранных граждан, совершивших преступления террористической направленности. В 2017 г. из предварительно расследованных преступлений ими совершено 8,7% (73), в том числе 5 преступлений, предусмотренных ст. 205 (террористический акт) УК РФ, которые составили почти четверть всех терактов.

Проникновение в страну лиц, причастных к деятельности международных террористических организаций и распространяющих идеологию терроризма, помимо прочего, делают возможным недостатки реагирования уполномоченных органов на незаконную внешнюю миграцию[2].

По справедливому замечанию В. В. Меркурьева, с учетом кризисных явлений вопросы противодействия незаконной миграции как одного из условий профилактики экстремизма и терроризма приобретают чрезвычайную актуальность[3].

В рамках указанной деятельности правоохранительными органами проводятся проверки исполнения миграционного законодательства на объектах строительства, торговли, сферы обслуживания, где задействованы трудовые мигранты. Основными выявляемыми нарушениями являются, во-первых, постановка на фиктивный миграционный учет иностранных граждан и, во-вторых, привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан, незаконно находящихся на территории Российской Федерации.

Особое место среди субъектов профилактики экстремизма занимает прокуратура, осуществляющая надзор за исполнением законодатель-

---

[1] Докладная записка о состоянии исполнения законодательства о противодействии терроризму в Иркутской области в 2017 г.

[2] См.: Борьба с криминальными рынками в России. С. 157–177.

[3] *Меркурьев В.В., Гладков И.В.* Прокурорский надзор в противодействии экстремизму. Государственная служба. 2012. № 4 (71). С. 44–48.

ства о межнациональных отношениях, к предмету которого относится в том числе исполнение миграционного законодательства.

Основаниями для вмешательства органов прокуратуры зачастую становятся многочисленные случаи фиктивной постановки на миграционный учет[1].

Так, в 2017 г. в ходе проведенных проверок в Калужской области прокуратурой устанавливались факты заключения фиктивных браков с иностранными гражданами за вознаграждение. При этом супруги совместно не проживают, совместного хозяйства не ведут, общих детей не имеют. По искам прокуроров судами выносились решения о признании браков с иностранными гражданами недействительными и их аннулировании, соответствующая информация об этом направлялась в органы миграционного контроля[2].

Заключение фиктивных браков с гражданами Российской Федерации стало распространенным способом незаконной легализации иностранных граждан на территории страны. Основная цель заключения браков – желание иностранных граждан получить в упрощенном порядке вид на жительство, а впоследствии и гражданство Российской Федерации.

В целях недопущения подобных случаев по искам прокуроров ограничивается доступ к интернет-ресурсам, содержащим коммерческие объявления об оказании услуг по фиктивной постановке на регистрационный учет иностранных граждан[3].

Основаниями для вмешательства органов прокуратуры зачастую становятся многочисленные случаи фиктивной постановки на миграционный учет[4]. Также прокуратура реагирует на случаи неисполнения территориальными органами МВД России обязанностей в сфере противодействия незаконной миграции[5]. В частности, в деятельности участковых уполномоченных выявляются факты:

---

[1] Справка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности в 2017 г.

[2] Иностранец уговорил женщину на фиктивный брак ради российского гражданства // KALUGA-POISK.ru. 2017. 24 марта. URL: http://www.kaluga-poisk.ru/novosti-kaluga/zakon/inostranets-ugovoril-zhenschinu-na-fiktivnyy-brak-radi-rossiyskogo-grazhdanstva (дата обращения: 28.11.2018).

[3] См.: *Паламарчук А.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сети Интернет. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2017. С. 188.

[4] Справка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности в 2017 г.

[5] Справка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности в 2017 г.

- ненадлежащей организации работы по ведению паспортов административных участков, списочного учета постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства;
- отсутствия проверок мест регистрации иностранных граждан, что создает предпосылки к бесконтрольному нахождению иностранных граждан на территории страны;
- бездействия при незаконной регистрации в так называемых «резиновых квартирах».

Следует отметить, что наличие явных недостатков в работе органов внутренних дел отчасти связано и с недостатками законодательного регулирования.

Так, по нашему мнению, требует совершенствования механизм контроля за законностью пребывания иностранных граждан. Как известно, в настоящее время большое количество иностранных граждан получают в наем жилье у частных лиц, что особенно характерно для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Эти факты приняли массовый характер, несмотря на установленную законодательством ответственность за грубые нарушения предусмотренных запретов. В частности, за нелегальную сдачу жилья в наем предусмотрена уголовная ответственность по ст. 198 (Уклонение физического лица от уплаты налогов, сборов и (или) физического лица – плательщика страховых взносов от уплаты страховых взносов) УК РФ или административная – по ст. 122 (Неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора, страховых взносов) НК РФ. Кроме того, за фиктивную постановку на учет предусмотрена уголовная ответственность по ст. 322.3 (Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации), а за нарушение правил пребывания – административная по ст. 18.9 (Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства) КоАП.

Однако с учетом того, что право распоряжаться имуществом принадлежит исключительно правообладателю, законодательством не предусмотрена обязанность арендодателя извещать (уведомлять) органы внутренних дел о предоставлении жилых помещений как гражданам Российской Федерации, так и иностранным гражданам.

Кроме того, в соответствии со ст. 674 ГК РФ договор найма подлежит обязательной регистрации только в случае его заключения на срок не менее одного года. Арендодатели же во избежание дополнительных обременений заключают договоры на более короткие сроки, которые затем пролонгируются. Таким образом, информация о нанимателях ни участковым уполномоченным, ни в миграционные подразделения органов внутренних дел не поступает. Это без лишнего преувеличения представляет угрозу общественной безопасности. Например, терро-

ристический акт в Петербургском метрополитене в апреле 2017 г. был совершен человеком, который проживал в городе на съемной квартире без регистрации.

По нашему убеждению, данный пробел должен быть устранен путем введения в главу 19 (Административные правонарушения против порядка управления) КоАП статьи, предусматривающей ответственность за непредставление арендодателем сведений (информации) в органы внутренних дел о лицах, получивших жилье в наем, независимо от срока аренды. Такое уведомление должно поступать либо местному участковому уполномоченному, либо в местный отдел по вопросам миграции МВД России, возможно посредством Портала государственных услуг Российской Федерации. Уклонение от уведомления уполномоченных органов о лицах, находящихся в арендуемом помещении, в виде непредставления сведений о них должно повлечь ответственность в виде штрафа в размере не менее 100 тыс. руб.

В заключение необходимо отметить, что субъектами профилактики экстремистской деятельности вполне осознается наличие взаимосвязи современных миграционных процессов и терроризма. В числе основных факторов, препятствующих эффективности противодействия незаконной миграции, можно назвать характер и динамику миграционных процессов в стране и отдельных ее регионов, недостатки законодательной регламентации миграционного режима, просчеты правоприменительной практики и др.

Глава VII

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

§ 1. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении и пресечении преступлений террористической направленности в условиях новых вызовов и угроз

Как было показано в предыдущих главах монографии, в Российской Федерации терроризм приобрел устойчивые формы угроз для ее национальной безопасности. Изменение геополитической ситуации, появление новых внутренних и внешних террористических угроз вызывают необходимость выстраивания приоритетов в организации прокурорского надзора в сфере противодействия этому явлению.

Разрастание очагов влияния МТО повлекло за собой распространение этого явления на всю территорию России. В последние годы преступления анализируемой категории регистрировались почти во всех субъектах Российской Федерации. Относительная стабильность в этой сфере традиционно отмечается лишь в Республиках Бурятия, Тыва, Хакасия, Камчатском крае, Чукотском и Ненецком автономных округах, Еврейской автономной области, что в первую очередь обусловлено особенностями менталитета и вероисповедания проживающих в этих регионах народов.

В остальных регионах в последние годы преступления анализируемой категории имели место в связи с участием проживаемых в них граждан в НВФ и МТО за пределами территории Российской Федерации. Кроме того, следует учитывать, что преступления, связанные с вербовкой и финансированием терроризма, его оправданием и пропагандой через сеть Интернет, часто остаются латентными. В этой связи вопросы реализации функции надзора за исполнением законов государственными органами, осуществляющими выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений террористической направленности, актуальны для прокуроров во всех уголках страны.

Распространенность вовлечения в террористическую деятельность широкого круга лиц посредством сети Интернет вызывает необходимость осуществления непрерывной работы по выявлению сторонников терроризма. Опасной тенденцией является появление террористов-одиночек, совершающих теракты под влиянием информации экстремистско-террористической окраски в сети Интернет. Выявление так называемых «домашних» террористов, не связанных с радикальными группами, весьма проблематично.

Россия имеет длительный опыт борьбы с терроризмом. С учетом современных угроз способы противодействия ему постоянно модернизируются, а законодательство совершенствуется в соответствии с нормами международного права и действующими реалиями.

Органами прокуратуры в этом направлении проведена значительная работа по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений и преступлений террористической и экстремистской направленности.

В результате реализованного комплекса совместных организационно-практических мероприятий, несмотря на наличие ряда негативных факторов политического, экономического, миграционного и международного характера, оказывающих непосредственное влияние на динамику экстремистских и террористических проявлений, обеспечена безопасность подготовки и проведения важнейших общественно-политических, спортивных и иных мероприятий общегосударственного и международного уровня, минимизировано число экстремистских акций и террористических посягательств.

В этой связи 17 мая 2018 г. Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» (далее – приказ № 295). В организационно-распорядительном документе, помимо прочего, акцентируется внимание на обеспечении эффективности надзора за противодействием негативным явлениям, появившимся в последние годы.

Согласно п. 1 приказа № 295 своевременное предупреждение преступлений и правонарушений террористической направленности, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности, является важнейшим направлением надзорной деятельности.

Пункт 2.8 приказа № 295 обязывает прокуроров проводить в уполномоченных органах проверки исполнения законов об оперативно-розыскной деятельности, направленной на: предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений террористической направленности; выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания;

предупреждение и пресечение готовящихся и совершаемых террористических актов; выявление участников незаконных вооруженных формирований, террористических организаций и сообществ, своевременное пресечение их преступной деятельности, в том числе на этапе приготовления; установление и ликвидацию источников и каналов финансирования терроризма; противодействие использованию средств массовой информации и сети Интернет в террористических целях.

Поскольку преступления террористической направленности создают опасность гибели людей, особое внимание должно уделяться их выявлению и пресечению на этапе приготовления. Это касается не только своевременного предотвращения террористических актов, но и других преступлений, связанных с подготовкой к вступлению в незаконные вооруженные формирования, террористические организации и вербовкой в них новых участников.

Следует учитывать, что значительное количество преступлений анализируемой категории совершают трудовые мигранты из стран Центральной Азии.

Миграционные потоки на территорию Российской Федерации существенно увеличивают террористическую угрозу. Трудовые мигранты, постоянно пребывающие на территорию России, нередко имеют устойчивые радикальные взгляды.

С начала 1990-х гг. система образования в странах Центральной Азии приходит в упадок, растет число неграмотного населения, что в условиях низкого уровня жизни в этих государствах создает благоприятную среду для радикализации местного населения.

В настоящее время правоохранительными структурами и органами государственной власти Российской Федерации проводится масштабная работа по профилактике экстремизма и укреплению межнациональной стабильности со школьной скамьи. В свою очередь, в странах Центральной Азии эта деятельность только начинается[1]. В течение трех десятилетий там развивались религиозные учения, радикализирующие сознание людей. Необходимый комплекс мер, в том числе направленных на повышение занятости и уровня жизни, а также профилактику в духовных аспектах, прежде всего, посредством повышения качества образования и подготовки мусульманского духовенства, принимается в недостаточной степени.

Безработица в странах Азии приводит к массовому выезду трудоспособного населения на заработки в Россию. Согласно сведениям, размещенным на официальном сайте МВД России, ежегодно в нашу

[1] См.: *Старостин А.* На службе у террористов: причины радикализации мигрантов из Средней Азии // РСМД. 2017. 20 сент. URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/na-sluzhbe-u-terroristov-prichiny-radikalizatsii-migrantov-iz-sredney-azii/ (дата обращения: 17.09.2018).

страну с целью заработка въезжает свыше 4 млн иностранцев, основная часть которых является гражданами стран Азии: Таджикистана, Кыргызстана, Туркменистана, Узбекистана. В 2017 г. вновь наблюдалась тенденция увеличения почти на 10% числа прибывших в Российскую Федерацию иностранных граждан.

Некоторые из них приезжают в Россию с целью совершения терактов и содействия террористической деятельности.

Так, в июле 2017 г. граждане из республик Средней Азии установили на пути следования в г. Санкт-Петербурге поезда «Сапсан» металлическую сварочную конструкцию. По замыслу террористов наезд на нее состава должен был привести к сходу вагонов с рельс и повлечь за собой большое количество человеческих жертв. В результате столкновения четыре вагона поезда получили значительные повреждения, однако пострадавших удалось избежать.

Трудовые мигранты из стран Азии активно участвуют в финансировании терроризма и осуществляют вербовку в МТО[1].

Так, приговором Московского окружного военного суда от 30 марта 2017 г. гр-н Кыргызской Республики Б.М.С. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205.1, ч. 2 ст. 205.5, ч. 2 ст. 208 УК РФ, и ему назначено наказание в виде 7 лет лишения свободы. Приговором суда установлено, что убежденный сторонник МТО «Исламское государство» Б.М.С., сразу после прибытия в г. Москву в 2013 г. под видом трудового мигранта стал осуществлять подбор и вербовку земляков для участия в террористической деятельности, организацию их пребывания в столице и последующего вылета в Турцию для вступления в ИГИЛ на территорию Сирии. С целью склонения земляков к террористической деятельности, Б.М.С. приглашал знакомых в съемную квартиру в Москве и рассказывал о влиянии МТО «Исламское государство» в мусульманском мире, о якобы проводимом посредством террористической деятельности очищении мусульман и убеждал присутствующих в необходимости выезда в Сирию для оказания помощи «братьям-мусульманам» на пути «джихада».

Согласно Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 (далее – Стратегия), успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов является одной из целей государственной национальной политики.

---

[1] Так, председатель Следственного комитета Российской Федерации А.И. Бастрыкин в интервью «Российской газете» отметил, что «вербовщики целенаправленно используют среду мигрантов для радикализации не сумевших адаптироваться в России граждан ближнего зарубежья, стремятся создать так называемые спящие ячейки, которые можно мобилизовать на теракты». URL: http://migrant.mobi/ru/bastrikin/ (дата обращения: 28.11.2018).

Правительством Российской Федерации с 2013 г. разрабатываются планы мероприятий по реализации Стратегии, предусматривающие комплексные меры, направленные на достижение обозначенных задач. В рамках этих планов приняты государственные программы по поддержанию общероссийской гражданской идентичности, социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации, профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве, по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Соответствующие компоненты также включены в программные мероприятия в сфере образования, молодежной политики, развития культуры и туризма.

В целях предупреждения преступной деятельности мигрантов на органы государственной власти, органы местного самоуправления законодательством возложены обязанности по участию в профилактике терроризма и экстремизма, разработке и осуществлению мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, реализации прав национальных меньшинств, обеспечению социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Во всех субъектах Российской Федерации данная работа организована на системной основе: разрабатываются и реализуются различные программные мероприятия в сфере гармонизации межнациональных отношений, предупреждения межнациональных конфликтов, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. На региональном уровне и уровне муниципалитетов созданы совещательные органы, межведомственные рабочие группы, планирующие совместные мероприятия и координирующие работу в этих направлениях.

Таким образом, в Российской Федерации предпринимается широкий комплекс мер для профилактики радикализации трудовых мигрантов. Однако в странах Азии подобная работа среди населения не проводится вообще либо является неэффективной.

В части осуществления надзора за выявлением и пресечением преступлений, связанных с финансированием терроризма, ситуация складывается следующим образом.

Количество выявленных фактов финансирования террористической деятельности незначительно в сравнении с масштабами преступлений рассматриваемой категории.

Так, в 2017 г. зарегистрировано 1871 преступление террористической направленности, однако в связи с финансированием терроризма возбуждено лишь 119 уголовных дел (или 6,3%), в 2016 г. – 53 из 2227 (или 2,3%), в 2015 г. – 38 из 1538 уголовных дел (2,4%). В I полугодии 2018 г. выявлено 72 факта финансирования терроризма (I полугодие 2017 г. – 63), что составляет 7% от общего числа зарегистрирован-

ных преступлений террористической направленности (I полугодие 2017 г. – 5,5%).

Большинство таких уголовных дел возбуждено по фактам, имевшим место в прошлые годы. Как правило, анализируемые деяния выявляются в ходе расследования уголовных дел о других преступлениях экстремистско-террористической окраски при изучении сведений о движении денежных средств фигурантов. Случаи установления самостоятельных преступлений этой категории единичны.

Основными причинами невысокого числа возбужденных по ст. 205.1 и ч. 1 ст. 208 УК РФ уголовных дел являются неосведомленность правоохранителей о современных способах финансирования террористической деятельности.

Так, в ходе изучения в Генеральной прокуратуре Российской Федерации уголовного дела по обвинению А., поступившего из прокуратуры Республики Саха (Якутия) с заключением о законности принятого следователем решения о приостановлении следствия установлена причастность фигуранта к финансированию терроризма. После направления в прокуратуру республики информации в отношении А. возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 205.1 УК РФ в связи с организацией финансирования терроризма на сумму свыше 400 тыс. руб. Производство по уголовному делу приостановлено, поскольку А. находится в международном розыске.

Интенсивность террористической деятельности напрямую зависит от уровня ее финансирования. Достаточная материальная база позволяет террористам подготавливать и совершать террористические акты, вербовать новых рекрутов, оказывать активное противодействие правоохранительным органам. В этой связи противодействие финансированию терроризма является одним из важнейших инструментов борьбы с терроризмом в целом[1].

Иногда именно получение денежных средств для обеспечения деятельности МТО является целью совершения их сторонниками тяжких преступлений.

Так, в 2016 г. А., находясь в местах лишения свободы, посредством сети Интернет создал террористическое сообщество, основным предназначением которого являлось получение средств для финансирования терроризма. По его указанию трое завербованных совершили в Тверской области двойное убийство, сопряженное с разбоем. Похищенные у потерпевших денежные средства на сумму свыше 485 тыс. руб. были направлены на финансирование МТО «Исламское государство. Приговором Московского окружного военного суда от 29 июля 2016 г. А. назначено наказание по совокупности преступлений и приговоров в виде 30 лет лишения

[1] Отчет ФАТФ «Новые риски финансирования терроризма. Октябрь 2015 г.». URL: https://eurasiangroup.org/files/FATF_docs/Novye_riski_finansirovaniya_terrorizma.pdf (дата обращения: 17.09.2018).

свободы. Соучастники преступления и исполнители убийства приговорены к длительным срокам лишения свободы.

Анализ следственной и судебной практики показал, что финансирование террористической деятельности осуществляется как ее убежденными сторонниками, подготавливающими теракты и активно участвующими в преступлениях, так и случайными пособниками терроризма, склоненными к оказанию помощи МТО посредством сети Интернет.

Чаще всего такие преступления совершаются посредством материального обеспечения участия в МТО родственников и знакомых фигурантов. Нередко пособники терроризма не пользуются мерами конспирации и перечисляют денежные средства со своего счета на банковские карты, оформленные на имя участника террористической организации или его близких.

Так, приговором суда З. признана виновной в финансировании террористической деятельности участницы МТО ИГИЛ Б. путем осуществления денежных переводов на общую сумму свыше 60 тыс. руб. со своей банковской карты на счет, открытый на имя террористки. Кроме того, З. осуществила денежные переводы на находящиеся у Б. банковские карты, оформленные на ее мать и сестру.

Наиболее часто финансирование террористической деятельности МТО и НВФ осуществляется с помощью денежных переводов через ПАО «Сбербанк России», что в первую очередь обусловлено значительным количеством клиентов этого кредитного учреждения и удобством использования системы электронных сервисов. Нередко россияне, намеревающиеся выехать в Сирию и Ирак, берут банковскую карту Сбербанка с собой для получения денег после вхождения в состав МТО и НВФ.

Так, 3 декабря 2017 г. седьмым СУ ГСУ Следственного комитета Российской Федерации по ч. 1 ст. 205.1 УК РФ возбуждено уголовное дело в отношении М., который, находясь в Сирии, с 2015 г. аккумулировал на своем счете, открытом в ПАО «Сбербанк России», денежные средства, перечисляемые на финансирование терроризма. В 2015–2016 гг. М. обналичил в г. Стамбуле и передал командирам джамаатов МТО ИГИЛ денежные средства на сумму свыше 2,3 млн руб.

Значительное число лиц, вовлеченных в финансирование терроризма, является результатом психологического манипулирования, избранного членами МТО и НВФ в качестве инструмента привлечения денежных средств наибольшего количества людей. Склоняя к вступлению в террористическую организацию, эмиссары внушают потенциальным жертвам мысль о том, что каждый истинный мусульманин обязан принять участие в «священной войне» и быть причастным к хиджре (переселению угнетенных верующих на подходящую для жизни по канонам религии территорию). Отстранившийся от этого,

по словам вербовщиков, не может считаться истинным мусульманином и после смерти попадет в ад. Финансирование МТО и НВФ даже незначительными суммами пропагандируется как средство искупления грехов для мусульман, не принимающих непосредственного участия в боевых действиях.

Правоохранительными органами выявлены убежденные сторонники НВФ и МТО, которые, поддавшись мощной психологической обработке эмиссаров террористической организации, осуществляли ее финансирование, не только аккумулируя денежные средства спонсоров международного терроризма, но и перечисляя основную часть заработанного лично на те же цели.

Приговором Московского окружного военного суда граждане Кыргызской Республики А. и Н. признаны виновными в финансировании терроризма на сумму свыше 183 тыс. руб. Установлено, что Н., будучи убежденным в необходимости оказания помощи МТО ИГИЛ, ежемесячно передавал на финансирование терроризма часть своего заработка. В свою очередь А. перечислял эти и другие собранные им денежные средства на счет, открытый в ПАО «Сбербанк России», находящимся в Сирии боевикам. Впоследствии деньги были обналичены в г. Стамбуле.

Террористические организации активно используют в своих целях социальные сети и мессенджеры. В качестве способа получения денежных средств нередко применяются системы электронных кошельков и переводов.

Приговором Московского окружного военного суда Г. признан виновным в финансировании терроризма на сумму 7 тыс. долл. США посредством денежных переводов в 2013–2014 гг. в платежной системе MoneyGram участнику террористической организации «Джунш аш-Шам», которые были обналичены в Турции.

Финансирование террористической деятельности в Сирии и Ираке осуществляется как лицами, находящимися в России, так и россиянами, воюющими в составе МТО и НВФ на территории иностранных государств. Такие преступления совершаются путем привлечения боевиками на нужды ИГИЛ денежных средств через сеть Интернет.

Приговором Северо-Кавказского окружного военного суда от 18 декабря 2017 г. А. признан виновным в финансировании МТО ИГИЛ посредством перевода с помощью системы «СбербанкОнлайн» свыше 152 тыс. руб. лицам, воюющим в Сирии, и ему назначено наказание в виде 8 лет лишения свободы.

Таким образом, финансирование террористической деятельности осуществляется следующими способами:

1) передача денежных средств участникам НВФ и МТО лично;

2) безналичный перевод денежных средств на обеспечение террористической деятельности через банковские учреждения и посредством электронных платежей;

3) предоставление ресурсов для осуществления террористической деятельности.

Сведения о финансировании терроризма, содержащиеся в уголовных делах, зачастую игнорируются следователями.

Так, производство по уголовному делу об участии Д. в НВФ трижды приостанавливалось следователем ОМВД России по г. Каспийску Республики Дагестан вопреки доказательствам причастности обвиняемого к финансированию терроризма на сумму свыше 2 тыс. долл. США. Нарушения закона устранены по требованию прокурора.

Взаимодействие правоохранительных органов с Федеральной службой по финансовому мониторингу, за редким исключением, осуществляется лишь в рамках включения подозреваемых и обвиняемых в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской и террористической деятельности (далее – перечень).

Как правило, запросы в Росфинмониторинг направляются следователями только по уголовным делам о финансировании терроризма. Число фактов затребования информации о банковских операциях лиц, обвиняемых в преступлениях террористической направленности, в материалах которых отсутствуют очевидные признаки финансирования, незначительно.

Нередко в ходе производства по уголовным делам о преступлениях террористической направленности меры к выявлению имущественных активов фигурантов не предпринимаются, финансовые потоки не отслеживаются. Между тем несвоевременное возбуждение уголовных дел о преступлениях террористического характера препятствует внесению причастных к ним лиц в перечень, благодаря чему они годами продолжают безнаказанно финансировать терроризм, пользуясь счетами, открытыми на свое имя.

Многочисленны факты ненаправления в Росфинмониторинг информации о привлечении конкретных лиц к уголовной ответственности за преступления террористической направленности.

При осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью необходимо обращать внимание на своевременность и полноту принятия ими мер к выявлению, пресечению и расследованию фактов финансирования терроризма. Давать оценку эффективности взаимодействия с Росфинмониторингом, полноте и всесторонности проверки поступившей информации о признаках финансирования терроризма.

Важно предоставленными законом полномочиями добиваться своевременной реализации органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, материалов, содержащих признаки преступлений анализируемой категории.

Целесообразно акцентировать внимание следователей на рассмотрении вопроса о наличии признаков финансирования терроризма по каждому уголовному делу о преступлении террористической направленности.

В последние годы существенно активизировалась деятельность правоохранительных органов по выявлению фактов приготовления россиян к выезду на территорию иностранных государств для участия в террористической деятельности[1]. В итоге сотрудники ФСБ России и МВД России стали задерживать в аэропортах лиц, намеривавшихся вылететь в Турцию, Египет, Грузию и другие страны для последующей переправки в Сирию и Ирак. Возбуждение уголовных дел по таким фактам является результатом кропотливой продолжительной работы по документированию приготовления к вступлению в террористические формирования, в том числе сведений о радикализации сознания и вероисповедания фигуранта, его связях с джихадистами и вербовщиками, позволяющих в своей совокупности доказать умысел на совершение преступления.

Ключевым условием результативности такой работы является своевременное выявление приверженцев радикального ислама, склонных к принятию решения о вступлении в НВФ и МТО[2]. Неоценимую помощь в этом вопросе могут оказать отправители религиозного культа[3]. Именно они способны заметить изменения в убеждениях представителей своей уммы, радикализацию их сознания и стремление стать одним из рекрутов террористической организации.

Залог успеха пресечения преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 205.5 и ч. 2 ст. 208 УК РФ на этапе приготовления, – качественное документирование таких действий и своевременная реализация полученных материалов.

Основная сложность доказывания преступлений, предотвращенных на этапе приготовления, – опровержение доводов фигурантов об отсутствии умысла на их совершение. В этой связи результаты ОРД должны позволять опровергнуть версию фигуранта о следовании в приграничные с зонами вооруженных конфликтов государства с иными целями.

---

[1] См.: *Керимов А.Д., Красинский В.В., Халипова Е.И.* Об общегосударственном комплексе мер по противодействию проникновению на территорию Российской Федерации участников международных террористических организаций и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2 (7). С. 178–186.

[2] См.: *Абдулатипов А.М.* Криминологическое исследование субъектов, совершивших преступления террористической направленности в Республике Дагестан // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2018. № 1 (18). С. 74–77.

[3] Противодействие вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации: пособие / под общ. науч. ред. В. В. Меркурьева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. С. 120–123.

Об умысле на вступление в МТО и НВФ за пределами территории Российской Федерации в частности могут свидетельствовать (в совокупности):

- увлечение радикальными идеями, принятие ислама после отказа от другой религии;
- высказывания о невыносимости жизни мусульман на территории России и необходимости Всемирного халифата;
- общение с приверженцами нетрадиционных течений ислама, а также поддержание связи с лицами, уже выехавшими в Сирию или Ирак;
- заключение мусульманского брака (никях) с лицом, находящимся на территории приграничных с зоной вооруженного конфликта государств;
- интерес к сайтам и страницам в социальных сетях с экстремистско-террористическим подтекстом;
- реализация имущества, увольнение с работы без намерения трудоустроиться к другому работодателю;
- обращение в УФМС за получением заграничного паспорта при отсутствии сведений о посещении других стран в туристических целях;
- создание условий для переезда в другое государство, поиск необходимых денежных средств;
- внезапный интерес к изучению арабских языка и культуры, обычаев мусульманских народов;
- стремление к изучению методики обращения с оружием и боеприпасами, взрывному делу;
- изменение внешнего облика в сторону приверженности традициям мусульманских народа;
- интерес к маршруту следования в зоны, подконтрольные террористам;
- поиск контактов с участниками НВФ и МТО;
- намерение выехать в приграничные с зонами террористической активности государства при отсутствии сведений о поступлении в учебные заведения, находящиеся на их территории, либо намерении учиться в них;
- приобретение авиабилета в один конец на рейсы в приграничные с Сирией, Ираком, Афганистаном государства.

Важно помнить, что указанные признаки в отдельности не являются свидетельством приготовления лица к совершению анализируемого преступления. Об умысле на вступление в НВФ или МТО можно судить лишь при наличии совокупности доказательств, достаточных для привлечения лица к уголовной ответственности.

Установив наличие в деле оперативного учета (далее – ДОУ) указанных сведений, необходимо добиваться реализации материалов оперативно-розыскной деятельности.

Своевременность – важнейшее условие эффективности пресечения преступлений на этапе приготовления. В этой связи приказ № 295 обязывает прокуроров обеспечить систематическую проверку всех дел оперативного учета анализируемой категории.

§ 2. Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении и пресечении деятельности иностранных террористов-боевиков и членов их семей

В настоящее время проблематика иностранных террористов-боевиков, возвратившихся в страны проживания, происхождения или третьи страны, обладает особой актуальностью.

Разгром террористических организаций, базирующихся на территории Сирии, повлечет за собой массовый отток иностранных террористов-боевиков (далее – ИТБ) в другие страны[1]. Поскольку на родине либо в стране пребывания в отношении таких лиц, как правило, возбуждено уголовное судопроизводство, ИТБ будут стремиться осесть в государствах, в наименьшей степени заинтересованных в их выдаче либо привлечении к ответственности за преступления террористического характера. В том числе в странах, стремящихся уменьшить общественную опасность совершаемых преступлений террористического характера либо перевести их в разряд преследований по политическим мотивам.

Часть ИТБ проследует в страны происхождения посредством незаконного пересечения государственной границы, в том числе с поддельными документами.

Поскольку Российская Федерация настаивает на привлечении к ответственности каждого причастного к террористической деятельности, зная о возможном уголовном преследовании, ИТБ могут попытаться проникнуть в страну незаконно.

В результате анализа уголовных дел о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации установлена распространенность случаев пересечения границы иностранными гражданами по документам другого лица либо после смены установочных данных. Вероятность таких фактов обусловлена идентификацией пересекающего государственную границу лишь по фотографиям на документах.

Отсутствие в законе требования об обязательном прохождении процедуры отбора биометрических показателей приводит к проникнове-

---

[1] Александр Бортников: После поражения в Сирии боевики запрещенной ИГИЛ намерены создать новую террористическую сеть // Первый канал. 2017. 4 окт. URL: https://www.1tv.ru/news/2017-10-04/333850-aleksandr_bortnikov_posle_porazheniya_v_sirii_boeviki_zapreschennoy_igil_namereny_sozdat_novuyu (дата обращения: 17.09.2018).

нию в Российскую Федерацию иностранных граждан, въезд в страну которым запрещен в установленном законом порядке. Действующая система контроля въезда в страну не позволяет предотвратить такие факты.

Анализ имеющейся информации, в том числе материалов уголовных дел, свидетельствует о том, что, покидая регион боевых действий, часть иностранных террористов-боевиков следует на территорию других государств не только для спасения собственных жизней, но и для совершения террористических актов, вербовки новых сторонников и создания радикальных ячеек по всему миру.

Предотвращению проникновения в Россию иностранных террористов-боевиков будет способствовать:

1) *своевременное выявление причастных к терроризму, возбуждение в отношении них уголовных дел и объявление в международный розыск*.

После разгрома террористических организаций на территории Сирии в Турции, Ираке, Германии и других странах стали задерживать граждан Российской Федерации, следовавших с зоны влияния «Исламского государства». Однако выявлены факты, когда после получения запроса из компетентных органов иностранных государств выяснялось, что террорист не является фигурантом уголовного дела и не находится в международном розыске. Такие случаи произошли в результате несвоевременной реализации результатов оперативно-розыскной деятельности, что подтверждает необходимость систематической проверки всех дел оперативного учета этой категории и настаивания на их направления в следственные органы для возбуждения уголовных дел;

2) *ужесточение контроля за пересечением Государственной границы Российской Федерации*.

Следует отметить, что ряд ИБТ находились в зонах влияния террористических организаций вместе с членами своих семей. Многие из них стремятся возвратиться на родину после разгрома МТО «Исламское государство» либо гибели главы семьи.

В ходе изучения результатов оперативно-розыскной деятельности и материалов уголовных дел установлено, что часть совершеннолетних членов семей ИБТ в период нахождения в Сирии и Ираке участвовали в МТО.

Важно учитывать, что в Российской Федерации уголовно наказуемым является не только участие в боевых действиях в составе НВФ и МТО с оружием в руках. Согласно п. 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» выполнение лицом функциональных обязанностей по обеспечению деятельности НВФ, МТО (строительство временного жилья, различных сооружений и заграждений; приготовление пищи; ведение подсобного хозяйства в местах расположения

незаконного вооруженного формирования и т.п.) тоже подпадает под признаки преступлений террористической направленности.

Нахождение на территории зоны влияния террористической организации, живущей по законам шариата, в окружении террористов-фанатиков радикализирует сознание человека даже в случае его нежелания участвовать в силовых акциях. Важно учитывать обязательные атрибуты жизни женщин на территории влияния МТО – необходимость ношения паранджи/никаб/чадры, соблюдения законов шариата, запрет на нахождение на улице без сопровождения и т.д. Каждый живущий на территории, контролируемой боевиками, подвергается мощнейшей психологической обработке, после которой нередко возвращение к нормальной жизни в обществе становится невозможным.

Сам факт добровольного переезда женщины из благополучной среды в зону боевых действий, тем более с детьми, жизнь которых оказывается под угрозой, во многом свидетельствует о трансформации ее сознания.

В большинстве случаев произнесение клятвы на верность террористической организации («баяд») является обязательным условием вступления в нее, в том числе для жен боевиков. В этой связи важно предотвратить вероятность возвращения жен ИБТ в Россию с целью участия в террористической деятельности, в том числе совершения террористических актов и вербовки новых рекрутов в МТО.

Следует учитывать, особенности развития детей, родившихся и выросших в зоне боевых действий. Дети террористов воспитываются в окружении экстремистской идеологии, зачастую не получая светского образования. Их обучают обращению с оружием и боеприпасами, культивируют в их сознании необходимость осуществления террористической деятельности, нетерпимость к иным взглядам, стремление к вражде и насилию. Нередко дети не только присутствуют при казнях, но и участвуют в них[1].

Существует опасность формирования у членов семей террористов четкой установки на месть за их гибель в ходе контртеррористических операций (КТО) и возвращения на территорию проживания с целью совершения террористического акта или продолжения экстремистской деятельности.

В этой связи важно настаивать на проведении оперативно-розыскных мероприятий в целях проверки причастности к терроризму каждого прибывшего из зоны влияния террористических организаций.

Целесообразно также проведение адресной профилактической работы. *Так, в Республике Татарстан по инициативе органов прокуратуры*

---

[1] См.: *Пегов С.* Дети Халифата // Life.ru. 2016. 17 апр. URL: https://life.ru/t/%D1%81%D0%B8%D1%80%D0%B8%D1%8F/401662/dieti_khalifata (дата обращения: 17.09.2018).

в наиболее сложных районах республики созданы и работают группы по организации адресной профилактической работы с лицами из числа отбывших наказание, членов семей следственно-арестованных и осужденных за совершение экстремистских и террористических преступлений лиц. В г. Чистополе, где было вскрыто террористическое сообщество, трудоустроено и социализировано 36 лиц указанной категории, их дети (а их 57) сейчас посещают школы и детсады, различные кружки. Более того, несколько женщин отказались от ношения хиджабов и инициировали разводы со своими мужьями-радикалами[1].

В последние годы прокурорами активизирован надзор за выявлением и пресечением преступлений террористической направленности в местах лишения свободы.

Пункт 2.13 приказа № 295 обязывает прокуроров осуществлять систематический надзор за исполнением законов о противодействии терроризму в деятельности ФСИН России, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

При этом в ходе проверок необходимо акцентировать внимание на:

- выявлении и пресечении фактов нахождения у осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также в библиотеках, молельных комнатах и иных помещениях исправительных учреждений литературы, документов либо информации на любых носителях, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих ее необходимость, а также содержащих пропаганду идей терроризма;
- выявлении и пресечении фактов нахождения у осужденных и лиц, содержащихся под стражей, средств мобильной связи и иных вещей и предметов, позволяющих бесконтрольно использовать возможности средств связи, в том числе сети Интернет, в целях осуществления террористической деятельности;
- проведении надлежащей воспитательной, профилактической и иной работы с лицами, придерживающимися радикальных взглядов, изучающими, пропагандирующими и распространяющими идеологию терроризма;
- своевременном информировании уполномоченных органов о фактах террористических проявлений в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы;
- исполнении возложенных законом обязанностей по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию готовящихся,

[1] Из выступления прокурора Республики Татарстан И.С. Нафикова по теме «Реализация координационных полномочий прокурора в борьбе с преступлениями экстремистской направленности и террористического характера в деятельности прокуратуры Республики Татарстан» на межведомственном совещании 13 сентября 2018 г. при заместителе Генерального прокурора Российской Федерации В.Я. Грине.

совершаемых и совершенных в исправительных учреждениях правонарушений и преступлений террористической направленности.

По каждому факту выявленных нарушений законов необходимо незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования, добиваться реального устранения причин и условий, им способствовавших, принципиально ставить вопрос об ответственности виновных должностных лиц.

Внесение в организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации отдельного блока об особенностях надзора за противодействием терроризму в местах лишения свободы продиктовано сложившимися реалиями.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации установлены значительные просчеты в работе органов и учреждений ФСИН России по предотвращению, выявлению и пресечению среди осужденных и лиц, содержащихся под стражей, преступлений и правонарушений террористического направленности.

Выявлено бесконтрольное использование осужденными средств мобильной связи, что привело к совершению ими в местах лишения свободы преступлений террористической направленности посредством сети Интернет.

Иногда оперативными подразделениями исправительных учреждений игнорируются возложенные на них ст. 84 Уголовно-исполнительного кодекса РФ обязанности по выявлению, предупреждению и раскрытию готовящихся и совершаемых преступлений, что позволило радикально настроенным осужденным годами безнаказанно осуществлять экстремистско-террористическую деятельность в местах лишения свободы.

Допущен вопиющий факт создания осужденным посредством мобильной связи террористического сообщества, участники которого совершали убийства в целях финансирования деятельности МТО «Исламское государство». Приговорами судов установлено, что на территории учреждений уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) в течение длительного времени осуществлялось не только склонение спецконтингента к террористической деятельности, но и принесение данными лицами присяги на верность «Исламскому государству».

Так, согласно приговору Московского окружного военного суда от 14 февраля 2017 г., в период нахождения в следственном изоляторе в 2013 г. А. был завербован воюющими в Сирии террористами в ходе общения в сети Интернет. Выполняя полученное от них указание, после прибытия в колонию А. проводил с осужденными беседы о радикальном исламе, убеждая их в необходимости вступления в МТО ИГ. Под его влиянием трое завербованных осужденных в декабре 2014 г. принесли присягу на верность МТО ИГ, видеозапись которой А. направил участникам МТО

ИГ посредством имевшегося у него мобильного телефона. Перед освобождением завербованных осужденных из мест лишения свободы А. провел их идеологическую подготовку, подробно проинструктировал о порядке вступления в МТО ИГ и договорился об их переправке в Сирию. Кроме того, через сеть Интернет А. склонил еще трех находившихся на свободе лиц к вступлению в МТО ИГ и убедил их в необходимости поиска денежных средств для финансирования террористической деятельности на территории Сирии. С этой целью завербованные по указанию А. совершили убийство двух граждан и похитили их имущество.

Как правило, факты совершения осужденными в местах лишения свободы преступлений экстремистской направленности и террористического характера выявляются не оперативными подразделениями учреждений УИС, а сотрудниками ФСБ России и МВД России.

Прокурорами в учреждениях УИС прокурорами обнаружена экстремистская литература. Допускается нахождение книг, включенных в федеральный список экстремистских материалов, не только у осужденных, но и в библиотеках и молельных комнатах исправительных учреждений.

В условиях возрастания опасности международного терроризма противоправная деятельность в местах лишения свободы создает угрозу общественной безопасности. В этой связи прокурорам надлежит уделять особое внимание надзору за соблюдением законов о противодействии экстремизму и терроризму в исправительных учреждениях и следственных изоляторах.

В целях недопущения свободного обращения среди осужденных экстремистской литературы целесообразно осуществлять сверку наименований изданий, находящихся в библиотеках, молельных комнатах учреждений УИС, а также у осужденных, с федеральным списком экстремистских материалов, опубликованным на официальном сайте Минюста России, на актуальную дату. При наличии оснований направлять вызывающую сомнения литературу, не признанную экстремистской, для проведения психолого-лингвистического исследования.

Изучение личных дел осужденных, постановленных на соответствующий профилактический учет, позволит выявить факты бездействия администрации учреждений УИС по проведению профилактических мероприятий и обеспечению соблюдения ими режима отбывания наказания.

При обнаружении в ходе проверки материалов оперативно-розыскной деятельности случаев совершения осужденными экстремистско-террористических действий необходимо удостовериться в своевременности их постановки на соответствующий профилактический учет. При этом следует учитывать, что один только факт привлечения к уголовной ответственности за преступление анализируемой категории согласно действующему законодательству не является безусловным основанием

для применения этой меры. Так, согласно п. 21 Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, утвержденной приказом Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72, на профилактический учет берутся подозреваемые, обвиняемые и осужденные, изучающие, пропагандирующие, исповедующие либо распространяющие экстремистскую идеологию. Таким образом, если осужденный после прибытия в исправительное учреждение не был замечен в указанной деятельности, основания для включения его в соответствующую категорию отсутствуют.

В ходе проверок целесообразно отбирать объяснения у лиц, отправляющих в исправительном учреждении религиозные обряды. Выяснению подлежат вопросы о наличии среди спецконтингента радикально настроенных осужденных, фактах изменения вероисповедания в период отбывания наказания и причинах их обращения в новую веру. Полученная информация будет способствовать объективной оценке эффективности работы администрации учреждения УИС по профилактике распространению экстремистской идеологии.

Факты совершения лицами, находящимися в местах лишения свободы, правонарушений и преступлений анализируемой категории, а также свободного использования ими средств мобильной связи могут быть выявлены прокурорами посредством мониторинга социальных сетей и специальных мобильных приложений для знакомств осужденных. Нередко представители спецконтингента создают персональные страницы в социальных сетях под своим именем, размещают в сети Интернет материалы экстремистской направленности и террористического характера, открыто заявляя о нахождении в колонии и демонстрируя соответствующие фото и видеоизображения.

В части, касающейся борьбы с увеличением сторонников МТО, следует отметить, что она становится одним из важнейших направлений работы правоохранительных органов, эффективность которой возможна лишь при объединении усилий всех субъектов противодействия[1].

Существенное значение имеет и организация надзора за выявлением и пресечением преступлений, связанных с организацией и участием в деятельности террористических сообществ.

Статья 205.4 «Организация террористического сообщества и участие в нем» была введена в УК РФ Федеральным законом от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ.

Под террористическим сообществом согласно ч. 1 ст. 205.4 УК РФ понимается устойчивая группа лиц, заранее объединившихся в целях осуществления террористической деятельности либо для подготовки или совершения одного либо нескольких преступлений, предусмо-

---

[1] *Седых Н.С.* Информационно-психологические способы вовлечения молодежи в терроризм // Вопросы безопасности. 2014. № 3. URL: http://e-notabene.ru/wi/article_12386.html (дата обращения: 17.09.2018).

тренных ст. 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360, 361 УК РФ, либо иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма.

До внесения в УК РФ ст. 205.4 УК РФ создание устойчивой группы лиц, заранее объединившихся в целях осуществления террористической деятельности, и участие в ней квалифицировалось по ст. 210 УК РФ.

К примеру, приговором Московского окружного военного суда от 21 марта 2017 г. З.Х.А. осужден по ч. 2 ст. 210 УК РФ за участие в преступном сообществе, созданном в период с 2000 по начало 2002 г. для совершения особо тяжких преступлений террористической направленности, в том числе захвата Театрального центра на Дубровке 25 октября 2002 г. Действия З.Х.А. были квалифицированы судом ч. 2 ст. 210, ч. 3 ст. 30 и ч. 3 ст. 205, ч. 3 ст. 205, подп. «ж, е» ч. 2 ст. 105, ч. 3 ст. 205.1 УК РФ, ч. 5 ст. 33 и ч. 3 ст. 206, ч. 3 ст. 222 УК РФ. Апелляционным определением Судебной коллегии по уголовным делам военнослужащих ВС РФ З.Х.А. назначено наказание в виде 18 лет 9 месяцев лишения свободы[1].

В 2014 г. такие преступления не регистрировались, однако с 2015 г. отмечается тенденция к росту их выявляемости. Так, в 2015 г. по ст. 205.4 УК РФ зарегистрировано 5 преступлений, в 2016-м – 6, в 2017 г. выявлено 24 преступления анализируемой категории. В I полугодии 2018 г. по ст. 205.4 УК РФ зарегистрировано 8 преступлений (I полугодие 2017 г. – 5, +0%).

В текущем году преступления, предусмотренные ст. 205.4 УК РФ, зарегистрированы в г. Москве (3), г. Санкт-Петербурге (1), Московской области (2) и Красноярском крае (2).

В большинстве случаев террористические сообщества создавались в целях совершения террористических актов на территории Российской Федерации. Однако все планируемые их участниками теракты были выявлены на этапе приготовления.

Теракты предполагалось совершить в местах массового скопления людей, что могло повлечь за собой значительное количество жертв.

Так, правоохранительными органами пресечена деятельность созданного сторонниками МТО ИГИЛ террористического сообщества, участники которого планировали совершение терактов на Красной площади г. Москвы во время празднования в 2016 г. годовщины Победы в Великой Отечественной Войне путем взрывов и расстрела людей из огнестрельного оружия[2].

В 2016 г. разоблачено состоящее из граждан Узбекистана и Киргизии террористическое сообщество, планировавших совершение в ноябре 2016 г.

---

[1] Уголовное дело № 201-АПУ17-30.

[2] Уголовное дело № 11607452904000024, находившееся в производстве СУ ФСБ России.

нескольких одновременных терактов на торговых, социальных и транспортных объектах городов Москвы и Санкт-Петербурга, расстрелов граждан, похищений и казней беременных женщин с последующим размещением видеозаписей преступлений в сети Интернет[1].

Основная часть установленных террористических сообществ создана участниками МТО ИГИЛ, находящимися в Сирийской Арабской Республике.

Так, в 2016 г. участник МТО ИГИЛ С., находясь в Сирии, создал террористическое сообщество с целью совершения терактов в России и воздействия на принятие решения о прекращении ведения Вооруженными Силами Российской Федерации операций против международного терроризма. Посредством сети Интернет в ячейку было вовлечено 7 жителей Свердловской области, которые по указанию С. изготовили взрывные устройства и подыскали огнестрельное оружие для совершения взрыва и расстрела людей в торгово-развлекательном центре г. Екатеринбурга. Террористы были задержаны, теракт предотвращен[2].

В июне 2017 г. пресечена деятельность участников террористического сообщества, созданного последователями МТО ИГИЛ посредством сети Интернет с территории Сирии, планировавших совершить взрывы на объектах железнодорожного транспорта в г. Санкт-Петербурге. У террористов изъяты оружие и боеприпасы.

В августе 2016 г. пресечена деятельность террористического сообщества «Рохнамо ба суи давлати исломи», созданного находящимся в Сирии участником МТО ИГИЛ Н., являющемся гражданином Республики Таджикистан. Завербованные посредством сети Интернет члены группы по его указанию планировали совершить теракты в Москве и Московской области[3].

Выявлены участники террористических сообществ, не связанных с деятельностью МТО ИГИЛ.

Так, в 2015 г. в России пресечена деятельность японской псевдорелигиозной организации «Аум Синрикё», являющегося террористическим сообществом. Подразделение организации действовало в Москве с 2010 г. в целях пропаганды доктрины, послужившей обоснованием совершения теракта с применением нервнопаралитического газа зарина последователями этого учения в метро г. Токио в Японии в марте 1995 г.[4]

---

[1] Уголовное дело № 11607452904000075, находившееся в производстве СУ ФСБ России.

[2] Уголовное дело № 11607007701000013, находившееся в производстве СУ ФСБ России.

[3] Уголовное дело № 11707450001000034, возбужденное СО УФСБ России по г. Москве и Московской области 31 августа 2017 г.

[4] Уголовное дело № 11802007703000006, возбужденное ГСУ СК России 18 января 2018 г.

В Республике Татарстан разоблачено террористическое сообщество, участники которого планировали совершить вооруженное нападения на крупные предприятия, взрывы на которых привели бы не только к большому количеству жертв, но и к возможной технологической катастрофе.

Так, в 2016 г. предотвращен теракт, который сторонник МТО ИГИЛ С. планировал совершить путем вооруженного нападения и взрывов на территории Казанского авиационного завода им. СП. Горбунова – филиала ПАО «Туполев» и ФКП «Казанский государственный казенный пороховой завод». С этой целью он создал террористическое сообщество под названием «Закамского Джамаата», в состав которого были вовлечены жители Республики Татарстан. В целях последующего совершения теракта участники сообщества получили навыки стрельбы из боевого оружия и проводили тренировочные стрельбы. С. изготовил взрывные устройства с поражающими элементами, в целях приведения их в действие на территории авиационного и порохового заводов. Преступники были задержаны в октябре 2016 г, в связи с чем теракты были предотвращены.

Большинство лиц были вовлечены в террористические сообщества через сеть Интернет.

К примеру, 28 декабря 2018 г. ГСУ СК России возбуждено уголовное дело по факту участия гражданина Республики Кыргызстан А. в террористическом сообществе «Джамаат Таухит валь-Джихад», действующее на территории Сирии. Установлено, что участник указанного сообщества, находясь на территории Кыргызстана, через сеть Интернет склонял россиян к выезду в Сирию[1].

Следует отметить, что террористические сообщества создавались не только мужчинами, но и женщинами.

Так, в 2015 г. пресечена преступная деятельность террористического сообщества, созданного жительницей Республики Дагестан И. в 2013 г. в целях финансирования НВФ, действующих на территории Северо-Кавказского федерального округа и САР. В сообщество были вовлечены женщины, вместе с которыми И. публиковала в специально созданной ею группе в социальной сети «ВКонтакте» объявления о приеме пожертвований на принадлежащие им банковские счета якобы для оказания помощи нуждающимся мусульманам. По указанию организатора сообщества 5 его участниц занимались распространением объявлений на другие информационные ресурсы для увеличения количества собранных денег. В декабре 2013 г. И. выехала в Сирию для участия в террористической деятельности в НВФ «Джейш аль-Мухаджирин валь-Ансар», в составе которого продолжила заниматься финансированием терроризма[2].

---

[1] Уголовное дело № 11702007703000327, возбужденное 28 декабря 2017 г. следователем ГСУ СК России.

[2] Уголовное дело № 141461, возбужденное следователем СУ ФСБ России 9 июля 2015 г.

Допущен факт создания террористического сообщества лицом, находящимся в местах лишения свободы.

Так, в 2016 г. А., находясь в колонии, посредством сети Интернет создал террористическое сообщество, основным предназначением которого являлось получение средств для финансирования терроризма. По его указанию трое находящихся на свободе завербованных совершили в Тверской области двойное убийство, сопряженное с разбоем. Похищенные у потерпевших денежные средства на сумму свыше 485 тыс. руб. были направлены на финансирование МТО «Исламское государство». Приговором Московского окружного военного суда от 14 февраля 2017 г. А. назначено наказание по совокупности преступлений и приговоров в виде 30 лет лишения свободы. Соучастники преступления и исполнители убийства приговорены к 27 и 28 годам лишения свободы.

По этими другим фактам в 2017 г. директору ФСИН России Генеральной прокуратурой Российской Федерации внесено 2 представления, по результатам рассмотрения которых 108 должностных лиц, в том числе 12 руководителей, привлечены к строгой дисциплинарной ответственности.

В 2018 г. разоблачено террористическое сообщество, созданное в целях пропаганды, оправдания и поддержания терроризма. Деятельность ячейки была пресечена до совершения других преступлений.

Так, 14 марта 2018 г. УФСБ России по Красноярскому краю возбуждены уголовные дела в отношении 3 организаторов и 6 участников террористического сообщества, созданного в целях пропаганды, оправдания и поддержания терроризма. С февраля 2017 г. трое красноярцев стали проводить в принадлежащем одному из них кафе религиозные собрания, приглашая для участия в них мусульман. В ходе встреч организаторы террористического сообщества осуществляли пропаганду терроризма и оправдание деятельности МТО ИГИЛ. В результате в состав террористического сообщества вошли еще 6 лиц.

Выявлен факт участия россиянина в террористическом сообществе, созданном участниками МТО ИГИЛ в целях совершения теракта в местах отдыха граждан Российской Федерации на территории г. Анталья Турецкой Республики. По указанию террористов Я. изготовил самодельное взрывное устройство, однако в дальнейшем отказался от приведения его в действие[1].

В большинстве случаев участниками террористических сообществ являются иностранные граждане и выходцы из стран СНГ, получившие гражданство России в последние годы. Факты подготовки терактов в составе террористических сообществ и организаций лицами,

[1] Уголовное дело № 11707007701000098, возбужденное СУ ФСБ России 23 октября 2017 г.

родившимися и выросшими в России, единичны. Это необходимо учитывать при осуществлении надзора за выявлением и пресечением преступлений террористической направленности.

§ 3. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации, разрешении сообщений о преступлениях террористической направленности

Особенности прокурорского надзора за рассмотрением сообщений о преступлениях террористической направленности обусловлены их общественной опасностью и значимостью. Промедление при рассмотрении сообщений о таких деяниях и их пресечении может привести к человеческим жертвам. В этой связи это направление надзора требует повышенного внимания.

Пункт 2.9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17 мая 2018 г. № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» обязывает прокуроров осуществлять своевременные предупреждение, выявление и устранение нарушений законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях террористической направленности.

Наиболее распространенными преступлениями этой категории в России являются деяния, предусмотренные ст. 205.5 «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации» и 208 «Организация незаконного вооруженного формирования и участие в нем» УК РФ.

В большинстве своем уголовные дела по указанным статьям УК РФ возбуждаются по фактам совершения преступлений за пределами России. Однако в регионах Северо-Кавказского федерального округа по-прежнему высока внутренняя террористическая угроза, создающая опасность гибели людей.

После завершения второй чеченской компании основная масса участников незаконных вооруженных формирований переместилась в Дагестан, Ингушетию и Кабардино-Балкарию. С 2013 г. значительная часть участвующих ранее в НВФ на территории СКФО боевиков выехала в Сирию. Однако в этих республиках по-прежнему действуют хорошо вооруженные группировки, систематически совершающие нападения на сотрудников правоохранительных органов, нередко приводящие к жертвам, в том числе среди мирных жителей.

Надзор за законностью при рассмотрении сообщений о преступлениях анализируемой категории, связанных с внутренним и внешним терроризмом, имеет свою специфику. Это обусловлено особенностя-

ми доказывания фактов участия в террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Особенностями привлечения к уголовной ответственности лиц, участвующих в деятельности незаконных вооруженных формирований и террористических организаций на территории других государств, является опосредованный характер доказательственной базы. Как правило, доказательствами причастности к террористической деятельности выехавших в Сирийскую Арабскую Республику, Ирак, Афганистан и другие страны являются результаты осмотра их переписки посредством сети Интернет с родственниками и знакомыми, а также показания близких лиц, подтверждающие преступные намерения фигурантов дела. Затрудненность привлечения к участию в деле в качестве свидетелей непосредственных очевидцев преступлений, совершенных за пределами России, предопределяет специфику доказывания по уголовным делам этой категории.

Поскольку будущие рекруты, как правило, попадают на территорию дислокации МТО незаконно, подтверждения требует даже сам факт их нахождения в зоне боевых действий. В условиях отсутствия непосредственных свидетелей совершения преступления за рубежом и отказа иностранных террористов-боевиков давать показания против самих себя доказывание преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 205.5 и ст. 208 УК РФ вызывает значительные трудности. В этой связи взаимодействие с членами семей иностранных террористов-боевиков в целях сбора доказательств преступной деятельности в зонах вооруженных конфликтов имеет приоритетное значение.

В целях установления объективной стороны преступлений, предусмотренных ст. 205.5 и 208 УК РФ, за пределами территории Российской Федерации, доказыванию подлежат:

- факт выезда из России с целью вступления в НВФ или МТО в зоне влияния боевиков;
- мотивы и цели вступления в НВФ или МТО;
- маршрут следования в Сирию с учетом отсутствия регулярных авиарейсов между Россией и Дамаском;
- факт нахождения на территории Сирии/Ирака/Афганистана;
- род деятельности фигуранта в зоне влияния боевиков;
- факт того, что объединение, в котором состоит фигурант, является НВФ или МТО и их наименования.

В настоящее время территория Сирия является основной ареной действий МТО ИГИЛ. Обширны подконтрольные «Исламскому государству» территории в Ираке. Разгром террористических группировок в Сирии повлек за собой экспансию террористов в Афганистан, Ливию и Ливан и другие страны мусульманского мира.

Анализ материалов уголовных дел показывает, что наиболее распространенными маршрутами следования российских рекрутов в Сирию

являются авиаперелеты из России в Турцию с последующим незаконным пересечением государственной границы Сирии. На территории Турции действуют так называемые «перевалочные пункты» для размещения новобранцев со всего мира и организации их транзита территорию влияния МТО и НВФ.

Фактически МТО используют Турцию в качестве своеобразного логистического центра для новобранцев.

Чаще всего незаконное пересечение границы с Турцией в целях последующего вступления в МТО и НВФ осуществляется в районе городов Урфа и Газиантеп, которые находятся вблизи сирийской границы.

Как правило, желание вступить в террористическую организацию формируется у человека под влиянием знакомых, уже участвующих в так называемом джихаде, либо вербовщиков, установивших с ними контакт в Интернете. В последующем они передают новобранцу номера телефонов лиц, обеспечивающих их встречу на территории Турции и переправку в Сирию.

Будущие рекруты уезжают в Турцию для последующей переправки в Сирию под предлогом туризма, обучения арабскому языку или поиска работы. Так как боевики попадают в Сирию незаконно, иногда опровергнуть эту версию достаточно сложно. Анализ материалов уголовных дел показывает, что на запросы о нахождении конкретного лица в Сирии официальные органы этой страны, как правило отвечают, что сведения о пересечении государственной границы Сирийской Арабской Республики отсутствуют.

Факт нахождения в Сирии и участия в террористической деятельности устанавливается показаниями родственников и знакомых фигуранта, которым он сообщал о намерении участвовать в джихаде, информировал о своих передвижениях и продолжил общение с ними после вступления в НВФ и МТО.

В этой связи при проверке материалов об отказе в возбуждении уголовных дел важно обращать внимание на наличие в них протоколов осмотра переписки фигуранта с проживающими в России близкими людьми. Если в объяснениях имеются сведения о том, что фигурант поддерживает связь с иными лицами посредством мессенджеров и телефонных переговоров, необходимо предоставленными законом полномочиями добиваться проведения следователем мероприятий, направленных на их осмотр в рамках проверки сообщения о преступлении. Содержание переписки в последующем может стать важнейшим доказательством причастности фигуранта к терроризму.

Нередко участники МТО и НВФ размещают свои фото с оружием, флагами ИГИЛ, в социальных сетях. На многих из них они позируют на фоне боевой техники.

Важно учитывать необходимость исследования в рамках проводимой в порядке ст. 144–145 УПК РФ процессуальной проверки сведений

о личности фигуранта, установления его вероисповедания, убеждений, круга общения и возможных мотивах вступления в НВФ или МТО.

Чаще всего перед убытием в Сирию человек меняет свой образ жизни, принимает религию ислам либо начинает исповедовать его радикальное течение. О радикализации может свидетельствовать прекращение посещения мечети, фанатично строгое исполнение канонов религии и нетерпимость к их нарушению.

Как правило, в преддверии выезда в Сирию фигуранты получают загранпаспорта и осуществляют активный поиск денежных средств, продают имущество, начинают изучать арабский язык и интересоваться радикальной идеологией.

В материалах проверки по сообщению об участии в НВФ или МТО за пределами территории Российской Федерации, помимо прочих, должны быть следующие материалы:

- сведения о месте и времени пересечения фигурантом границы Российской Федерации и маршруте сведения согласно приобретенным проездным документам;
- сведения о вероисповедании фигуранта, его убеждениях, круге общения, возможных мотивах вступления в НВФ или МТО, в том числе полученные из объяснений родственников и знакомых, друзей фигуранта, имама мечети, которую он посещал;
- информация о том, поддерживает ли фигурант связь с кем-то из находящихся на территории России, результаты осмотра переписки в сети Интернет, страницы в социальных сетях.

Следует отметить ежегодное увеличение количества выявляемых прокурорами нарушений закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях этой категории. Более половины из них допускается сотрудниками МВД России, что обусловлено выявлением и рассмотрением свыше 60% сообщений о преступлениях террористической направленности в России сотрудниками органов внутренних дел.

Пункт 2.10. приказа № 295 обязывает прокуроров добиваться законности процессуальных решений, соблюдения разумных сроков уголовного судопроизводства, эффективности взаимодействия следственных и оперативных подразделений и полноты принимаемых мер для установления и своевременного задержания лиц, причастных к организации и совершению преступления, выявления и пресечения источников и каналов финансирования терроризма, устранения причин и условий, способствовавших террористической деятельности.

Несмотря на то что преступления этой категории подрывают национальную и международную безопасность, следователи продолжают выносить незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе при наличии признаков преступлений.

Ежегодно прокуроры ставят на учет десятки преступлений террористической направленности, прежде всего, предусмотренные статьями 205.1, 205.3 и 205.5 УК РФ.

В некоторых случаях, несмотря на наличие достаточных данных для возбуждения уголовного дела, сообщения о преступлениях месяцами направляются из одного следственного подразделения в другое без принятия процессуального решения.

По-прежнему имеет место волокита при рассмотрении сообщений о преступлениях и вынесение процессуальных решений без фактического проведения проверки.

Такие факты имеют место на территории Северо-Кавказского федерального округа, где анализируемые преступления регистрируются ежедневно и расследуются в том числе сотрудниками районных отделов органов внутренних дел и СК России. В остальных субъектах Российской Федерации, как правило, сообщения о преступлениях террористической направленности рассматриваются следователями органов Федеральной службы безопасности и Следственного комитета Российской Федерации и находятся на особом контроле.

Пункт 3 приказа № 295 обязывает прокуроров субъектов Российской Федерации проверять законность и обоснованность всех процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела о преступлениях террористической направленности. В случае согласия с принятыми решениями материалы проверок не позднее 30 дней с момента их поступления прокурору должны быть направлены с заключениями по ним в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. В этой связи важно пресекать факты несвоевременного направления прокурору решений об отказе в возбуждении уголовных дел по сообщениям о преступлениях анализируемой категории.

В целях недопущения нарушения разумных сроков уголовного судопроизводств целесообразно систематически проводить сверки зарегистрированных сообщений о преступлениях террористической направленности с решениями о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела, поступившими в прокуратуру.

Несмотря на то что преступления, предусмотренные ст. 205.1, 205.5, 208 УК РФ, отнесены законом к исключительной подследственности следователей, иногда решения по ним принимают оперуполномоченные. Необходимо своевременно реагировать на такие факты предоставленными законом полномочиями.

Допускаются случаи принятия процессуальных решений следователями органов, неуполномоченных рассматривать сообщения о преступлениях террористической направленности. Необходимо иметь в виду, что преступления, предусмотренные ст. 205.1, 205.2, 205.3 УК РФ, отнесены законом к компетенции следователей СК России и органов государственной безопасности. В свою очередь деяния, ответ-

ственность за которые предусмотрена ст. 205.6 УК РФ, в соответствии с ч. 6 ст. 151 УПК РФ, расследуются органом, к чьей подследственности отнесено преступление, в связи с которым возбуждено соответствующее уголовное дело.

Нередко без надлежащей правовой оценки остаются сведения о преступлениях террористической направленности, содержащиеся в уголовных делах. Прежде всего, о преступлениях, предусмотренных статьями 205.1, 205.2, 205.3, 205.5 УК РФ.

Так, распространены факты оставления без должной юридической оценки сведений о прохождении лицом, обвиняемым в участии в НВФ и МТО, бучения в целях дальнейшего осуществления террористической деятельности.

Следует учитывать, что в большинстве случаев обучение в тренировочных центрах является обязательным условием вступления в МТО и НВФ на территории иностранных государств. Как правило, после прибытия в Сирию новобранцев направляют в учебный лагерь, где они проходят своеобразный курс «молодого бойца»: обучаются обращению с оружием, боеприпасами, повышают уровень общей физической подготовки. При этом обучение сопровождается ежедневными лекциями о радикальном исламе. Чаще всего продолжительность таких курсов составляет один месяц, затем рекрутов распределяют по подразделениям.

Сведения о прохождении обвиняемыми по ст. 208 и 205.5 УК РФ обучения в террористических целях, как правило, содержатся в протоколах осмотра переписки фигуранта со свидетелями по делу или фонограммах прослушивания их переговоров.

Нередко в материалах дел имеются сведения о причастности фигуранта к публичным призывам к осуществлению террористической деятельности, публичному оправданию или пропаганде терроризма. Чаще всего такая информация содержится в протоколах осмотра страниц обвиняемых в социальных сетях.

В случае игнорирования следователем содержащихся в материалах дела сведений о причастности фигурантов и других лиц к другим преступлениям, прокуроры должны добиваться надлежащей юридической оценки признаков преступлений посредством внесения требования.

§ 4. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений террористической направленности

Эффективный прокурорский надзор за законностью при расследовании уголовных дел о преступлениях террористической направленности возможен лишь при наличии у прокурора знаний о специфике таких деяний.

Пункт 2.10 приказа № 295 обязывает прокуроров в ходе осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия добиваться, в том числе мерами прокурорского реагирования, законности процессуальных решений, соблюдения разумных сроков уголовного судопроизводства, эффективности взаимодействия следственных и оперативных подразделений и полноты принимаемых мер для установления и своевременного задержания лиц, причастных к организации и совершению преступления, выявления и пресечения источников и каналов финансирования терроризма, устранения причин и условий, способствовавших террористической деятельности.

Такая работа может быть эффективной лишь при систематическом изучении прокурором материалов всех находящихся в производстве следственных органов уголовных дел о преступлениях террористической направленности. В большинстве федеральных округов количество таких уголовных дел в производстве следственных органов единично, в связи с чем непосредственный надзор за законностью при их расследовании осуществляют прокуроры субъектов Российской Федерации.

В регионах Северо-Кавказского федерального округа, на которые приходится основной массив уголовных дел анализируемой категории, к осуществлению надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие по делам о преступлениях террористической направленности, привлечены в том числе прокуроры районного звена.

Как положительный опыт в этой сфере оценивается работа органов прокуратуры Республики Татарстан. Во-первых, надзор за расследованием преступлений в сфере терроризма аппаратами всех правоохранительных ведомств (СК, ФСБ, ГСУ МВД) сосредоточен в отделе по противодействию экстремизму и терроризму. Отсюда же организуется работа территориальных прокуратур. Во-вторых, по особо резонансным делам прокуроры, осуществляющие прокурорский надзор и поддерживающие государственное обвинение в судах, максимально тесно взаимодействуют с органами следствия и оперативными службами, обеспечен их рабочий контакт с самого начала расследования. Так, гособвинители участвуют на заслушиваниях, знакомятся с проектом обвинения, взаимодействуют со следователями и оперативными сотрудниками, причем эта работа продолжается и на стадии судебного рассмотрения.

Например, по делу о ракетном обстреле территории «Нижнекамскнефтехима» сотрудники прокуратуры республики немедленно выехали на место, осуществляли надзор в динамике расследования, координировали работу следствия и оперативных служб, параллельно проводились и общенадзорные мероприятия, к работе привлекались работники прокуратуры по надзору за исправительными учреждения-

ми, так как обвиняемые ранее содержались в одной из исправительных колоний[1].

Следует учитывать, что законность при расследовании уголовных дел о преступлениях террористической направленности находится на особом контроле Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Специальные донесения о преступлениях террористической направленности, перечень которых определяется на основании ежегодно утверждаемого совместного указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», а также последующая информация о результатах следствия согласно п. 3.1 приказа № 295 должна незамедлительно направляться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Целесообразно давать оценку законности решения о возбуждении уголовного дела после изучения материалов, послуживших основанием для такого решения. При наличии сведений о незаконности решения о возбуждении уголовного дела своевременно выносить постановление о его отмене.

Следует учитывать, что доказывание преступлений террористической направленности, совершенных за пределами территории Российской Федерации, обладает некоторыми особенностями.

Специфика привлечения к уголовной ответственности лиц, участвующих в деятельности НВФ и террористических организаций на территории других государств, заключается в опосредованном характере доказательственной базы. Как правило, доказательствами причастности к террористической деятельности выехавших в Сирийскую Арабскую Республику, Ирак, Афганистан и другие страны являются результаты осмотра их переписки посредством сети Интернет с родственниками и знакомыми, а также показания близких лиц, подтверждающие преступные намерения фигурантов дела. Привлечение к участию в деле в качестве свидетелей непосредственных очевидцев преступлений, совершенных за пределами территории государства, инициировавшего уголовное судопроизводство, затруднено. В этой связи необходимо сконцентрировать усилия на повышении эффективности работы правоохранителей по сбору доказательств в отношении лиц, совершивших преступления рассматриваемой категории за пределами России.

Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) устанавливает ответственность за совершение преступлений вне пределов

---

[1] Из выступления прокурора Республики Татарстан И.С. Нафикова по теме «Реализация координационных полномочий прокурора в борьбе с преступлениями экстремистской направленности и террористического характера в деятельности прокуратуры Республики Татарстан».

Российской Федерации в нескольких случаях. Во-первых, в ч. 1 ст. 12 УК РФ речь идет о гражданах Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации лицах без гражданства, совершивших вне пределов Российской Федерации, преступление против интересов, охраняемых УК РФ (ч. 1 ст. 12). Во-вторых, согласно ч. 3 ст. 12 УК РФ уголовной ответственности подлежат иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, если преступление направлено против интересов Российской Федерации либо гражданина Российской Федерации или постоянно проживающего в Российской Федерации лица без гражданства, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

В первом случае условием наступления уголовной ответственности является отсутствие по данному преступлению решения суда иностранного государства, а во втором случае – иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории Российской Федерации.

При этом согласно ч. 2 ст. 459 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) в случае совершения на территории иностранного государства преступления лицом, имеющим российское гражданство, возвратившимся в Российскую Федерацию до возбуждения в отношении его уголовного преследования по месту совершения преступления, уголовное дело при наличии оснований, предусмотренных ст. 12 УК РФ, может быть возбуждено и расследовано по материалам, представленным соответствующим компетентным органом иностранного государства в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, в соответствии с УПК РФ. С учетом положений ч. 1 ст. 459 УПК РФ судебное разбирательство в таких случаях также производится в порядке, установленном уголовно-процессуальным законом.

Представляется, что предварительное расследование преступлений указанных видов вызывает объективные трудности у органов предварительного расследования, поскольку они совершены за пределами Российской Федерации.

Следует сразу оговориться, что при расследовании указанных преступлений общие правила предварительного расследования могут применяться усеченно или точечно. Такой вывод обусловлен тем, что порядок получения доказательств на территории иностранного государства является особым. Таких особенностей может и не быть, как предусмотрено ст. 456 УПК РФ, если у должностного лица, в производстве которого находится уголовное дело, появится возможность вызвать свидетеля, потерпевшего, эксперта, гражданского истца, граж-

данского ответчика, их представителей, находящихся за пределами территории Российской Федерации, для производства процессуальных действий на территории Российской Федерации.

Положения УПК РФ также не исключают права участия следователя на началах взаимности в следственных действиях, которые планируется произвести на территории иностранного государства. Такой вывод следует из анализа положений ч. 3 ст. 457 УПК РФ, согласно которым при исполнении запроса могут присутствовать представители иностранного государства, если это предусмотрено международными договорами Российской Федерации или письменным обязательством о взаимодействии на основе принципа взаимности.

В большинстве случаев следователи используют возможности, регламентированные ч. 1 ст. 453 УПК РФ. В данной норме предусмотрено, что при необходимости производства на территории иностранного государства допроса, осмотра, выемки, обыска, судебной экспертизы или иных процессуальных действий, предусмотренных УПК РФ, суд, прокурор, следователь, руководитель следственного органа, дознаватель вносит запрос об их производстве компетентным органом или должностным лицом иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации, международным соглашением или на основе принципа взаимности. При этом юридическая сила доказательств, полученных на территории иностранного государства, обладает той же силой, как если бы они были получены на территории Российской Федерации в полном соответствии с требованиями УПК РФ (ст. 455).

Однако такие возможности являются договорными, т.е. могут быть реализованы только при согласованности действий. Если же обоюдного согласия достигнуть не удалось, органы предварительного расследования обязаны использовать иные возможности, предусмотренные УПК РФ, поскольку установление обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, является обязанностью, а не правом компетентных должностных лиц. При этом такая деятельность также осуществляется с использованием общих правил предварительного расследования с исключениями, обусловленными спецификой производства предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях, совершенных вне пределов Российской Федерации.

К числу общих правил производства предварительного расследования, которые в данном случае должны применяться, относится закрепленная в ч. 1 ст. 152 УПК РФ обязанность проведения органом дознания на основании поручения следователя розыскных действий. Однако в данном случае речь идет лишь о самой возможности использования механизмов получения информации вне уголовно-процессуальной сферы. К тому же установление искомой информации о совершении преступлений вне пределов Российской Федерации исключительно на

основании результатов оперативно-розыскной деятельности видится проблематичным.

Специфика обстоятельств, при которых происходит совершение преступлений вне пределов Российской Федерации, создает необходимость использования результатов не только оперативно-розыскной и контрразведывательной, но и разведывательной деятельности.

Представляется, что цели осуществления оперативно-розыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельности в конечном счете едины, а для установления обстоятельств преступлений, совершенных вне пределов Российской Федерации, результаты разведывательной деятельности наряду с иными видами государственной деятельности будут являться более чем важными. Однако в соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» применение методов и средств разведывательной деятельности в отношении граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации не допускается.

Цели осуществления рассмотренных видов государственной деятельности определены в соответствующих законодательных актах.

Следует отметить, что разведывательная деятельность осуществляется не всеми органами, уполномоченными на проведение оперативно-розыскной деятельности. Вместе с тем возможность проведения оперативно-розыскной деятельности для органов, ориентированных на контрразведывательную и разведывательную деятельность, не исключена.

Возможность проведения установленных в законе гласных и негласных оперативно-розыскных мероприятий, в том числе ограничивающих конституционные права граждан, допустима как в ходе оперативно-розыскной деятельности, что следует из положений ч. 1 ст. 1 и ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», так и в ходе контрразведывательной и разведывательной деятельности, что отражено в ч. 4 ст. 9 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» и ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О внешней разведке» соответственно.

Однако порядок использования полученных результатов законодательно определен только применительно к оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности. В соответствии с ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» результаты оперативно-розыскной деятельности могут служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, представляться в орган дознания, следователю или в суд, в производстве которого находится уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законода-

тельства Российской Федерации, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств, и в иных случаях, установленных настоящим Федеральным законом. Согласно ч. 15 ст. 9 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» результаты контрразведывательных мероприятий могут быть использованы в уголовном судопроизводстве в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством для использования результатов оперативно-розыскной деятельности.

В ч. 3 ст. 14 Федерального закона «О внешней разведке» указано, что руководители и другие должностные лица федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, предприятий, учреждений и организаций, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, которым предоставляется разведывательная информация, несут устанавливаемую федеральным законом ответственность за разглашение содержащихся в ней сведений, составляющих государственную тайну или раскрывающих источники указанной информации. Тем самым федеральный законодатель возможность представления результатов разведывательной деятельности в том числе для нужд уголовного судопроизводства не исключил.

Таким образом, между оперативно-розыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельностью существуют тесные взаимосвязи, обусловленные спецификой определенных федеральными законами задач, подлежащих разрешению, при использовании для этого соответствующих средств и методов.

Порядок представления результатов оперативно-розыскной деятельности урегулирован совместной инструкцией «О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд», утвержденной приказом МВД России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, Следственного комитета Российской Федерации № 68. Как видно, в числе государственных органов, уполномоченных на представление результатов оперативно-розыскной деятельности, указаны государственные органы, которые также осуществляют контрразведывательную и разведывательную деятельность. При этом данные органы в соответствии с положениями ст. 40 и 151 УПК РФ к органам дознания прямо не отнесены. Такая ситуация дает основания предполагать, что возможность представления результатов деятельности данных государственных органов для их использования в уголовном судопроизводстве по положениям данной инструкции не исключена. Однако инициатива такового решения может исходить только от руководителей данных государственных органов. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2011 г. № 1676-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина К. на нарушение

его конституционных прав положениями ст. 13 Закона РФ "О государственной тайне", абз. 7 и 8 части первой ст. 14 и частью третьей ст. 25 Федерального закона "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации"» обращено внимание на то, что «снятие ранее введенных в предусмотренном законом порядке ограничений на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на доступ к их носителям предусмотрено в установленном Законом Российской Федерации "О государственной тайне" порядке, в частности при наличии изменения объективных обстоятельств, вследствие которого дальнейшая защита сведений, составляющих государственную тайну, является нецелесообразной (ст. 13)»[1]. С учетом того, что положения рассматриваемой инструкции определяют порядок представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд при наличии в них достаточных данных, указывающих на признаки преступления (п. 1), существенным является вопрос о возможности трансформации результатов других видов государственной деятельности в доказательства, поскольку в данном вопросе также имеется специфика. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что результаты оперативно-розыскной деятельности являются «не доказательствами, а лишь сведениями об источниках тех фактов, которые, будучи полученными с соблюдением требований Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", могут стать доказательствами только после закрепления их надлежащим процессуальным путем, а именно на основе норм уголовно-процессуального закона»[2].

С учетом изложенного, видится несколько вариантов преобразования результатов контрразведывательной и разведывательной деятельности в доказательства по уголовным делам о преступлениях террористической направленности, совершенных за пределами Российской Федерации.

В первом случае исследованные в ходе контрразведывательной и разведывательной деятельности сведения могут быть дополнительно проверены посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий. Использование полученных результатов при учете правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в Определении от 8 ноября 2011 г. № 1676-О-О, и в порядке, предусмотренном вышеназванной инструкцией и ст. 89 УПК РФ, в дальнейшем может позволить сформировать в уголовном процессе доказательства, подлежащие проверке и оценке.

---

[1] СПС «КонсультантПлюс».

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 21 и статьи 21.1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" в связи с жалобой гражданина О.А. Лаптева» (п. 4.2).

Во втором случае в условиях официального взаимодействия органы предварительного расследования могут быть сориентированы в искомой информации таким же образом, как это происходит при даче следователю ответа на поручение, предусмотренное ч. 1 ст. 152 УПК РФ. Одновременно у органов предварительного расследования также остается возможность признания при необходимости полученных сведений иными документами, которые в соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 74 УПК РФ признаются доказательствами по уголовному делу. Возникающие в данном случае вопросы, связанные с проверкой и оценкой собранных доказательств, целесообразно разрешать исключительно при учете специфики осуществляемой государственной деятельности, т.е. проверять и оценивать достоверность имеющегося доказательства посредством исследования других доказательств[1].

Как правило, расследование уголовных дел этой категории носит продолжительный характер ввиду необходимости производства сложных судебных экспертиз и направления запросов о правовой помощи в иностранные государства. Вместе с тем необходимо пресекать факты нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства.

Прокуроры обязаны проверять законность и обоснованность всех процессуальных решений о приостановлении расследования и прекращении уголовного дела о преступлении террористической направленности.

Согласно статистике, прокурорами отменяется каждое второе постановление следователей о приостановлении и прекращении производства по уголовным делам этой категории.

Распространена практика вынесения решений о приостановлении производства по уголовным делам при игнорировании очевидных признаков других преступлений в действиях фигурантов.

Допускаются факты приостановления производства по уголовному делу в связи с неустановлением местонахождения обвиняемого без проведения возможных в его отсутствие следственных действий. Иногда такие решения принимаются следователями многократно.

Следует обращать внимание следственных органов на необходимость направления в Федеральную службу по финансовому мониторингу запросов о финансовых активах фигурантов при наличии доказательства их причастности к финансированию терроризма.

Иногда, несмотря на наличие в материалах дел сведений о смерти обвиняемых, соответствующие документы не запрашиваются, моле-

---

[1] См.: *Меркурьев В.В., Аристархов А.Л.* Проблемы использования результатов контрразведывательной и разведывательной деятельности при расследовании преступлений террористической направленности, совершенных вне пределов Российской Федерации // Оперативник (сыщик). 2016. № 4 (49).

кулярно-генетические экспертизы для идентификации трупов не назначаются, а производство по уголовным делам не возобновляется.

Важно помнить, что согласно ч. 2 ст. 209 УПК РФ после приостановления предварительного следствия по указанному основанию следователь должен принять меры к установлению местонахождения подозреваемого или обвиняемого, а если он скрылся – к его розыску.

Часть 5 ст. 208 УПК РФ обязывает следователя принимать меры к розыску обвиняемого до принятия решения о приостановлении производства по уголовному делу по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 этой нормы закона.

В нарушение требований ч. 5 ст. 208 УПК РФ следователи выносят постановления о приостановлении производства по уголовным делам в отношении обвиняемых в участии в деятельности террористических организаций за рубежом без объявления их в розыск вообще.

Необходимо выявлять и пресекать случаи объявления лиц, обвиняемых в участии в террористической деятельности на территории Сирийской Арабской Республики и Ирака, лишь в федеральный розыск, и проверять реальность его осуществления.

Иногда в нарушение требований ст. 6.1 УПК РФ следователи принимают решения о привлечении лиц в качестве обвиняемых в участии в МТО и незаконных вооруженных формированиях за пределами Российской Федерации спустя длительное время после возбуждения уголовных дел. При этом нередко в материалах дел имеется достаточно доказательств причастности подозреваемых к преступлениям. Между тем отсутствие процессуального статуса обвиняемого препятствует объявлению лиц в международный розыск.

Изучению уголовных дел террористической направленности, поступивших для утверждения обвинительного заключения, следует уделять особое внимание.

Несмотря на типичность оснований для возвращения судами уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, следователями допускаются одни и те же нарушения закона. Это обусловлено постоянным обновлением состава работников органов предварительного следствия, прокуратуры и суда. В этой связи необходимо исключить вероятность наличия в уголовном дела нарушений уголовно-процессуального закона, которые могут послужить основанием для принятия судом таких решений.

Отметим, что факты возвращения судами прокурорам уголовных дел о преступлениях рассматриваемой категории единичны.

Буквальное толкование норм ч. 1 ст. 237 УПК РФ позволяет утверждать, что необходимым условием ее применения является наличие нарушений закона, которые суд не вправе устранить самостоятельно. Только в этом случае допущенные в ходе производства по уголовному делу нарушения станут препятствием его рассмотрения судом. Если на-

рушения устранимы на стадии судебного разбирательства, объективная необходимость в применении ст. 237 УПК РФ отсутствует.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что, основанием для возвращения уголовного дела прокурору являются существенные нарушения уголовно-процессуального закона, совершенные дознавателем, следователем или прокурором, в силу которых исключается возможность постановления судом приговора или иного решения. При этом КС РФ подчеркнул, что такие нарушения требований УПК РФ в досудебном производстве, которые не могут быть устранены в судебном заседании и исключают принятие по делу судебного решения, отвечающего требованиям справедливости, всегда свидетельствуют в том числе о несоответствии обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления требованиям УПК РФ[1].

Самой распространенной причиной применения судами положений ст. 237 УПК РФ является несоответствие обвинительного заключения требованиям закона. Как правило, на практике это выражается в отсутствии в фабуле обвинения даты, времени, места совершения преступления, ненадлежащем описании объективной и субъективной стороны содеянного, а также неприведении соответствующих квалифицирующих признаков.

Под допущенными при составлении обвинительного заключения нарушениями требований уголовно-процессуального закона следует понимать такие, которые исключают возможность принятия судом решения по существу дела на основании конкретного обвинительного заключения или акта.

В целях предотвращения использования судьями полномочий, предусмотренных ст. 237 УПК РФ, при проверке уголовных дел необходимо обращать особое внимание:

1) на точность приведения в обвинительном заключении сведений о личности обвиняемого: его фамилии, имени и отчестве, даты и места его рождения, месте жительства.

Целесообразно сверить эту информацию с имеющейся в уголовном деле копией паспорта обвиняемого.

В практике достаточнопримеров допущенных следователями (дознавателями) ошибок в установочных данных обвиняемых, что является неоспоримым основанием для применения судом норм ст. 237 УПК РФ. Имеются факты использования судами этого полномочия и по причине ошибочного указания в обвинительных заключени-

[1] См.: постановления Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П, от 2 июля 2013 г. № 16-П; определения Конституционного Суда РФ от 26 января 2017 г. № 53-О, от 25 мая 2017 г. № 925-О, от 26 октября 2017 г. № 2282-О, от 27 февраля 2018 г. № 274-О.

ях сведений о документах, удостоверяющих личность обвиняемых: серии и номера паспорта. В свою очередь недостоверные сведения о месте жительства обвиняемого препятствуют его вызову в судебное заседание, что также нередко приводит к возвращению уголовных дел прокурорам по основанию, предусмотренному п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ;

2) наличие в обвинительном заключении (акте/постановлении) сведений о прошлых судимостях обвиняемого.

Необходимо убедиться в достоверности приведения в обвинительном заключении сведений о судимостях посредством их сравнения с информацией, указанной в справках из МВД России и копиях приговоров;

3) соответствие обвинения, изложенного в обвинительном заключении (акте), обвинению, приведенному в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого.

Разница в фабулах обвинения, указанных в этих процессуальных документах, является неоспоримым основанием для применения судом положений ст. 237 УПК РФ, о чем прямо указано в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 г. № 1 (ред. от 1 июня 2017 г.) «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Однако в судебной практике по-прежнему встречаются примеры возвращения судами уголовных дел в порядке ст. 237 УПК РФ по этому основанию[1];

4) подтверждение факта вручения копии обвинительного заключения (акта/постановления) обвиняемому.

Основание для применения судами ст. 237 УПК РФ, предусмотренное в п. 2 ч. 1 этой статьи, обусловлено нормами ч. 2 ст. 222 УПК РФ, согласно которым вручение копии обвинительного заключения обвиняемому является обязательным. Отсутствие в деле расписки о фактическом получении обвиняемым копии обвинительного заключения (если отсутствуют данные об уклонении обвиняемого от получения этого документа) нередко признается судами препятствием к рассмотрению дела. Вместе с тем согласно разъяснению Пленума Верховного Суда Российской Федерации в постановлении № 28 от 22 декабря 2009 г. «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству», отсутствие в материалах уголовного дела расписки о том, что обвиняемому вручена копия обвинительного заключения, не может служить основанием для возвращения уголовного дела прокурору, если, по утверждению обвиняемого, она фактически ему была вручена.

---

[1] См.: апелляционные определения Верховного Суда РФ от 3 февраля 2016 г. № 4-АПУ15-77СП; Хабаровского краевого суда от 17 октября 2017 г. по делу № 22-3271/2017.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 20 декабря 2005 г. № 475-О указал, что ст. 237 УПК РФ прямо обязывает суд возвратить уголовное дело прокурору в случае невручения обвиняемому копии обвинительного заключения или обвинительного акта, кроме случаев, если суд признает законным и обоснованным решение прокурора о направлении уголовного дела в суд в случае отказа или уклонения обвиняемого от этого.

В п. 15 постановления от 5 марта 2004 г. № 1 (ред. от 1 июня 2017 г.) «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» Пленум Верховного Суда РФ предписывает судам в каждом конкретном случае выяснять причину невручения копии обвинительного заключения (обвинительного акта), а также удостовериться в отказе в получении документов и неявке обвиняемого по вызову. Таким образом, к материалам дела должны быть приобщены документы, свидетельствующие о том, что обвиняемый действительно отказался от получения копии обвинительного заключения (акта), не явился по вызову или иным образом уклонился от получения указанного документа.

Следует учитывать, что прокурор не наделен правом после утверждения обвинительного заключения, не направляя дело в суд, объявить обвиняемого в розыск, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 210 УПК РФ розыск скрывшегося обвиняемого может быть объявлен только в рамках предварительного расследования. Также после утверждения обвинительного заключения прокурор не может вернуть уголовное дело для дополнительного расследования. В этой связи, если обвиняемый скрылся, суд должен принимать решение не о возвращении уголовного дела прокурору, а о его приостановлении в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 238 УПК РФ. На основании ч. 2 ст. 238 УПК РФ, в случае, предусмотренном п. 1 ч. 1 ст. 238 УПК РФ, судья приостанавливает производство по уголовному делу и, если скрылся обвиняемый, не содержащийся под стражей, избирает ему меру пресечения в виде заключения под стражу и поручает прокурору обеспечить его розыск[1].

Необходимо учитывать, что ч. 2 ст. 222 УПК РФ предполагает вручение копии обвинительного заключения вместе с приложениями. Их отсутствие влечет за собой возвращение уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ.

Следует отметить, что суды считают нарушение этой нормы закона безусловным основанием для применения п. 2 ч. 1 ст. 237 УПК РФ даже в случае, если приложения к обвинительному заключению были вручены обвиняемому до или во время судебного заседания и сторона защиты заявляет о том, что их права не нарушены.

---

[1] См., например: апелляционное постановление Приморского краевого суда от 17 февраля 2015 г. по делу № 22-992/2015.

В этой связи, для того, чтобы суд признал законным и обоснованным решение прокурора о направлении уголовного дела в суд до вручения обвиняемому копий основных процессуальных документов, необходимо документально оформить отказ обвиняемого в получении документов (например, сделать отметку в протоколе, представить рапорт и т.д.) и подтвердить неявку обвиняемого по вызову.

Это же положение закона относится и к ситуации невручения копии постановления о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера лицам, указанным в ч. 6 ст. 439 УПК РФ[1];

5) правильность указания даты, времени и места совершения преступления.

Следует исключить вероятность опечаток при указании даты и времени совершения преступления, которые встречаются в практике довольно часто. Кроме того, допускаются противоречия между временем и местом совершения преступления, приведенными в фабуле обвинения, с теми, что установлены при проведении следственных действий. Такие нарушения позволяют подвергнуть сомнению доказательства обвинения, способствуют заявлению сторонами ходатайств о признании доказательств недопустимыми и построению новых версий о наличии алиби у обвиняемого.

Важно учитывать необходимость указания в фабуле обвинения точного адреса места совершения преступления: наименования города, улицы, номера дома, квартиры, комнаты (при их наличии);

6) наличие в фабуле обвинения признаков объективной и субъективной стороны преступления: существа обвинения, способов и мотивов совершения преступления, последствий и другие обстоятельства, имеющие значение для дела.

Как бы хорошо прокуроры ни знали нормы уголовного закона, при проверке уголовного дела будет не лишним сверить описание инкриминируемого виновному деяния с диспозицией соответствующей статьи УК РФ. Важно освежить в памяти разъяснения Верховного Суда РФ об особенностях квалификации отдельных составов преступлений и описания их объективной стороны;

7) наличие оснований для квалификации действий фигуранта как более тяжкого преступления;

8) конкретизация в обвинении роли каждого соучастника преступления в реализации преступного умысла с учетом инкриминируемых им составов, указание конкретных действий при совершении преступления;

---

[1] См.: п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 7 апреля 2011 г. № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера».

9) проверить правильность указания в фабуле обвинения редакции соответствующей статьи УК РФ.

Уголовное законодательство постоянно трансформируется, некоторые статьи УК РФ подвергаются изменению ежегодно. В этой связи при проверке уголовного дела следует убедиться в правильности указания в фабуле обвинения редакции соответствующей статьи УК РФ, действующей на момент совершения преступления. В случае если действия обвиняемых должны были быть квалифицированы по статье УК РФ в редакции, ухудшающей их положение в сравнении с той, которая указана в обвинительном заключении ошибочно, уголовное дело подлежит возвращению прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ.

Так, основанием для возвращения в порядке п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ Московским окружным военным судом 12 сентября 2017 г. уголовного дела по обвинению двух лиц по ч. 2 ст. 205.5 ВУК РФ послужило инкриминирование им преступлений в редакции, действующей ранее. Действия подсудимых были пресечены в период действия ч. 2 ст. 205.5 УК РФ в редакции Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ, предусматривающей более строгое основное наказание в виде лишения свободы. В этой связи квалификация органами следствия содеянного подсудимых в ранее действовавшей редакции является препятствием для рассмотрения дела судом[1];

10) правильность изложения в обвинительном заключении перечня доказательств и их краткого содержания, наличие приложений.

Обвинительное заключение в соответствии с п. 5 и 6 ч. 1 ст. 220 УПК РФ должно включать в себя перечень доказательств, подтверждающих обвинение, и перечень доказательств, на которые ссылается сторона защиты. В свою очередь, согласно п. 13 постановления Пленума ВС РФ № 1, перечень доказательств, подтверждающих обвинение, а также перечень доказательств, на которые ссылается сторона защиты, включает не только ссылку на источники доказательств, но и приведение их краткого содержания.

В Определении от 15 ноября 2007 г. № 764-О-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что ст. 220 УПК РФ, предусматривающая необходимость указания в обвинительном заключении перечня доказательств обвинения и защиты, подлежит применению во взаимосвязи с другими нормами УПК РФ, в том числе с ч. 1 ст. 74, согласно которой доказательствами по уголовному делу являются любые сведения, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела.

---

[1] Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 1 марта 2018 г. № 201-АПУ18-5.

По многоэпизодным уголовным делам (или при привлечении нескольких обвиняемых) доказательства указываются по каждому эпизоду преступной деятельности (или в отдельности по каждому обвиняемому);

11) необоснованное составление постановления о применении принудительной меры медицинского характера по делу при наличии оснований его направления в суд с обвинительным заключением (акта).

Прежде чем направить в суд уголовное дело с постановлением о применении принудительных мер медицинского характера, необходимо убедиться в подтвержденном медицинскими документами наличии у фигуранта психического расстройства, а также в том, что диагноз фигуранта является препятствием для применения к нему уголовного наказания.

Часть 5 ст. 443 УПК РФ предоставляет суду право возвратить уголовное дело прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, если он придет к выводу, что психическое расстройство лица, в отношении которого рассматривается уголовное дело, не установлено или что его заболевание не является препятствием для применения к нему уголовного наказания;

12) наличие оснований для соединения уголовных дел.

К таковым согласно ст. 153 УПК РФ относятся:

а) совершение преступлений в соучастии, т.е. умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления;

б) совершение одним лицом нескольких преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено;

в) обвинение лица в заранее не обещанном укрывательстве особо тяжкого преступления (ст. 316 УК), которое расследуется по другому делу. Стоит отметить, что возвращение уголовного дела прокурору по указанному основанию возможно лишь в тех случаях, когда раздельное разрешение дел является препятствием для вынесения по нему законного, обоснованного и справедливого приговора.

Из содержания п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2009 г. № 28 (ред. от 3 марта 2015 г.) «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству» следует, что в ряде случаев нарушения, связанные с невыполнением органами предварительного расследования возложенной на них ст. 217 УПК РФ обязанности по разъяснению обвиняемому его права ходатайствовать при ознакомлении с материалами уголовного дела о применении различных порядков рассмотрения уголовного дела может быть восполнено на предварительном слушании. В частности, на предварительном слушании судья по ходатайству обвиняемого может принять решение о назначении судебного заседания в особом порядке. При невозмож-

ности устранить допущенные в ходе предварительного расследования нарушения уголовно-процессуального закона дело подлежит возвращению прокурору;

13) всесторонность разъяснения обвиняемому при ознакомлении с материалами уголовного дела прав, предусмотренных ст. 217 УПК РФ;

14) достоверность указания в обвинительном заключении сведений о потерпевшем, если он установлен по делу, законных представителях, защитниках, свидетелей, в том числе их адресов и телефонов.

Недостоверность сведений об участниках уголовного судопроизводства препятствует их вызову в судебное заседание. Поскольку суд не обязан проводить работу по установлению такой информации, ложность сведений о местонахождении потерпевших, свидетелей, законных представителей, защитников при невозможности их установления препятствует рассмотрению уголовного дела по существу;

15) наличие в обвинительном заключении подписи следователя, а также прокурора, утвердившего итоговый процессуальный документ.

Несмотря на очевидную нелепость приведенного основания для применения судом положений ст. 237 УПК РФ, в практике ежегодно встречаются сотни фактов направления в суды уголовных дел, в итоговых процессуальных документах которых отсутствуют подписи прокуроров, следователей и дознавателей. Причина тому – пресловутая невнимательность должностных лиц, обусловленная высокой загруженностью;

16) очевидное нарушение прав обвиняемых на защиту.

В практике до сих пор встречаются факты предоставления на предварительном следствии нескольким обвиняемым одного и того же защитника, и даже расследования уголовных дел в отношении несовершеннолетних без участия законных представителей.

Хотя закон запрещает осуществление одним адвокатом защиты нескольких обвиняемых лишь в случае, если их позиции по делу не совпадают, целесообразно исключить такие факты. Практика показывает, что суды принимают решения о возвращении прокурорам в порядке ст. 237 УПК РФ практически всех уголовных дел в отношении нескольких обвиняемых, защиту которых на предварительном следствии осуществлял один и тот же адвокат. Такое решение следовало даже при малейшем расхождении позиций фигурантов по незначительным мелочам. Кроме того, с осторожностью суды относятся к участию в одном уголовном деле в качестве защитников разных подсудимых адвокатов, находящихся в родстве, а также осуществлявших юридическую помощь свидетелям и потерпевшим по делу.

Необходимо проверить факт вручения обвиняемому, не владеющему русским языком, копий основных процессуальных документов, переведенных на соответствующий язык, а также участия переводчика в следственных действиях.

Следует отметить тенденцию к злоупотреблению обвиняемыми, владеющими русским языком, правом пользоваться услугами переводчика. Порою утверждение о невладении русскоязычными обвиняемыми языком, на котором ведется уголовное судопроизводство, превращается в четко выстроенную линию защиты. В практике систематически встречаются примеры, когда свободно говорящие на русском в быту и даже окончившие советские высшие учебные заведения обвиняемые «забывают» русскую речь сразу после доставления к следователю или в суд. Однако иногда суды рассматривают такие ситуации не как очевидное злоупотребление правом, а как нарушение требований уголовно-процессуального закона.

§ 5. Особенности прокурорского надзора за расследованием преступлений, связанных с участием в незаконных вооруженных формированиях и международных террористических организациях

Преступления, связанные с участием в НВФ и МТО, составляют основной массив террористической преступности в России.

В 2014 г. произошел резкий скачок числа выявленных фактов участия россиян и иностранных граждан, постоянно проживающих в России, в незаконных вооруженных формированиях. Это обусловлено так называемой «первой волной» выездов в Сирию для участия в террористической деятельности, пик которой пришелся на 2013 г.

В 2014 г. из 1127 преступлений анализируемой категории 787, или 70%, были зарегистрированы по ст. 208 УК РФ. В 2015 г. зафиксировано 1008 таких преступлений из 1538 (или 65,5%), в 2016 – 1082 из 2227 (48,5%), в 2017 г. – 739 из 1871 (39,4%), в I полугодии 2018 г. – 301 из 968 (31,1%).

Федеральным законом от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ УК РФ[1] дополнен новыми составами преступлений, в том числе ст. 205.5, предусматривающей ответственность за организацию деятельности террористической организации и участие в ней. Фактически большинство незаконных вооруженных формирований осуществляет террористическую деятельность, однако на практике ввиду сложной процедуры они признаются террористическими в установленном законом порядке спустя годы с момента начала функционирования.

Статья 205.5 УК РФ стала широко применяться на практике после официального опубликования решения Верховного Суда РФ от 29 декабря 2014 г. № АКПИ14-1424С, которым организации «Исламское государство» и «Джебхат ан-Нусра» признаны террористическими

[1] СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5641.

и запрещены на территории Российской Федерации. До этого действия участников «Исламского государства» и его структурных подразделений квалифицировались органами предварительного следствия по ст. 208 УК РФ «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем».

Преступления, связанные с участием в террористических организациях, ежегодно составляют около 25% от общего числа деяний террористической направленности в стране.

Так, из 2227 преступлений этой категории, выявленных в 2016 г., 544 зарегистрировано по ст. 205.5 УК РФ (или 24,4%), в 2017 г. – 488 из 1871 (или 26%), в I полугодии 2018 г. – 260 из 968 (или 26,8%).

Большинство таких деяний совершено за пределами территории Российской Федерации и связано с участием в деятельности международной террористической организации «Исламское государство».

Основная часть этих преступлений имела место в прошлые годы и связана с возбуждением уголовных дел в отношении лиц, выехавших в Сирию для участия в боевых действиях в составе НВФ в 2013–2014 гг. После признания «Исламского государства» террористической организацией эти граждане стали привлекаться к ответственности по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 208 «Участие в незаконном вооруженном формировании» и ч. 2 ст. 205.5 УК РФ «Участие в террористической организации».

На территории России участники МТО подготавливают теракты, участвуют в финансировании терроризма и занимаются вербовкой новых сторонников. Такие преступления в более чем 70% случаев совершены сторонниками МТО ИГИЛ. В них участвуют как россияне, так и иностранные граждане, постоянно проживающие в России.

Несмотря на то что ст. 205.5 УК РФ действует уже более 5 лет, единообразная практика ее применения и разграничения со ст. 208 УК РФ не сложилась до сих пор. Действия участников незаконных вооруженных формирований, впоследствии признанных террористическими организациями, в одних случаях квалифицируются следственными органами по ст. 208, в других – по ст. 205.5 УК РФ, в третьих – по совокупности указанных преступлений.

Столь актуальная проблема не была решена при подготовке изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 марта 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности», и коллизии правоприменения остались за рамками разъяснений, обнародованных Верховным Судом РФ 3 ноября 2016 г.[1]

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 3 ноября 2016 г. № 41 «О внесении изменений в постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 года № 1 “О некоторых вопросах судебной практики по уголовным

Поскольку уголовная ответственность по ст. 205.5 УК РФ наступает лишь после вступления в силу решения суда о признании организации террористической, указанная норма УК РФ не является более широкой по отношению к ст. 208 и не поглощает преступления, связанные с участием в незаконном вооруженном формировании.

Так как ст. 205.5 УК РФ устанавливает самостоятельную ответственность за участие в деятельности террористической организации, действия вступивших в нее после вступления в силу соответствующего решения суда должны квалифицироваться по этой статье уголовного закона.

Приведенная позиция основана на нормах ст. 9 УК РФ, согласно которой преступность и наказуемость деяния определяется уголовным законом, действовавшим во время его совершения. Кроме того, санкция ст. 205.5 УК РФ значительно превышает наказание за участие в незаконном вооруженном формировании, что по смыслу ст. 10 УК РФ ухудшает положение обвиняемого и влечет необратимость норм уголовного закона.

В этой связи действия участников НВФ, не прекративших преступную деятельность после признания их террористическими организациями, с даты вступления в законную силу соответствующего решения суда следует квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 205.5 и 208 УК РФ.

Квалификация фактически длящегося преступления по двум статьям УК РФ формально не противоречит требованиям закона, поскольку уголовный закон, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, которым в данном случае выступает ст. 205.5 УК РФ, обратной силы не имеет. Кроме того, ст. 205.5 УК РФ законодатель криминализировал деяние, ранее остававшееся за рамками регулирования уголовного закона, закрепив новое самостоятельное преступление.

В ходе изучения приговоров окружных гарнизонных военных судов, постановленных с 2015 г., нам не удалось найти ни одного решения, в котором бы суд первой инстанции не согласился с позицией органов предварительного расследования о квалификации анализируемых действий подсудимого по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 205.5 и 208 УК РФ. Кроме того, имеет место практика дополнительной квалификации окружными военными судами действий обвиняемых в одном из преступлений, предусмотренных ст. 208 или 205.5 УК РФ, по их совокупности, которая органами предварительного следствия не вменялась вообще.

делам о преступлениях террористической направленности" и от 28 июня 2011 года № 11 "О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности"» // СПС «КонсультантПлюс».

Так, приговором Северо-Кавказского окружного военного суда от 12 декабря 2016 г. С. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 208, ч. 2 ст. 205.5, ч. 3 ст. 222, ч. 3 ст. 222[1] УК РФ. При этом преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 208 УК РФ, органами предварительного следствия С. не вменялось. Посчитав позицию суда не соответствующей требованию закона, государственный обвинитель указал в апелляционном представлении, что квалификация фактически единого деяния по двум разным статьям УК РФ искусственно создает совокупность преступлений и ухудшает положение осужденного.

Рассмотрев апелляционное представление прокурора, 21 февраля 2017 г. Судебная коллегия по делам военнослужащих ВС РФ признала приговор нижестоящего суда законным и обоснованным и указала, что с момента вступления в силу решения о признании организации террористической действия участника НВФ подлежат квалификации по ст. 205.5 УК РФ. До этой даты деяния подпадают под ст. 208 УК РФ. Верховный Суд РФ пришел к выводу, что дополнительная квалификация действий подсудимого не ухудшает его положение и не нарушает его право на защиту, поскольку в фабуле обвинения имелось указание на участие в НВФ, впоследствии признанном террористической организацией, из состава которого он не выходил[1].

Аналогичное обоснование ВС РФ привел в апелляционном определении от 12 января 2017 г. по делу № 201-АПУ16-49. Верховный Суд РФ признал законным приговор Московского окружного военного суда от 21 ноября 2016 г., который, не выходя из особого порядка судебного разбирательства, «добавил» обвиняемому по ч. 1 ст. 205.5 УК РФ Р.И.З., организовавшему деятельность «Хизб ут-Тахрир», ранее имевшей статус экстремистской организации, еще и ч. 1 ст. 282.2 УК РФ, разделив действия по организации деятельности террористической организации на совершенные до и после введения в УК РФ нового состава преступления. Помимо прочего, уголовное дело рассматривалось судом первой инстанции в порядке главы 40.1 УПК РФ, основополагающим условием применения которой является согласие обвиняемого с предъявленным обвинением. Несмотря на то что Р.И.З. обвинение по ч. 1 ст. 282.2 УК РФ не предъявлялось и он с ним не соглашался, постановленный в особом порядке судебного разбирательства приговор Московского окружного военного суда оставлен ВС РФ без изменения[2].

«Дополнительный» состав преступления был вменен Московским окружным военным судом исполнившим условия досудебных согла-

---

[1] Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ от 21 февраля 2017 г. № 205-АПУ17-3 на приговор Северо-Кавказского окружного военного суда от 12 декабря 2016 г., которым Сулейманов А.А. осужден по ч. 2 ст. 208, ч. 2 ст. 205.5, ч. 3 ст. 222, ч. 3 ст. 222.1 УК РФ.

[2] Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ от 12 января 2017 г. по делу № 201-АПУ16-49.

шений о сотрудничестве Я.С.П. и И.Р.Г. в постановленных в порядке главы 40.1 УПК РФ приговорах от 30 марта 2016 г.[1] и 31 марта 2016 г. соответственно[2], а впоследствии и М.Д.Е., совершившему преступление совместно с ними[3]. Нарушений как уголовно-процессуального, так и уголовного законов, Судебная коллегия по делам военнослужащих ВС РФ не усмотрела[4].

Следует отметить, что решение окружных военных судов, дополнительно квалифицирующих действия лиц, вошедших когда-то в состав НВФ и не прекративших заниматься террористической деятельностью после признания организации террористической, по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 205.5 и 208 УК РФ, признается Судебной коллегией по делам военнослужащих ВСРФ обоснованной во всех случаях обжалования таких приговоров сторонами.

В последние годы ВС РФ занимает позицию, согласно которой в действиях лиц, принимающих участие в составе МТО с оружием в руках, имеется совокупность преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 208 и ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, *которые не поглощают друг друга.*

К примеру, Судебная коллегия по уголовным делам военнослужащих Верховного Суда РФ оставила без изменения приговор Северо-Кавказского окружного военного суда от 7 сентября 2016 г., которым М. признан виновным по ст. 205.3, ч. 2 ст. 205.5, 208 УК РФ. Согласно решению суда, М. принимал участие в вооруженной борьбе МТО «Джебхат ан-Нусра» на территории Сирии уже после вступления в законную силу решения ВС РФ от 29 декабря 2014 г. о ее признании террористической – в период с сентября по ноябрь 2015 г. Верховный Суд РФ признал квалификацию тождественных действий М. по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 208 и 205.5 УК РФ обоснованной. При этом суд указал, что, прежде всего, МТО «Джебхат ан-Нусра» является незаконным вооруженным формированием[5].

Таким образом, в приведенном определении Верховный Суд указал на то, что *в действиях участника террористической организации,*

---

[1] Приговор Московского окружного военного суда от 30 марта 2016 г. по уголовному делу в отношении Я., признанного виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205.5 и ч. 1 ст. 282.2 УК РФ.

[2] Приговор Московского окружного военного суда от 31 марта 2016 г. по уголовному делу в отношении И., признанного виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205.5 и ч. 1 ст. 282.2 УК РФ.

[3] Приговор Московского окружного военного суда от 29 ноября 2016 г. по уголовному делу в отношении М., признанного виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205.5 и ч. 1 ст. 282.2 УК РФ.

[4] Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ от 28 июня 2016 г. по делу № 201-АПУ16-15.

[5] Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ от 3 ноября 2016 г. по делу № 205-АПУ16-24.

выполняющего функции вооруженного боевика, содержатся два состава преступления: ст. 205.5 и 208 УК РФ, которые не поглощают друг друга.

Как участие в НВФ, так и участие в деятельности террористической организации являются длящимися преступлениями, характеризующимися непрерывным осуществлением его объективной стороны.

Согласно п. 4 постановления 23-го Пленума Верховного Суда СССР от 4 марта 1929 г. (ред. от 14 марта 1963 г.) «Об условиях применения давности и амнистии к длящимся и продолжаемым преступлениям»[1], длящееся преступление начинается с момента совершения преступного действия и кончается вследствие действия самого виновного, направленного к прекращению преступления, или наступления событий, препятствующих совершению преступления (например, вмешательство органов власти)[2].

Следует отметить, что субъективная сторона преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, предусматривает наличие прямого умысла[3]. В решении Европейского суда по правам человека от 14 марта 2013 г. «Касымахунов и Сайбаталов против России», вступившем в силу 14 июня 2013 г., подчеркивается важность официального опубликования решения о запрете, ликвидации организации и признании ее экстремистской или террористической для привлечения лица к уголовной ответственности за участие в ней. Впоследствии это положение было закреплено в п. 22.6 постановления Пленума ВС РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности»[4]. По мнению ЕСПЧ, при отсутствии официального опубликования такого решения участник организации не может предвидеть, что за свою принадлежность к ней он будет привлечен к уголовной ответственности[5].

Следует учитывать, что в Российской Федерации, как указывалось ранее, уголовно наказуемым является не только участие в боевых действиях в составе НВФ и МТО с оружием в руках. Соглас-

---

[1] Постановление 23-го Пленума Верховного Суда СССР от 4 марта 1929 г. (ред. от 14 марта 1963 г.) «Об условиях применения давности и амнистии к длящимся и продолжаемым преступлениям» // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Подробнее об этом см.: *Кузнецова Н.Ф.* Избранные труды. СПб., 2003. С. 125. *Пионтковский А.А.* Учение о преступлении по советскому уголовному праву. М., 1961. С. 639; *Яни П.С.* Длящиеся преступления с материальным составом. К вопросу о квалификации преступного уклонения от уплаты налогов // Российская юстиция. 1999. № 1. С. 41.

[3] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный). 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Г.А. Есакова. М.: Проспект, 2017.

[4] Постановление Пленума ВС РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» // СПС «КосультантПлюс».

[5] Решение Европейского суда по правам человека от 14 марта 2013 г. «Касымахунов и Сайбаталов против России» // СПС «КонсультантПлюс».

но п. 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» выполнение лицом функциональных обязанностей по обеспечению деятельности НВФ, МТО тоже подпадает под признаки преступлений террористической направленности.

Результаты анализа следственной и судебной практики показывают, что, как правило, женщины в ИГИЛ занимаются обеспечением быта боевиков: готовят пищу, стирают одежду, убирают помещения[1].

Так, в производстве СО УФСБ России по Кировской области находится уголовное дело в отношении П., которая в 2013 г. вступила в «Исламское государство» и выполняла в Сирии обязанности по обеспечению быта членов НВФ, приготовления им пищи, оказанию помощи в полевом госпитале. Уголовное дело расследуется по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ[2].

В Ставропольском крае расследуется дело в отношении М., которая в 2015 г. уехала в Сирию, вступила в МТО ИГИЛ, где занимается обеспечением быта боевиков[3].

Многие женщины ухаживают за ранеными боевиками.

К примеру, обвиняемая Н. по уголовному делу, находящемуся в производстве СО УФСБ России по Карачаево-Черкесской Республике, оказывала помощь раненым в одном из госпиталей МТО ИГИЛ в г. Ракка.

Однако имеются случаи участия женщин в боевых действиях с оружием в руках.

Так, в 2015 г. Ш. выехала из Ростова-на-Дону в г. Ракка, где, получив огнестрельное оружие, амуницию и боеприпасы, стала участвовать в патрулировании контролируемой МТО ИГИЛ территории в Сирии[4].

---

[1] См.: Уголовное дело № 1170791000008 по обвинению Н. по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящееся в производстве СО УФСБ России по Карачаево-Черкесской Республике; уголовное дело № 11702460015000023 по обвинению М. по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящееся в производстве ГСУ СК России по Московской области; Уголовное дело № 11802900005000008 по ч. 2 ст. 208 УК РФ, находящееся в производстве СУ СК России по РСО-Алания; Уголовное дело № 11807030001000029 по обвинению К. по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящееся в производстве СО УФСБ России по Краснодарскому краю; Уголовное дело № 11802900005000025 по обвинению К. по ч. 2 ст. 208, ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящееся в производстве СУ СК России по РСО-Алания; Уголовное дело № 11801350035000177 по обвинению С. по ч. 2 ст. 208 УК РФ, находящееся в производстве СУ УМВД России по Республике Крым; Уголовное дело № 11802900003000102 по обвинению М. по ч. 2 ст. 205.5, ч. 2 ст. 208, ст. 205.3 УК РФ, находящееся в производстве СУ СК России по РСО – Алания.

[2] Уголовное дело № 11707330001044943 по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящиеся в производстве СО УФСБ России по Кировской области.

[3] Уголовное дело № 11707070001100055 по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящиеся в производстве СО УФСБ России по Ставропольскому краю.

[4] Уголовное дело № 11707600001000021 по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящиеся в производстве СО УФСБ России по Ростовской области.

Жительница Северной Осетии – Алании Н. в 2015 г. вступила в состав НВФ в окрестностях г. Ракка, где после прохождения обучения в лагере боевиков занималась сборкой самодельных взрывных устройств[1].

Уроженка г. Казани К. в 2013 г. выехала в Сирию, где пробыла 2 года. В 2015 г. К. отправилась в Ирак, где прошла обучение в учебно-тренировочном лагере подготовки боевиков «Мунскр», расположенном на подконтрольной МТО ИГИЛ территории бывшей американской военной базы в г. Мосул. Девушка обучалась минно-взрывному делу, навыкам владения боевым автоматическим оружием, после чего продолжила участие в ИГИЛ в качестве боевика[2].

Многочисленны случаи вступления российских женщин в НВФ и МТО на территории Ирака[3].

В производстве ГСУ ГУ МВД России по Саратовской области находится уголовное дело по обвинению О., которая в 2014 г. выехала в Ирак, где занимается обеспечением быта участников НВФ «Мосульский джамаат»[4].

Выявлены факты создания в России террористических организаций.

Так, приговором Северо-Кавказского окружного военного суда от 26 апреля 2017 г. З.Р.Б. признан виновным в организации деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической, т.е. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205.1 УК РФ. Установлено, что в конце марта 2014 г. З.Р.Б. организовал на территории г. Севастополя деятельность ячейки «Партии исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль-Ислами»). Вплоть до задержания 23 января 2015 г. З.Р.Б. осуществлял пропагандистскую работу среди населения и вербовал в организацию новых участников. После вхождения в ее состав троих местных жителей З.Р.Б. проводил собрания, на которых призывал к террористической деятельности. З.Р.Б. назначено наказание в виде 15 лет лишения свободы с ограничением свободы на 1 год[5].

---

[1] Уголовное дело № 111707900001000019 по ч. 2 ст. 208, ст. 205.3, ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящиеся в производстве СО УФСБ России по Республике Северная Осетия-Алания.

[2] Уголовное дело № 10175006 пост. 205.3 УК РФ, находящиеся в производстве СО УФСБ России по Тверской области.

[3] Уголовное дело № 1180712000100002 по ч. 2 ст. 208УК РФ, находящиеся в производстве СО УФСБ России по Астраханской области; Уголовное дело № 11802450006000073 по обвинению А. по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящееся в производстве СУ по САО ГСУ СК России по г. Москве.

[4] Уголовное дело № 11701630023000052 по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, находящиеся в производстве ГСУ ГУ МВД России по Саратовской области.

[5] Уголовное дело № 205-АПУ17-22.

В ходе проверки законности решений, принимаемых следователями по уголовным делам об участии в НВФ и МТО, необходимо пресекать факты игнорирования следователями наличия в действиях фигурантов признаков других преступлений. Как правило, в уголовных делах этой категории имеются доказательства прохождения обвиняемыми обучения для осуществления террористической деятельности, содействия терроризму, а также публичного оправдания терроризма и его пропаганды.

§ 6. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия терроризму

Одним из значимых направлений деятельности органов прокуратуры по противодействию терроризму, как указывалось ранее, является реализация прокурорами функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. При этом при осуществлении прокуратурой этой деятельности наряду с использованием всего арсенала правовых и организационных средств учитываются особенности организации взаимодействия и координации антитеррористических мер в стране в соответствии с Концепцией по противодействию терроризму, с учетом решений Совета Безопасности, Национального антитеррористического комитета и в целом Стратегии национальной безопасности, установленными законами и иными нормативными правовыми актами.

В связи с этим следует учитывать, *во-первых*, что предметом координации, осуществляемой прокуратурой в рассматриваемой сфере отношений, согласно нормативным предписаниям является «борьба с терроризмом», т.е. обеспечение согласованной деятельности участников координации по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлении террористической направленности, а также выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению таких преступлений.

Во-вторых, участниками (субъектами) данной координационной деятельности определены исключительно правоохранительные органы, к которым принято относить государственные структуры, наделенные как общими правоохранительными функциями (в любом сочетании) по осуществлению оперативно-розыскной деятельности, дознания, предварительного следствия (МВД России, ФСБ России, СК России и иные органы), так и специальными функциями, используемыми для борьбы с терроризмом: разведывательными, контрразведывательными (ФСБ России, СВР России), участия в контртеррористических операциях и ликвидации последствий террористических актов (Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации, МЧС России) и др.

В-третьих, основными направлениями данной координационной деятельности являются:

- совместный анализ состояния преступности террористической направленности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, пресечения, раскрытия, расследования и предупреждения данного вида преступлений;
- выработка единообразных подходов к применению законов по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом;
- выполнение федеральных и региональных программ, в первую очередь связанных с профилактикой экстремистских и террористических проявлений;
- подготовка и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам противодействия насильственному экстремизму и терроризму Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ, Правительству РФ, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления;
- подготовка согласованных предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с экстремизмом и терроризмом;
- обобщение практики координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

Координационная деятельность органами прокуратуры в рассматриваемой сфере осуществляется в различных формах. К наиболее значимым формам координации относится проведение заседаний координационных и межведомственных совещаний под председательством соответствующих прокуроров на федеральном, региональном и местном (муниципальном) уровнях.

Так, на *федеральном* уровне на регулярной основе проводятся заседания Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, председателем которого является Генеральный прокурор РФ[1].

На уровне *федеральных округов* координационная деятельность осуществляется путем использования такой ее формы, как *межведомственное совещание* руководителей и других представителей соответствующих правоохранительных и иных органов и организаций. По итогам совещания, проводимого, как правило, под председательством заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, кури-

[1] См., например: постановление Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 31 марта 2015 г. «Об эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию преступлениям экстремистской и террористической направленности, в том числе работы по профилактике проявлений экстремизма и неонацизма в молодежной среде».

рующего соответствующий федеральный округ, его участниками вырабатывается комплекс дополнительных мер, направленных на повышение эффективности работы по профилактике и противодействию экстремистским и террористическим угрозам. В отдельных случаях с учетом складывающейся ситуации подобные совещания проводятся с участием представителей нескольких федеральных округов[1].

На *уровне субъекта Российской Федерации* прокуроры кроме проведения заседаний координационных совещаний по вопросам борьбы с терроризмом на постоянной основе принимают участие в заседаниях региональной антитеррористической комиссии, координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, предметом рассмотрения которых являются в том числе различные вопросы противодействия экстремизму и терроризму[2].

Значительный объем координационных мероприятий по данному направлению борьбы с преступностью на *местном уровне* выполняется под руководством прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. На заседаниях координационных совещаний рассматриваются, в частности, вопросы обеспечения антитеррористической защищенности социальных учреждений, объектов транспорта, промышленности. По итогам подобных заседаний также во взаимодействии с органами местного самоуправления, представителями общественности принимаются другие согласованные меры по предупреждению экстремистских и террористических проявлений, в том числе по правовому просвещению и правовому информированию населения, особенно молодежи.

Наряду с перечисленными общими подходами к организации «прокурорской» координации, представляется важным отметить в связи с этим особенности преступлений террористической и экстремистской направленности в России, хотя они по своей сути входят в единую глобальную сферу международного терроризма и экстремизма[3]. Имеется немало трудностей в выявлении террористических и экстремистских групп, особенно носящих «спящий» характер, на территории России. Соответственно раскрытие и расследование совершаемых ими преступлений требует от работников правоохранительных органов не только

---

[1] В июне 2016 г. проводилось межведомственное совещание руководителей правоохранительных органов Крымского, Северо-Кавказского и Южного федеральных округов по вопросу противодействия преступлениям экстремистской направленности и террористического характера, а также преступлениям, связанным с наемничеством, участием граждан в террористических организациях и незаконных вооруженных формированиях на территории иностранных государств.

[2] См.: *Попов Д.Г.* Координация и надзор в сфере противодействия экстремизму и терроризму // Законность. 2016. № 4.

[3] См.: *Кряжев В.С.* Взгляд на проблему борьбы с терроризмом и экстремизмом с учетом современных реалий // Российский следователь. 2016. № 2.

высокого профессионализма, но и обеспечения надлежаще скоординированных организационных, процессуальных и иных действий.

В связи с этим в рамках координационной деятельности, осуществляемой прокуратурой, широко используются такие формы, как создание межведомственных контрольно-аналитических рабочих групп по противодействию экстремизму и терроризму, следственных и следственно-оперативных групп по расследованию преступлений террористической направленности.

При этом в работе подобных рабочих групп принимают участие не только работники правоохранительных органов, но и представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, контролирующих органов. Подобное взаимодействие особенно важно в реализации мер предупреждения терроризма.

Так, в Республике Татарстан взаимодействие поставлено на регулярную и практическую основу. Еженедельно Главой Республики Тарстан проводится совещание руководителей правоохранительного блока, где обсуждаются любые проявления, способные дестабилизировать обстановку, вырабатывается конкретный комплекс мер по их предотвращению. Совместным решением создана межведомственная группа по общественно-политическому планированию, где на уровне заместителей руководителей правоохранительных органов и представителей заинтересованных ведомств еженедельно происходит обмен информацией по широкому кругу вопросов, согласовывается общая реакция на события, вызвавшие общественный резонанс, публикации в СМИ и соцсетях, вырабатываются меры предупреждения проявлений экстремизма и терроризма. Подобная система позволяет оперативно обладать значимой информацией и обеспечить реальное, скоординированное реагирование на события[1].

Особо следует выделить вопрос о создании следственно-оперативных групп. Как известно, понятие «следственно-оперативная группа» носит сугубо организационный характер и является, по сути, внешним выражением функционирования следственной группы, предусмотренной уголовно-процессуальным законом. Поэтому, как правильно указано в совместных методических рекомендациях от 20 декабря 2017 г. «Вопросы взаимодействия и прокурорского надзора за организацией расследования и раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений против личности, в том числе прошлых лет», подготовленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, СК России, МВД России и ФСБ России, о необходимости создания такой совместной группы может

[1] Из выступления прокурора Республики Татарстан И.С. Нафикова по теме «Реализация координационных полномочий прокурора в борьбе с преступлениями экстремистской направленности и террористического характера в деятельности прокуратуры Республики Татарстан».

быть прямо указано в решении соответствующего координационного совещания руководителей правоохранительных органов.

Подобное относится и к вопросу о возможности создания межведомственных следственных групп по расследованию преступлений террористической направленности. Следует в целом согласиться с мнением, изложенным в указанных методических рекомендациях, что их создание не противоречит положениям ст. 39 и 163 УПК РФ, а решение соответствующего координационного совещания руководителей правоохранительных органов может быть обосновано ссылкой на полномочия прокурора, предусмотренные п. 11 и 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Отдельным вопросом является расследование преступлений террористической направленности, совершенных вне пределов Российской Федерации. Эта возможность заложена прежде всего Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»[1]. И в данном случае требуется согласованность действий правоохранительных структур, координация их действий соответствующими прокурорами.

Необходимость координации действий правоохранительных органов возникает и для сопровождения деятельности СВР России и ФСБ России, осуществляемой Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации, поскольку ее деятельность направлена на участие в борьбе с терроризмом и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, участие в борьбе с экстремизмом, участие в территориальной обороне Российской Федерации[2].

В качестве следующего важного направления координационной деятельности прокуроров в рассматриваемой сфере следует выделить противодействие финансированию терроризма. Согласно приказу Генерального прокурора РФ от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» прокурорам определено наиболее актуальные проблемы организации работы по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов, финансированию экстремистской деятельности и терроризма рассматривать на координационных и межведомственных совещаниях, особое внимание уделять вопросам эффективного взаимодействия между правоохранительными органами, Росфинмониторингом

[1] СЗ РФ.2016. № 28. Ст. 4559.

[2] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

и иными государственными органами, в том числе в целях выявления источников и каналов финансирования террористических и экстремистских организаций.

В свою очередь. в целях противодействия международному финансированию терроризма и экстремизма Росфинмониторинг во взаимодействии с прокуратурой Российской Федерации формирует Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в случае необходимости приостанавливает их финансовые операции.

Успех выявления и расследования преступлений, связанных с финансированием терроризма, также во многом предопределяется эффективностью взаимодействия и координации прокуратурой деятельности органов предварительного следствия и субъектов оперативно-розыскной деятельности, начиная со стадии возбуждения уголовного дела, осуществления досудебного производства и заканчивая судебным производством по уголовным делам. При этом особую значимость приобретает налаженность обмена информацией между правоохранительными и иными структурами, функционирующими в сфере финансирования, обеспечения доступа к соответствующим оперативным данным и своевременности перекрытия и ликвидации внутренних и внешних источников и каналов финансирования терроризма.

Как указывалось ранее, международный аспект реализации прокуратурой функции координации по борьбе с преступностью, в том числе в сфере противодействия насильственному экстремизму и терроризму, в законодательстве не обозначен. Вместе с тем в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в качестве основного направления координации определено обобщение практики выполнения международных договоров РФ и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработка соответствующих предложений. В силу данных положений функция координации смыкается с функцией участия прокуратуры в международном сотрудничестве.

Исходя из этого и учитывая международный характер экстремизма и терроризма, российской прокуратурой наработана положительная практика согласованной деятельности с прокуратурами зарубежных государств по противодействию преступности, и в первую очередь преступлениям, несущим реальные угрозы национальной безопасности, к которым относятся деяния террористической направленности.

Основной организационной формой совместной деятельности прокуратур зарубежных государств на постсоветском пространстве является Координационный совет генеральных прокуроров государств –

участников Содружества Независимых Государств (далее – КСГП). Председателем КСГП определен Генеральный прокурор РФ.

Деятельность этого совета связана с обеспечением борьбы с преступностью, и прежде всего с транснациональной организованной преступностью, международным терроризмом, отмыванием средств, полученных преступным путем, торговлей людьми и другими преступлениями, угрожающими национальной безопасности.

При всем положительном значении подобного объединения усилий следует иметь в виду, что координационная деятельность в данном случае осуществляется в форме согласования действий и проведения координационных мероприятий прокуратур (прокуроров) с прокуратурами (прокурорами), полиции с полицией, а не посредством координации прокуратурами деятельности зарубежных правоохранительных органов по борьбе с терроризмом. Соответственно координационные полномочия российской прокуратуры распространяются только на отечественные правоохранительные структуры. Однако опосредованно данная координационная деятельность зачастую выходит далеко за рамки взаимодействующих прокурорских структур и в конечном счете затрагивает всю систему правоохранительных органов, так как одобренные решениями КСГП согласованные меры реализуются на национальном уровне.

Помимо деятельности прокуратуры в составе КГСП, координационные задачи по противодействию терроризму и насильственному экстремизму решаются также в рамках такого универсального объединения, которым является Международная ассоциация прокуроров (МАП). Это обусловлено тем, что одной из целей данного объединения является оказание прокурорами взаимной помощи по борьбе с организованной преступностью и иными наиболее опасными видами преступлений, выработка общих рекомендаций, обмен информацией и использование других форм координации.

Среди проблем координационной деятельности отечественной прокуратуры по противодействию насильственному экстремизму и терроризму и путей их решения необходимо выделить следующее.

1. Действующий в законодательстве РФ достаточно подробно регулируемый порядок выработки координационных решений, основанный на принципе равенства всех участников координационной деятельности, нередко не соблюдается в полной мере субъектами координационных отношений. Этому способствует не установление обязательной силы постановлений координационных совещаний, отсутствие нормативно определенных мер ответственности за их неисполнение, а также обязанностей представителей правоохранительных органов по участию в «прокурорской» координации, определенных в статусных законах этих государственных структур. На эти недостатки правовой регламентации координации неодно-

кратно обращалось внимание специалистами в рассматриваемой сфере[1], в том числе при рассмотрении вопросов борьбы с экстремизмом и терроризмом.

2. Наряду с указанной ранее проблемой, связанной с отсутствием отдельного нормативного акта, определяющего единую организационно-структурную систему координации действий субъектов, наделенных полномочиями по осуществлению антитеррористических мер, следует выделить определенные трудности, связанные с определением места прокуратуры в координационном механизме (НАК, антитеррористические комиссии и оперативные штабы), функционирующем в рассматриваемой сфере, а также с разграничением прокурорами надзорной и координационной функций.

К примеру, в соответствии с приказом № 295 прокурорам определено усилить надзор за исполнением законов о противодействии терроризму органами ФСБ России, МВД России и другим субъектам этой деятельности, проводить в этих органах не реже одного раза в полугодие прокурорские проверки, добиваться средствами прокурорского надзора обеспечения законности принимаемых ими решений. С другой стороны, одновременно прокурорам указано на необходимость активизации взаимодействия с этими же органами, НАКом, антитеррористическими комиссиями, внесения предложений о рассмотрении на заседаниях НАКа и других координационных органов вопросов, связанных с повышением эффективности противодействия терроризму. При этом в этом приказе отсутствует упоминание о координации, осуществляемой органами прокуратуры, предмете и пределах этой деятельности по сравнению с деятельностью иных координационных органов в сфере противодействия терроризму. На наш взгляд, было бы правильным восполнить указанный пробел посредством дополнения данного приказа указанием на основные формы и методы координации, осуществляемой прокуратурой в рассматриваемой сфере, и на необходимость разграничения прокурорами надзорных и координационных полномочий.

Координация органами прокуратуры деятельности по борьбе с терроризмом и экстремизмом хотя и связана с надзорной работой прокуратуры, однако имеет свои самостоятельные задачи, основы и средства их достижения.

---

[1] См.: *Зарубин В.И.* Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // Законность. 2013. № 9; *Амирбеков К.И.* Правовые основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография. С. 68–70; *Гулягин А.Ю., Бозоян А.О.* Несовершенство правового регулирования статуса прокурора как координатора и субъекта профилактики правонарушений // Российская юстиция. 2017. № 8; и др.

3. Имеются определенные вопросы и по поводу осуществления прокуратурой координации деятельности по предупреждению (профилактике) преступлений террористической направленности, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению, в связи с принятием Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и определением прокуратуры в качестве субъекта профилактики правонарушений.

В приказе Генерального прокурора РФ от 5 марта 2018 г. № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации"» обращено внимание прокуроров на необходимость рассмотрения на координационных и межведомственных совещаниях вопросов профилактики преступлений и иных правонарушений, а также использовать иные формы совместных мероприятий для выработки коллегиальных решений по предупреждению правонарушений.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что «прокурорская» координация выступает в качестве объективно необходимого условия управления процессам предупреждения экстремизма и терроризма, осуществляемого правоохранительными органами в рамках их взаимосогласованной деятельности по борьбе с преступными проявлениями. Вместе с тем потенциал данной деятельности нередко используется не в полной мере.

4. Имеется потребность рассмотрения вопросов о создании и использовании стратегических и тактических мер в рамках координационной деятельности прокуратуры на случай возникновения чрезвычайной ситуации в городе, регионе, области, связанных с осложнением ситуации в сфере противодействия терроризму и экстремизму, массовыми беспорядками и другими экстремальными обстоятельствами.

5. В целом для повышения эффективности координационной деятельности прокуратуры в сфере противодействия насильственному экстремизму и терроризму представляется необходимым:

- продолжение поиска оптимальных форм и методов координационной деятельности;
- повышение роли совместного криминологического анализа состояния преступности террористической направленности, осуществляемого правоохранительными органами;
- развитие стратегического планирования координационной деятельности, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с совершением террористических актов;
- проведение мониторинга реализации прокурорами координационных полномочий по предупреждению (профилактике) экстремизма и терроризма;

- выработка критериев оценки эффективности координационной деятельности по профилактике рассматриваемого вида преступлений;
- обеспечение дальнейшей научной проработки проблем этой деятельности как одной из актуальных задач криминологической науки и науки прокурорской деятельности.

Глава VIII

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

Совершенствование правоохранительной деятельности и системы мер предупреждения терроризма в процессе реализации функций прокуратуры

1. При организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, необходимо обращать особое внимание на выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений террористической направленности, и их устранение субъектами противодействия террористической деятельности.

2. Целесообразно оптимизировать процесс проведения проверок соблюдения законодательства о противодействии терроризму религиозными объединениями, с учетом того, что религиозные образовательные учреждения, бесконтрольно аккумулируя внутренние и внешние, легальные и нелегальные потоки денежных средств, могут быть связаны с источниками и каналами финансирования организованной террористической деятельности. Наиболее эффективное оперативное сопровождение в данном направлении могут осуществить подразделения ФСБ России и Центр по противодействию экстремизму МВД России.

3. Нельзя оставлять без внимания такую узловую криминальную проблему, как деятельность организованных преступных групп, сформированных по этническому принципу. В силу своей высокой латентности, а также высокой доходности организуемых преступниками криминальных рынков она может активно использоваться террористами в целях финансирования МТО.

Данное обстоятельство прежде всего свидетельствует о необходимости повышения уровня системности и целенаправленности оперативно-розыскных мероприятий, направленных на выявление подобных групп. Тем более в условиях расширения масштабов их криминальной

деятельности, о чем свидетельствует увеличение удельного веса организованных преступников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства, в общей массе выявленных участников организованных преступных формирований.

4. В ходе предварительного расследования преступлений террористической направленности подлежат установлению обстоятельства вступления молодых людей в члены международных террористических организаций. Установление, документирование и последующее процессуальное закрепление всех обстоятельств вовлечения граждан России в террористическую деятельность будет способствовать правильной организации уголовного преследования лидеров и идейных вдохновителей террористических организаций, в том числе и за рубежом. При этом задача следственных и оперативных подразделений состоит в том, чтобы преодолеть сложившуюся годами практику, при которой процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений террористической направленности, заканчивается сбором доказательств, как правило, достаточных для привлечения к уголовной ответственности и осуждения лиц, выполняющих второстепенные роли.

5. Назрела необходимость усиления прокурорского надзора за исполнением положений ч. 1.1 и 1.2 ст. 18 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» об истребовании федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в пределах своих полномочий противодействие терроризму и уполномоченными на осуществление оперативно-розыскной деятельности, сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, и о направлении в случае отсутствия достоверных сведений о законности происхождения указанных средств соответствующих материалов в органы прокуратуры для решения вопроса об обращении их в доход Российской Федерации.

6. При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства при расследовании уголовных дел о преступлениях террористической направленности, совершенных организованными преступными формированиями, особое внимание следует обращать на обоснованность квалификации их преступных деяний по ст. 205.4, 205.5, 208, 209, 210, 282.1, 282.2 УК РФ. Необходимо минимизировать порочную практику «заниженной» квалификации, обусловливающей привлечение виновных в организованной экстремистской и террористической деятельности к уголовной ответственности за совершение менее тяжких преступлений, сбор доказательств по которым менее сложен и трудоемок. В связи с этим

целесообразна разработка правоохранительными органами совместных методических рекомендаций (инструкции) по вопросам квалификации деятельности организованных преступных формирований (в том числе касающихся разграничения преступлений экстремистской и террористической направленности (ст. 205.4, 205.5, 208, 282.1, 282.2 УК РФ) с преступлениями, предусмотренными ст. 209, 210 УК РФ).

7. В целях повышения эффективности предупреждения преступлений и административных правонарушений террористической направленности прокурорам следует использовать возможности, предоставленные Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», активно привлекая к выполнению задач по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также по оказанию воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, в том числе приглашая их руководителей на координационные совещания руководителей правоохранительных органов, в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью[1].

8. Прокурорам следует организовывать систематическое проведение проверок исполнения законодательства об обеспечении антитеррористической защищенности объектов (территорий) массового пребывания людей, транспортной инфраструктуры, топливно-энергетического и оборонно-промышленного комплексов, объектов использования атомной энергии, ядерных материалов, радиоактивных веществ, источников радиоактивного излучения, ядовитых, отравляющих, токсичных, опасных химических и биологических веществ, осуществляемом силами МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и иных органов исполнительной власти, налаживать эффективное взаимодействие и систематический обмен информацией с региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Особое внимание необходимо обращать на качество актов прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере, полноту проводимых проверочных мероприятий, контролировать фактическое устранение выявленных нарушений.

9. Ввиду повсеместного выявления органами прокуратуры существенных нарушений законов по обеспечению антитеррористической защищенности транспортной сферы представляется необходимым

[1] Абзац 2 п. 7 раздела 3 «Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» утвержденного Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (в ред. от 7 декабря 2016 г.).

ориентировать прокуроров средствами прокурорского реагирования добиться принятия планов обеспечения безопасности транспортных средств, объектов транспорта и транспортной инфраструктуры. Появление новых факторов, усложняющих противодействие терроризму на объектах транспорта (отсутствие должного контроля за использованием иностранной рабочей силы на таких объектах; применение беспилотных воздушных судов в противоправных целях; распространение случаев заведомо ложных сообщений об актах терроризма), вновь ставит на повестку дня вопрос совершенствования организации и методического сопровождения прокурорского надзора за исполнением законов о транспортной безопасности.

10. Изучение следственной и прокурорской практики показало, что доказательства вины лиц, участвующих в деятельности МТО за пределами Российской Федерации, носят косвенный (опосредованный) характер, обусловленный как отсутствием возможности у правоохранительных органов проводить следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия непосредственно в зонах проведения контртеррористических операций за рубежом, так и недостатками взаимодействия с Сирийской Арабской Республикой, Республикой Ирак, Республикой Афганистан и другими государствами по вопросам выявления и расследования преступлений террористической направленности.

В связи с этим считаем необходимым продолжить работу по развитию международно-правового сотрудничества с указанными странами, в том числе путем заключения соответствующих договоров о взаимной правовой помощи по уголовным делам о преступлениях рассматриваемой категории.

Особую актуальность в современных условиях приобретает необходимость определения оптимальных подходов к реализации прокурорами полномочий по профилактике террористических проявлений. В этой связи целесообразна дополнительная регламентация этого вопроса в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации.

11. Повышению эффективности предупреждения проявлений терроризма будет способствовать усиление контроля за национальными диаспорами и потоками мигрантов из зон боевых действий на Ближнем Востоке и государств Центрально-Азиатского региона на территории России на предмет выявления и изоляции лиц, причастных к террористическим структурам. С учетом изложенного полагаем целесообразным внесение соответствующих изменений в приказ Генерального прокурора РФ от 17 мая 2018 г. № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму».

В целях устранения каналов незаконной миграции, в том числе в связи с возможностью их использования международными терро-

ристическими организациями для перемещения на территорию Российской Федерации своих эмиссаров, необходимо во взаимодействии с прокурорами других регионов активизировать работу по установлению фиктивных юридических лиц оказывающих туристические услуги (по месту регистрации не располагающихся, фактически деятельность не осуществляющих, учрежденных с использованием «подставных» лиц).

12. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о наличии таких повторяющихся нарушений законодательства, как: недостатки в организации оперативно-розыскной профилактики преступлений террористической направленности, невыяснение органами следствия обстоятельств, побудивших обвиняемых к вступлению в ряды террористических организаций, не устанавливаются источники поступления оружия, боеприпасов, экстремистской литературы, каналы финансирования. Вместе с тем, например, отсутствие достоверной информации об истинных мотивах выезда российских граждан и граждан стран Центрально-Азиатского региона для участия в боевых действиях на территории Сирии и Ирака в составе МТО ИГИЛ и «Джебхат ан-Нусра» препятствует повышению системности противодействия террористическим угрозам, в том числе путем выработки позитивной контридеологии. Устранение выявленных нарушений позволит существенно повысить результативность работы правоохранительных органов по нейтрализации террористических угроз.

13. Целесообразна дополнительная регламентация оптимальных подходов к реализации прокурорами полномочий по профилактике террористических проявлений в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации.

С учетом проведенных в 2018 г. крупных международных спортивных (Чемпионат мира по футболу FIFA 2018) и общественно-политических мероприятий (выборы Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г., в представительные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации) в приоритетном порядке требуется обобщить положительный опыт работы правоохранительных органов в этом направлении в целях последующего его эффективного использования при обеспечении общественной безопасности и антитеррористической защищенности соответствующих объектов (территорий), при организации взаимодействия и систематического обмена информацией с региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

14. В целях повышения эффективности координационной деятельности прокуратуры в сфере противодействия насильственному экстремизму и терроризму представляется необходимым:

- продолжение поиска оптимальных форм и методов координационной деятельности;

- повышение роли совместного криминологического анализа состояния преступности террористической направленности, осуществляемого правоохранительными органами;
- развитие стратегического планирования координационной деятельности, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с совершением террористических актов;
- проведение мониторинга реализации прокурорами координационных полномочий по предупреждению (профилактики) экстремизма и терроризма;
- выработка критериев оценки эффективности координационной деятельности по профилактике рассматриваемого вида преступлений;
- обеспечение дальнейшей научной проработки проблем этой деятельности как одной из актуальных задач криминологической науки и науки прокурорской деятельности.

Совершенствование информационно-аналитической деятельности правоохранительных органов. Меры по корректировке стратегии и тактики борьбы с терроризмом в информационной сфере

1. Важнейшим фактором распространения терроризма в настоящее время выступает идеологическое вторжение в жизнедеятельность российского социума, рассматриваемое сегодня как основной компонент, объединяющий членов террористических и экстремистских организаций, формирующий характер и направленность их деятельности, а также средство вовлечения в террористическую и экстремистскую деятельность различных слоев населения.

Поскольку заметной активностью в осуществлении экстремистской и террористической деятельности обладают организации, позиционирующие себя в качестве религиозных, противодействие идеологическому вторжению целесообразно осуществлять на основе эффективного взаимодействия государства с религиозными организациями, представляющими традиционные для нашего государства конфессии.

Особенно важна опора на официальные исламские институты, передовые идеи исламских богословов и в целом исламскую политико-правовую парадигму, направленную против экстремизма и терроризма, которая должна стать главной целевой установкой в организации и осуществлении информационного преодоления радикальной идеологии.

Обязательным условием достижения положительных результатов в сфере противодействия экстремизму и терроризму является активизация мероприятий по информационному противодействию радикализации населения, прежде всего молодежи, адресному профилактическому воздействию на лиц, склонных к разделению радикальных взглядов

и экстремистской идеологии. В связи с этим полагаем целесообразным на законодательном уровне усилить полномочия органов прокуратуры в сфере координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с распространением идеологии экстремизма и терроризма в сети Интернет.

Важным элементом системы противодействия терроризму должно стать построение стратегических основ преодоления (подрыва) идеологии терроризма, с учетом реализации комплексного подхода к анализу причин возникновения и распространения терроризма. В связи с этим следует в ограниченные по времени сроки разработать Национальную программу противодействия идеологии терроризма, четко разграничивающую функции и зоны ответственности субъектов ее выполнения, приоритеты в решении поставленных задач, определяющую организацию взаимодействия с общественными объединениями, международными организациями и гражданами.

2. Серьезным препятствием в борьбе с терроризмом является отсутствие системы технических мер, позволяющих эффективно противодействовать распространению идеологии терроризма, в случае нахождения элементов используемой преступниками технологической инфраструктуры на территории иного государства.

3. Для обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в ходе реализации стратегических национальных приоритетов требуется дальнейшее развитие международного сотрудничества, прежде всего, со странами, входящими в СНГ. Так, при непосредственном участии нашей страны в настоящее время ведется работа по разработке Стратегии обеспечения информационной безопасности стран – участников СНГ, выражающих стремление к установлению общих подходов к правовому регулированию обеспечения информационной безопасности, укреплению и обеспечению сбалансированности национальных правовых систем в условиях информатизации общества, развитию международного информационного обмена, обеспечению безопасности информационных условий экономического и таможенного сотрудничества, стимулированию использования информационно-коммуникативных технологий в социальной и культурной сфере.

4. Необходимыми условиями эффективного обеспечения безопасности информационной инфраструктуры являются подготовка квалифицированных кадров, специализирующихся на выявлении компьютерных преступлений, а также обеспечение тесного взаимодействия правоохранительных органов при расследовании кибертеррористических актов.

5. Форма статистической отчетности 1-ВТ «Сведения о преступлениях, совершенных в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации» включает в себя сведения о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 138, ст. 138.1, 146, 158, 159, 159.3, 159.6, 165, 171.2, 183,

242, 242.1, 242.2, 272, 273, 274 УК РФ. В то же время указанная форма не содержит сведения об иных преступлениях, которые совершаются с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. Прежде всего это касается преступлений террористической и экстремистской направленности.

Предлагаем дополнить указанную форму сведениями о преступлениях экстремистской и террористической направленности, а также о преступлениях, предусмотренных ст. 207 (заведомо ложное сообщение об акте терроризма) УК РФ, в случаях, если они совершены с использованием информационно-телекоммуникационных сетей.

6. Особую значимость, в условиях наращивания темпов внедрения информационно-телекоммуникационных технологий во все сферы жизни общества и государства, приобретает задача информационного противодействия распространению информации, оборот которой ограничен или запрещен на территории Российской Федерации. Прогноз тенденций развития киберпреступности позволяет ожидать дальнейшего роста количества таких преступлений, включая компьютерные атаки на сайты государственных органов, государственных и муниципальных учреждений, ключевых средств массовой информации для продвижения различных социальных и политических идей.

Кроме того, трансграничный характер киберпреступности требует принятия согласованных международным сообществом мер, включающих:

- заключение международных соглашений, регулирующих вопросы установления минимального перечня киберпреступлений, ответственность за которые должна быть предусмотрена национальным уголовным законодательством;
- разработку механизмов временного блокирования банковских средств и других финансовых активов киберпреступников, а также инструментов экстренного отключения информационной инфраструктуры, используемой в целях совершения киберпреступлений на территории иных государств;
- установление общепризнанного стандарта электронных документов, используемых при обмене значимой информацией между правоохранительными органами государств;
- использование опыта Российской Федерации по установлению порядка хранения сообщений пользователей информационных услуг на территории государства, в котором осуществляется коммуникация, в целях оперативного доступа к ней правоохранительных органов.

7. В связи с фактами реализации сим-карт, уже зарегистрированных на третьих лиц, нередко иностранных граждан, без проверки личности приобретателя, целесообразно рассмотреть вопрос об установлении временных ограничений на заключение договора оказания услуг

мобильной связи иностранным гражданам и установлении лимита по числу сим-карт конкретному абоненту.

Кроме того, законодателем не установлена ответственность для оператора связи за нарушение обязанности по проверке достоверности сведений об абоненте, в том числе содержащихся в договоре. Таким образом, необходимо дополнить Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» статьей, устанавливающей обязанность оператора связи прекратить предоставление услуг связи при отсутствии данных об абоненте.

8. В целях совершенствования противодействия кибертерроризму и идеологии терроризма целесообразно дополнить Федеральный закон «О противодействии терроризму» понятием кибертерроризма, а также положением о запрете распространения террористических материалов. Под последними предлагается понимать «предназначенные для публичного обнародования документы либо информацию на иных носителях, призывающие к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, а также содержащих инструкции по изготовлению и применению взрывных устройств». Список таких материалов рекомендуется вести на сайте Национального антитеррористического комитета. Одновременно надлежит дополнить ст. 205.2 УК РФ положениями об уголовной ответственности за распространение террористических материалов.

В целях повышения ответственности за распространение материалов, пропагандирующих и публично оправдывающих терроризм, способствующих вовлечению в террористическую деятельность, предлагается принять дополнительные меры по разработке механизмов идентификации пользователей сети Интернет, введению административной ответственности для физических и юридических лиц за предоставление доступа в сеть Интернет неидентифицированным пользователям, установлению сокращенных сроков предоставления сведений о пользователях сети Интернет по запросу правоохранительных органов.

Совместно с заинтересованными ведомствами предлагается проработать вопрос по нормативному установлению обязанности провайдеров, контент-провайдеров, владельцев социальных сетей и микроблогов удалять в формате добровольного самоконтроля размещаемые на их ресурсах материалы террористической направленности, а также предусмотреть административную ответственность за ее неисполнение.

В условиях активизации пропагандистской деятельности в сети Интернет экстремистских и террористических организаций, усиливающих тем самым вербовочную деятельность среди граждан Российской Федерации, необходимо организовать работу по оказанию адресного

профилактического воздействия на пользователей соответствующих сайтов с целью отвлечения их на идеологические дискуссии и отказа от реальных экстремистских акций. Необходимо продолжить мероприятия по информационному противодействию идеологии терроризма и экстремизма, в том числе с использованием возможностей СМИ, а также потенциала религиозных объединений. Перспективным в этом плане является создание так называемых добровольных «кибердружин», задействованных в профилактике экстремистских и террористических проявлений в сети Интернет.

Совершенствование международного взаимодействия

1. С учетом решения задач национальной безопасности наиболее эффективное устранение террористических угроз возможно путем активного использования более тесного международного сотрудничества в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ), поскольку отмечаются признаки перемещения террористов с территорий Ирака и Сирии на территории государств Центрально-Азиатского региона.

В настоящее время ОДКБ – единственная на евразийском пространстве международная организация, обладающая всем набором реальных коллективных возможностей обеспечения безопасности своих государств-членов.

В рамках ОДКБ осуществляется реальная координация внешнеполитической деятельности, основанная на коллективных указаниях постоянным представителям государств-членов при международных организациях. Организовано военно-экономическое сотрудничество. На льготных условиях осуществляются совместные военно-технические проекты. Создана реально действующая система кризисного реагирования и реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. В этой связи главным направлением деятельности ОДКБ на перспективу должно стать совершенствование существующих элементов системы коллективной безопасности, создание механизмов координации коллективных действий в сфере противодействия терроризму и экстремизму.

На афганском направлении основными являются военные и специальные методы – укрепление границ, создание различного рода «поясов безопасности», модернизация вооруженных сил Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, задействование КСОР ОДКБ, Антитеррористического центра ШОС, развитие двустороннего сотрудничества (в случае с Узбекистаном и, возможно, Туркменистаном).

В связи с ростом террористических угроз на афганском и центральноазиатском направлениях необходимо укрепление всех компонентов ОДКБ. Особо следует отметить, что наряду с военными компонента-

ми требуется усиление возможностей Организации в сфере борьбы с пропагандой ИГИЛ и других исламистских террористических группировок.

В настоящее время ОДКБ необходимо рассматривать в качестве базовой структуры обеспечения безопасности от террористических угроз в Евразии, ядра единой системы взаимодействия с СНГ, ЕАЭС, ШОС, СВМДА, ООН на основе четко разграниченных или интегрированных мандатов их деятельности.

2. Результаты анализа норм международных правовых документов и преступной деятельности современных международных террористических организаций позволяют сделать вывод о необходимости более широкого толкования субъекта агрессии. Если ранее сложно было представить, чтобы в качестве такового выступало какое-либо образование помимо государства или группы государств, то в настоящее время ситуация изменилась. Нанести ущерб государственному суверенитету путем широкомасштабных вооруженных действий, приводящих к множеству жертв, способна и международная террористическая организация.

Таким образом, в целях создания трибунала для суда и наказания главных преступников, связанных с деятельностью ИГИЛ, представляется целесообразным включить в число субъектов, осуществляющих агрессию, помимо государства и международную террористическую организацию. Формой закрепления подобной меры могла бы быть соответствующая Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН.

3. Чрезвычайно важным в настоящий момент представляется принятие Всеобъемлющей конвенции ООН против международного терроризма. В течение последних лет ООН провела серьезную работу в этом направлении и достигла определенных успехов. Однако приходится констатировать, что до настоящего времени подобная универсальная конвенция не была принята. Основная причина этого – сохраняющиеся серьезные разногласия по ряду концептуальных вопросов, в том числе по определению понятия терроризма.

В связи с этим под эгидой ООН целесообразно создать глобальную антитеррористическую коалицию, универсальные механизмы для привлечения виновных в международных террористических преступлениях к ответственности.

4. Требуется активизация международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму по вопросам информационно-методического и научного обеспечения. Его основой может стать обмен данными, представляющими взаимный интерес, перечень которых мы смогли бы установить, включив в него вопросы борьбы с финансированием и идеологией терроризма. Кроме того, следует ввести единые перечни лиц, причастных к террористической деятельности, и списки террористических организаций.

Совершенствование правовой основы борьбы с терроризмом

1. В связи с обострением террористических угроз, связанных с проникновением иностранных боевиков-террористов, направленных полевыми командирами МТО ИГИЛ, через российскую Государственную границу, представляется целесообразным дополнить Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» и Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» положениями, направленными на обеспечение более строгого пограничного режима Государственной границы, на каналах въезда и выезда в отношении лиц, подозреваемых в причастности к террористическим формированиям.

2. Анализ правоприменительной практики указывает на необходимость дополнить ст. 158 УПК РФ «Окончание предварительного расследования» ч. 2.1 следующего содержания: «В ходе досудебного производства по уголовным делам о преступлениях террористической и экстремистской направленности дознаватель, руководитель следственного органа, следователь обязаны принять всесторонние меры по установлению причин и условий, способствовавших их совершению, лиц, содействовавших террористической и экстремистской деятельности, источников и каналов финансирования, средств, полученных в результате террористической деятельности, с последующим принятием соответствующих процессуальных решений и вынесением представления в компетентные (уполномоченные) органы».

3. В условиях роста глобальных террористических угроз со стороны запрещенных МТО и предупреждения выезда граждан Российской Федерации за рубеж для участия в них предлагается законодательно урегулировать основания неприменения примечания к ст. 208 УК РФ, к лицам, принимавшим участие в вооруженном формировании на территории иностранного государства и не предусмотренном его законодательством, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации. Также предлагается разработка заинтересованными ведомствами совместного указания, освещающего основные вопросы осуществления оперативно-розыскной деятельности, производства предварительного следствия и организации прокурорского надзора в отношении рассматриваемой категории уголовных дел.

4. Существуют определенные проблемы, связанные с отсутствием в действующем законодательстве определения вербовки для участия в террористических организациях. Понятие же вербовки, предложенное в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности», не позволяет

четко отграничить данную форму преступного деяния от склонения или иного вовлечения в совершение преступлений террористической направленности. Представляется вполне обоснованным в целях устранения технико-юридического пробела, заключающегося в отсутствии в действующем уголовном законодательстве определения вербовки, внести дополнение в примечание к ст. 205.1 УК РФ, где следует закрепить понятие «вербовка», взяв за основу соответствующее определение (Recruitment for terrorism) из Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 г.

5. В целях повышения эффективности национальной системы противодействия финансированию терроризма в части уголовного преследования за указанные преступления, полной имплементации резолюций Совета Безопасности ООН[1] и 5 рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в национальное законодательство предлагается рассмотреть вопрос о внесении в УК РФ изменений, заключающихся в выделении финансирования терроризма из форм содействия террористической деятельности в отдельную ст. 205.8 УК РФ «Финансирование терроризма».

6. Представляется целесообразным совершенствование административного законодательства в части установления в ст. 19.5 КоАП ответственности должностных лиц и юридических лиц за невыполнение в установленный срок или ненадлежащее исполнение законных предписаний об устранении нарушений законодательства в сфере противодействия терроризму на объектах возможных террористических посягательств, выносимых уполномоченными органами.

7. По-прежнему актуальным является устранение недостатков и коллизий, затрудняющих реализацию уголовно-правового механизма на этом направлении. Так, санкция нормы об ответственности за пособничество за совершение террористического акта (ч. 3 ст. 205.1 УК РФ) необоснованно завышена по сравнению с санкцией нормы, предусматривающей ответственность за совершение собственно террористического акта (ч. 1 ст. 205 УК РФ). В целях более эффективного уголовно-правового противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, целесообразно дополнить ст. 205, 207, 275, 276 и др. УК РФ квалифицирующим признаком «с использованием информационно-телекоммуникационных технологий», а также п. «к» ч. 1 ст. 63 УК РФ – новым отягчающим обстоятельством «с использованием информационно-телекоммуникационных технологий».

8. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении дополнений в ч. 1 ст. 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г.

---

[1] Резолюции 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2253 (2015). Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/ (дата обращения: 05.02.2017).

№ 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», предусматривающих конкретизацию признаков информации, доступ к которой подлежит ограничению, информацией, содержащей призывы к террористической деятельности, оправдывающей ее осуществление и направленной на героизацию образа террориста, а также содержащей сведения о технологии изготовления взрывных устройств.

Приложение

Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими (на 12 сентября 2018 г.)[1]

№ п/п	Наименование организации	Суд, вынесший решение (приговор), дата вынесения решения (приговора) и номер дела (при наличии), дата вступления решения (приговора) в законную силу
1	*«Высший военный Маджлисуль Шура Объединенных сил моджахедов Кавказа»*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
2	*«Конгресс народов Ичкерии и Дагестана»*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
3	*«База» («Аль-Каида»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
4	*«Асбат аль-Ансар»*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
5	*«Священная война» («Аль-Джихад» или «Египетский исламский джихад»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
6	*«Исламская группа» («Аль-Гамаа аль-Исламия»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.

[1] Официальный сайт ФСБ России. URL: http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm (дата обращения: 01.01.2019).

№ п/п	Наименование организации	Суд, вынесший решение (приговор), дата вынесения решения (приговора) и номер дела (при наличии), дата вступления решения (приговора) в законную силу
7	*«Братья-мусульмане» («Аль-Ихван аль-Муслимун»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
8	*«Партия исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль-Ислами»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
9	*«Лашкар-И-Тайба»*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
10	*«Исламская группа» («Джамаат-и-Ислами»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
11	*«Движение Талибан»*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
12	*«Исламская партия Туркестана» (бывшее «Исламское движение Узбекистана»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
13	*«Общество социальных реформ» («Джамият аль-Ислах аль-Иджтимаи»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
14	*«Общество возрождения исламского наследия» («Джамият Ихья ат-Тураз аль-Ислами»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
15	*«Дом двух святых» («Аль-Харамейн»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03 116, вступило в силу 4 марта 2003 г.
16	*«Джунд аш-Шам» (Войско Великой Сирии)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 2 июня 2006 г. № ГКПИ 06-531, вступило в силу 16 июня 2006 г.
17	*«Исламский джихад – Джамаат моджахедов»*	Верховный Суд Российской Федерации, от 2 июня 2006 г. № ГКПИ 06-531, вступило в силу 16 июня 2006 г.
18	*«Аль-Каида в странах исламского Магриба»*	Верховный Суд Российской Федерации, от 13 ноября 2008 г. № ГКПИ 08-1956, вступило в силу 27 ноября 2008 г.
19	*«Имарат Кавказ» («Кавказский Эмират»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 8 февраля 2010 г. № ГКПИ 09-1715, вступило в силу 24 февраля 2010 г.

№ п/п	Наименование организации	Суд, вынесший решение (приговор), дата вынесения решения (приговора) и номер дела (при наличии), дата вступления решения (приговора) в законную силу
20	*«Синдикат "Автономная боевая террористическая организация (АБТО)"»*	Московский городской суд, от 28 июня 2013 г. № 3-67/2013, вступило в силу 27 ноября 2013 г.
21	*Террористическое сообщество – структурное подразделение организации «Правый сектор» на территории Республики Крым*	Московский городской суд, от 17 декабря 2014 г., б/н, вступило в силу 30 декабря 2014 г.
22	*«Исламское государство» (другие названия: «Исламское Государство Ирака и Сирии», «Исламское Государство Ирака и Леванта», «Исламское Государство Ирака и Шама»)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 29 декабря 2014 г. № АКПИ 14-1424С, вступило в силу 13 февраля 2015 г.
23	*«Джебхат ан-Нусра» (Фронт победы) (другие названия: «Джабха аль-Нусра ли-Ахль аш-Шам» (Фронт поддержки Великой Сирии)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 29 декабря 2014 г. № АКПИ 14-1424С, вступило в силу 13 февраля 2015 г.
24	*Всероссийское общественное движение «Народное ополчение имени К. Минина и Д. Пожарского»*	Московский городской суд, от 18 февраля 2015 г № 3-15/2015, вступило в силу 12 августа 2015 г.
25	*«Аджр от Аллаха Субхану уа Тагьаля SHAM» (Благословение от Аллаха милостивенного и милосердного СИРИЯ)*	Московский окружной военный суд, от 28 декабря 2015 г. № 2-69/2015, вступило в силу 5 апреля 2016 г.
26	*Международное религиозное объединение «Аум Синрикё» (Aum Shinrikyo, AUM, Aleph)*	Верховный Суд Российской Федерации, от 20 сентября 2016 г. № АКПИ 16-915С, вступило в силу 25 октября 2016 г.
27	*«Муджахеды джамаата Ат-Тавхида Валь-Джихад»*	Московский областной суд, от 28 апреля 2017 г. № 3а-453/17, вступило в силу 2 июня 2017 г.
28	*«Чистопольский Джамаат»*	Приволжский окружной военный суд, от 23 марта 2017 г. № 1-2/2017, вступило в силу 31 августа 2017 г.
29	*«Рохнамо ба суидавлатиисломи» («Путеводитель в исламское государство»)*	Московский окружной военный суд, от 22 февраля 2018 г. № 2-1/2018, вступило в силу 24 июля 2018 г.

Организация Объединенных Наций S/RES/2178 (2014)

Совет Безопасности

Distr.: General
24 September 2014

Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 года

Совет Безопасности,

вновь подтверждая, что терроризм во всех его формах и проявлениях представляет собой одну из самых серьезных угроз миру и безопасности и что любые акты терроризма являются преступными и не имеющими оправдания деяниями, независимо от их мотивации, когда бы и кем бы они ни совершались, и сохраняя решимость и далее способствовать повышению эффективности общих усилий по борьбе с этим злом на глобальном уровне,

с озабоченностью отмечая, что угроза терроризма становится все более рассредоточенной и что в различных регионах мира растет число террористических актов, в том числе мотивированных нетерпимостью и экстремизмом, и заявляя о своей решимости бороться с этой угрозой,

принимая во внимание необходимость устранения условий, способствующих распространению терроризма, и заявляя о решимости государств-членов продолжать делать все возможное для урегулирования конфликтов и лишения террористических групп возможности закрепиться и создать для себя безопасное убежище, с тем чтобы эффективнее противодействовать растущей угрозе терроризма,

особо отмечая, что терроризм не может и не должен ассоциироваться ни с какой религией, национальностью или цивилизацией,

признавая, что международное сотрудничество и любые принимаемые государствами-членами меры по предупреждению терроризма и борьбе с ним должны полностью соответствовать Уставу Организации Объединенных Наций,

вновь заявляя о своем уважении суверенитета, территориальной целостности и политической независимости всех государств в соответствии с Уставом,

вновь подтверждая, что государства-члены должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, согласовывались со всеми их обязательствами по международному праву, в частности с международными стандартами в области прав человека и нормами

международного беженского права и международного гуманитарного права, подчеркивая, что эффективные контртеррористические меры и уважение прав человека, основных свобод и верховенства права дополняют и усиливают друг друга и являются важнейшей составной частью успешной контртеррористической деятельности, и отмечая важность уважения верховенства права для эффективного предупреждения терроризма и борьбы с ним, а также отмечая, что невыполнение этих и других международных обязательств, в том числе обязательств, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций, является одним из факторов, способствующих все большей радикализации, и усиливает ощущение безнаказанности,

выражая серьезную озабоченность по поводу острой и усиливающейся угрозы, которую представляют иностранные боевики-террористы, т.е. лица, отправляющиеся в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом, и постановляя бороться с этой угрозой,

выражая серьезную озабоченность по поводу лиц, которые пытаются совершить поездку, чтобы стать иностранными боевиками-террористами,

будучи обеспокоен тем, что иностранные боевики-террористы делают конфликты более интенсивными, продолжительными и трудноразрешимыми, а также могут представлять серьезную угрозу для государств их происхождения, государств, через которые они следуют транзитом, и государств, в которые они следуют, а также государств, соседствующих с районами вооруженного конфликта, в которых иностранные боевики-террористы активно действуют и на которые ложится значительное бремя в плане безопасности, и отмечая, что угроза, которую представляют иностранные боевики-террористы, может затрагивать все регионы и государства-члены, даже те, которые находятся далеко от районов конфликта, и выражая серьезную озабоченность в связи с тем, что иностранные боевики-террористы используют свою экстремистскую идеологию для пропаганды терроризма,

выражая озабоченность по поводу создания террористами и террористическими организациями международных сетей, в которые вовлечены государства происхождения, транзита и назначения и с помощью которых иностранные боевики-террористы и средства их поддержки переправляются из страны в страну,

выражая особую озабоченность по поводу того, что такие организации, как Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ), Фронт «Ан-Нусра» (ФАН) и другие ячейки, филиалы, отколовшиеся группы или ответвления «Аль-Каиды», указанные Комитетом, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), занимаются вербовкой иностранных боевиков-террористов и вовлекают их в свои ряды, признавая, что угроза, которую представляют иностранные боевики-террористы, исходит, в частности, от лиц, поддерживающих акты или деятельность «Аль-Каиды» и ее ячеек, филиалов, отколовшихся групп или ответвлений, в том числе путем

вербовки или поддержки в иной форме актов или деятельности таких организаций, и подчеркивая настоятельную необходимость устранения этой конкретной угрозы,

признавая, что устранение угрозы, которую представляют собой иностранные боевики-террористы, требует устранения всех основополагающих факторов, в том числе путем предотвращения радикализации до уровня, порождающего терроризм, пресечения вербовки, затруднения поездок иностранных боевиков-террористов, противодействия насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, недопущения подстрекательства к совершению террористических актов, мотивированных экстремизмом и нетерпимостью, поощрения политической и религиозной терпимости, экономического развития и социальной сплоченности и интеграции, прекращения и урегулирования вооруженных конфликтов и содействия реинтеграции и восстановлению,

признавая также, что терроризм невозможно победить только с помощью военной силы, правоприменительных мер и разведывательных операций, и подчеркивая необходимость устранения условий, которые способствуют распространению терроризма и о которых говорится в разделе I Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций (Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи),

выражая озабоченность по поводу активизации использования террористами и их сторонниками коммуникационных технологий для целей доведения радикализации до уровня, порождающего терроризм, вербовки и подстрекательства других к совершению террористических актов, в том числе с использованием Интернета, а также для финансирования и облегчения поездок и последующих действий иностранных боевиков-террористов, и подчеркивая необходимость совместных действий государств-членов, направленных на недопущение использования террористами технологий, средств коммуникации и ресурсов для мобилизации поддержки террористических актов, при уважении прав человека и основных свобод и в соответствии с другими обязательствами по международному праву,

с признательностью отмечая действия по созданию потенциала, предпринимаемые структурами Организации Объединенных Наций, в частности структурами Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, включая Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций (КТЦООН), а также прилагаемые Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета (ИДКТК) в координации с другими соответствующими международными, региональными и субрегиональными организациями усилия по облегчению технического сотрудничества, в частности путем поощрения контактов между донорами и получателями помощи в деле создания потенциала, в целях оказания государствам-членам, по их просьбе, содействия в осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций,

отмечая произошедшие в последнее время события и выдвинутые на международном, региональном и субрегиональном уровнях инициативы по предупреждению и пресечению международного терроризма и отмечая работу Глобального контртеррористического форума (ГКФ), в частности недавнее принятие им всеобъемлющего комплекса передовых практических мер по борьбе с таким явлением, как иностранные боевики-террористы, и публикацию им еще нескольких рамочных документов и описаний передовой практики, в том числе тех, которые касаются борьбы с насильственным экстремизмом, уголовной юстиции, пенитенциарной системы, недопущения получения выкупа при похищении людей, оказания помощи жертвам терроризма и ориентированной на работу с населением правоохранительной деятельности, для оказания заинтересованным государствам помощи в практической имплементации нормативно-правовой базы Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом и дополнения работы соответствующих контртеррористических структур Организации Объединенных Наций в этих областях,

с признательностью отмечая усилия Интерпола по противодействию угрозе, которую представляют иностранные боевики-террористы, в том числе посредством глобального обмена информацией между правоохранительными органами, ставшего возможным благодаря использованию защищенных коммуникационных сетей, баз данных и системы уведомлений и процедур отслеживания похищенных и подложных документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, а также благодаря контртеррористическим форумам Интерпола и его программе борьбы с иностранными боевиками-террористами,

принимая во внимание и особо отмечая ситуацию с лицами, имеющими более одного гражданства и направляющимися в государство гражданства для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, и настоятельно призывая государства принимать надлежащие меры во исполнение своих обязанностей согласно нормам внутреннего законодательства и международного права, включая международные стандарты в области прав человека,

призывая государства в соответствии с нормами международного права, в частности с международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права, обеспечивать, чтобы исполнители, организаторы или соучастники террористических актов, включая иностранных боевиков-террористов, не злоупотребляли статусом беженца,

вновь обращаясь ко всем государствам с призывом как можно скорее стать участниками международных конвенций и протоколов о борьбе с терроризмом, независимо от того, являются ли они участниками региональных конвенций по этому вопросу, и полностью выполнять свои обязательства по тем документам, участниками которых они являются,

отмечая, что терроризм продолжает представлять угрозу для международного мира и безопасности, и заявляя о необходимости бороться всеми средствами – в соответствии с Уставом Организации Объединенных На-

ций – с угрозами международному миру и безопасности, создаваемыми террористическими актами, в том числе актами, совершаемыми иностранными боевиками-террористами,

действуя на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций,

1. осуждает насильственный экстремизм, который может служить питательной средой для терроризма, межконфессиональное насилие и совершение террористических актов иностранными боевиками-террористами и требует, чтобы все иностранные боевики-террористы сложили оружие и прекратили все террористические акты и участие в вооруженных конфликтах;

вновь подтверждает, что все государства должны предотвращать передвижение террористов и террористических групп с помощью эффективного пограничного контроля и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, а также с помощью мер предупреждения фальсификации, подделки или незаконного использования документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, подчеркивает в этой связи важность противодействия – во исполнение их соответствующих международных обязательств – угрозе, которую представляют собой иностранные боевики-террористы, и рекомендует государствам-членам использовать процедуры оценки рисков и проверки путешественников на основе фактических данных, включая сбор и анализ данных о поездках, не прибегая к практике составления вероятностной модели личности на основе стереотипов, обусловленных дискриминацией, запрещенной международным правом;

2. настоятельно призывает государства-члены к тому, чтобы они, действуя в соответствии с нормами внутреннего законодательства и международного права, активизировали и ускорили обмен оперативной информацией о действиях или перемещениях террористов и террористических сетей, включая иностранных боевиков-террористов, особенно с государствами их проживания или гражданства, используя двусторонние или многосторонние механизмы, в частности Организацию Объединенных Наций;

3. призывает все государства к тому, чтобы они, действуя сообразно своим обязательствам по международному праву, сотрудничали в усилиях по борьбе с угрозой, которую представляют иностранные боевики-террористы, в том числе путем недопущения радикализации до уровня, порождающего терроризм, и вербовки иностранных боевиков-террористов, включая детей, недопущения пересечения иностранными боевиками-террористами национальных границ, предотвращения и пресечения оказания финансовой помощи иностранным боевикам-террористам и разработки и осуществления стратегий привлечения к ответственности, реабилитации и реинтеграции возвращающихся иностранных боевиков-террористов;

4. постановляет, что государства-члены должны в соответствии с международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права и международного гуманитарного права пре-

дотвращать и пресекать вербовку, организацию, перевозку и экипировку лиц, направляющихся в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, а также финансирование их поездок и их деятельности;

5. напоминает свое содержащееся в Резолюции 1373 (2001) решение о том, что все государства-члены должны обеспечивать, чтобы любое лицо, принимающее участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или в поддержке террористических актов, привлекалось к судебной ответственности, и постановляет, что все государства должны обеспечить, чтобы в их внутригосударственных законах и нормативных положениях такие действия квалифицировались как достаточно серьезные уголовные правонарушения, позволяющие осуществлять преследование и наказание в объеме, надлежащим образом отражающем серьезность этого правонарушения, в отношении:

a) их граждан, которые совершают или пытаются совершить поездку в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, и других лиц, которые совершают или пытаются совершить поездку с их территорий в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки;

b) умышленного предоставления или сбора средств – любыми методами, прямо или косвенно – их гражданами или на их территории с намерением, чтобы такие средства использовались – или при осознании того, что они будут использованы, – для финансирования поездок лиц, направляющихся в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки; и

c) умышленной организации или иной поддержки – в том числе путем вербовки – их гражданами или на их территории поездок лиц, направляющихся в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки;

7. заявляет о твердой решимости изучить возможность включения в перечень в соответствии с Резолюцией 2161 (2014) связанных с «Аль-Каидой» лиц, групп, предприятий и организаций, занимающихся финансированием, вооружением, планированием или вербовкой для нее или иным образом поддерживающих ее акты или деятельность, в том числе через посредство информационно-коммуникационных технологий, таких как Интернет, социальные сети, или любым иным способом;

8. постановляет, что без ущерба для въезда или транзита, необходимых для проведения судебного процесса, в том числе для проведения процесса,

связанного с арестом или задержанием иностранного боевика-террориста, государства-члены должны предотвращать въезд на их территорию или транзит через нее любого лица, в отношении которого такие государства располагают достоверной информацией, дающей разумные основания полагать, что это лицо стремится въехать на их территорию или проследовать через нее транзитом для целей совершения актов, описанных в пункте 6, включая любые акты или деятельность, свидетельствующие о том, что то или иное лицо, группа, предприятие или организация связаны с «Аль-Каидой», как это предусмотрено в пункте 2 Резолюции 2161 (2014), при том понимании, что никакое положение настоящего пункта не вынуждает ни одно государство запрещать въезд на свою территорию для собственных граждан или постоянных жителей или высылать их со своей территории;

9. призывает государства-члены требовать, чтобы авиационные компании, действующие на их территории, заблаговременно представляли соответствующим национальным властям информацию о пассажирах для выявления случаев выезда с их территории или попыток въезда на их территорию или транзитного проезда через нее на борту воздушных судов гражданской авиации лиц, обозначенных Комитетом, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) («Комитет»), и далее призывает государства-члены сообщать Комитету о любых таких случаях выезда с их территории или попытках въезда на их территорию или транзита через нее таких лиц, а также направлять эту информацию государству проживания или гражданства, сообразно обстоятельствам и согласно внутригосударственному законодательству и международным обязательствам;

10. подчеркивает настоятельную необходимость всестороннего и безотлагательного осуществления настоящей резолюции в отношении иностранных боевиков-террористов, особо отмечает исключительную и настоятельную необходимость осуществления настоящей резолюции в отношении иностранных боевиков-террористов, связанных с ИГИЛ, ФАН и другими ячейками, филиалами «Аль-Каиды», отколовшимися от них группами или их ответвлениями, обозначенными Комитетом, и изъявляет готовность изучить возможность обозначения, согласно резолюции 2161 (2014), связанных с «Аль-Каидой» лиц, совершающих акты, указанные в пункте 6 выше;

Международное сотрудничество

11. призывает государства-члены укреплять международное, региональное и субрегиональное сотрудничество – при необходимости на основе двусторонних соглашений – в целях предотвращения поездок иностранных боевиков-террористов с их территории или их проезда через их территорию, в том числе путем расширения обмена информацией для целей выявления иностранных боевиков-террористов, обмена информацией о передовой практике и принятия такой практики и более глубокого изучения маршрутов поездок иностранных боевиков-террористов, а также призывает государства-члены к тому, чтобы они, действуя на основе уважения прав человека и основных свобод и в соответствии с другими

обязательствами по международному праву, сотрудничали при принятии национальных мер, призванных воспрепятствовать использованию террористами технологий, средств связи и ресурсов для подстрекательства к поддержке террористических актов;

12. напоминает свое содержащееся в Резолюции 1373 (2001) решение о том, что государства-члены должны оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов, включая содействие в получении имеющихся у них доказательств, необходимых для такого преследования, и подчеркивает важность выполнения этого обязательства в отношении таких расследований и преследований, имеющих отношение к иностранным боевикам-террористам;

13. предлагает Интерполу активизировать усилия по противодействию угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами, и рекомендовать выделить или самостоятельно выделить дополнительные ресурсы для поддержки и поощрения национальных, региональных и международных мер по контролю за перемещением иностранных боевиков-террористов или предотвращению такого перемещения, например путем включения иностранных боевиков-террористов в специальные уведомления Интерпола;

14. призывает государства содействовать наращиванию потенциала государств для противодействия угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами, в том числе для предотвращения и пресечения передвижений иностранных боевиков-террористов через сухопутные и морские границы, в частности границы государств, соседствующих с районами вооруженного конфликта, в которых присутствуют иностранные боевики-террористы, и приветствует и поддерживает двустороннюю помощь государств-членов в содействии наращиванию такого национального потенциала;

Противодействие насильственному экстремизму в целях предотвращения терроризма

15. подчеркивает, что противодействие насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, в том числе предотвращение радикализации, вербовки и мобилизации лиц в террористические группы и в ряды иностранных боевиков-террористов, является одним из существенно важных элементов усилий по противодействию угрозе международному миру и безопасности, создаваемой иностранными боевиками-террористами, и призывает государства-члены активизировать усилия по противодействию такого рода насильственному экстремизму;

16. рекомендует государствам-членам взаимодействовать с соответствующими местными общинами и неправительственными структурами в разработке стратегий противодействия распространению идей насильственного экстремизма, которые могут подталкивать к совершению терро-

ристических актов, устранять условия, способствующие распространению насильственного экстремизма, который может служить питательной средой для терроризма, в том числе путем расширения прав и возможностей молодежи, семей, женщин, лидеров в сферах религии, культуры и образования и представителей всех других соответствующих групп гражданского общества, и выработать целенаправленные подходы к противодействию вербовке сторонников такого насильственного экстремизма и поощрению социальной интеграции и единства;

17. напоминает свое содержащееся в пункте 14 резолюции 2161 (2014) решение, касающееся самодельных взрывных устройств (СВУ) и лиц, групп, предприятий и организаций, связанных с «Аль-Каидой», и в этом контексте настоятельно призывает государства-члены к тому, чтобы они, действуя на основе уважения прав человека и основных свобод и в соответствии с другими обязательствами по международному праву, сотрудничали при принятии национальных мер, призванных воспрепятствовать использованию террористами технологий, средств связи и ресурсов, в том числе аудио- и видеоресурсов, для подстрекательства к поддержке террористических актов;

18. призывает государства-члены сотрудничать и неустанно поддерживать – в том числе путем наращивания потенциала, координации планов и усилий и обмена информацией о накопленном опыте – усилия друг друга по противодействию насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма;

19. особо отмечает в этой связи важность усилий государств-членов по разработке для затрагиваемых лиц и местных общин альтернативных ненасильственных путей предупреждения и урегулирования конфликтов в целях снижения степени риска радикализации до уровня, порождающего терроризм, а также важность усилий по поддержке мирных альтернатив пропаганде насилия, осуществляемой иностранными боевиками-террористами, и подчеркивает ту роль, которую может сыграть образование в противодействии распространению террористических идей;

Участие Организации Объединенных Наций в противодействии угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами

20. отмечает, что иностранные боевики-террористы и те, кто финансирует или иным образом поддерживает их поездки и последующие действия, могут отвечать критериям для включения в санкционный перечень в отношении «Аль-Каиды», который ведет Комитет в соответствии с резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), если они участвуют в финансировании, планировании, содействии, подготовке или совершении актов или деятельности «Аль-Каиды», в связи с ней, под ее именем, от ее имени или в ее поддержку, осуществляют поставку, продажу или передачу оружия и связанных с ним материальных средств «Аль-Каиде», либо вербовку для «Аль-Каиды», либо поддержку в иной форме актов или деятельности «Аль-Каиды» или любой ячейки, филиала, отколовшейся от нее группы или ее ответвления, и призывает государства предлагать для возможного вклю-

чения в перечень таких иностранных боевиков-террористов и тех, кто поддерживает или финансирует их поездки и последующие действия;

21. поручает Комитету, учрежденному резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), и Группе по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями в тесном сотрудничестве с соответствующими контртеррористическими органами Организации Объединенных Наций, в частности с ИДКТК, уделять особое внимание угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами, которых вербуют или принимают в свои ряды ИГИЛ, ФАН и все группы, предприятия и организации, связанные с «Аль-Каидой»;

22. рекомендует Группе по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями координировать ее усилия по отслеживанию угрозы, создаваемой иностранными боевиками-террористами, и реагированию на такую угрозу с усилиями других контртеррористических органов Организации Объединенных Наций, в частности с ЦГОКМ;

23. просит Группу по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями в тесном сотрудничестве с другими контртеррористическими органами Организации Объединенных Наций представить в течение 180 дней доклад Комитету, учрежденному резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), и представить Комитету в течение 60 дней предварительную устную обновленную информацию об угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами, которых вербуют или принимают в свои ряды ИГИЛ, ФАН и все группы, предприятия и организации, связанные с «Аль-Каидой», в том числе:

a) всеобъемлющую оценку угрозы, создаваемой этими иностранными боевиками-террористами, включая их пособников, положения в наиболее пострадавших регионах и тенденций в плане радикализации до уровня, порождающего терроризм, поддержки, вербовки, демографии и финансирования; и

b) рекомендации о мерах, которые можно принять для активизации противодействия угрозе, создаваемой этими иностранными боевиками-террористами;

24. просит Контртеррористический комитет в рамках его действующего мандата и при поддержке ИДКТК выявить основные пробелы в потенциале государств-членов по осуществлению резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005) Совета Безопасности, способные повлиять на возможности государств по сдерживанию потока иностранных боевиков-террористов, а также выявить, в порядке осуществления резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005), передовые методы пресечения потока иностранных боевиков-террористов и содействовать оказанию технической помощи, например способствуя взаимодействию между теми, кто оказывает помощь в наращивании потенциала, и теми, кто получает такую помощь, особенно в наиболее пострадавших регионах, в том числе путем разработки, по их просьбе, всеобъемлющих контртеррористических стратегий, предусматривающих противодействие распространению идей насильственного радикализма и потоку иностранных боевиков-террористов, учитывая при

этом роль других соответствующих участников, в частности Глобального контртеррористического форума;

25. подчеркивает, что усиление угрозы, создаваемой иностранными боевиками-террористами, является одним из аспектов новых проблем, тенденций и событий, которые связаны с резолюциями 1373 (2001) и 1624 (2005), которые в пункте 5 резолюции 2129 (2013) Совет Безопасности поручил выявлять ИДКТК и которые, следовательно, требуют пристального внимания Контртеррористического комитета, как это предусмотрено в его мандате;

26. просит Комитет, учрежденный резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), и Контртеррористический комитет представить Совету Безопасности обновленную информацию об их соответствующих усилиях, связанных с настоящей резолюцией;

27. постановляет продолжать заниматься этим вопросом.

Организация Объединенных Наций S/RES/2253 (2015)

Совет Безопасности

Distr.: General
17 December 2015

Резолюция 2253 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7587-м заседании 17 декабря 2015 года

Совет Безопасности,

ссылаясь на свои резолюции 1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1373 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1566 (2004), 1617 (2005), 1624 (2005), 1699 (2006), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2133 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2195 (2014), 2199 (2015), 2214 (2015) и 2249 (2015),

вновь подтверждая, что терроризм во всех его формах и проявлениях представляет собой одну из самых серьезных угроз миру и безопасности и что любые акты терроризма являются преступными и не имеющими оправдания деяниями, независимо от их мотивации, когда бы, где бы и кем бы они ни совершались, и вновь заявляя о своем безоговорочном осуждении «Исламского государства Ирака и Леванта» (ИГИЛ, также известного как ДАИШ), «Аль-Каиды» и связанных с ними лиц, групп, предприятий и организаций за непрекращающиеся и многочисленные преступные террористические акты, совершаемые с целью вызвать гибель ни в чем не повинных гражданских лиц и другие жертвы, уничтожить имущество и в значительной степени подорвать стабильность,

признавая, что терроризм создает угрозу международному миру и безопасности и что для противодействия этой угрозе требуется приложение коллективных усилий на национальном, региональном и международном уровнях при уважении международного права и Устава Организации Объединенных Наций,

вновь подтверждая, что терроризм не может и не должен ассоциироваться ни с какой религией, национальностью или цивилизацией,

выражая самую серьезную озабоченность по поводу присутствия, воинствующей экстремистской идеологии и действий ИГИЛ, «Аль-Каиды» и их филиалов на Ближнем Востоке и в Северной Африке и за их пределами,

вновь подтверждая свою приверженность суверенитету, территориальной целостности и политической независимости всех государств в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций,

ссылаясь на заявления Председателя Совета Безопасности об угрозах международному миру и безопасности, создаваемых террористическими

актами, от 15 января 2013 года (S/PRST/2013/1), от 28 июля 2014 года (S/PRST/2014/14), от 19 ноября 2014 года (S/PRST/2014/23), от 29 мая 2015 года (S/PRST/2015/11) и от 28 июля 2015 года (S/PRST/2015/14),

вновь подтверждая необходимость бороться всеми средствами, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и международным правом, включая применимые международные стандарты в области прав человека и нормы международного беженского и гуманитарного права, с угрозами международному миру и безопасности, создаваемыми террористическими актами, и подчеркивая в этой связи важную роль, которую Организация Объединенных Наций играет в руководстве этими усилиями и их координации,

признавая, что развитие, безопасность и права человека подкрепляют друг друга и имеют жизненно важное значение для выработки эффективного и всеобъемлющего подхода к борьбе с терроризмом, и подчеркивая то, что одна из конкретных целей контртеррористических стратегий должна заключаться в обеспечении устойчивого мира и безопасности,

вновь подтверждая свою Резолюцию 1373 (2001), и в частности свои решения о том, что все государства должны предотвращать и пресекать финансирование террористических актов и воздерживаться от предоставления поддержки в любой форме – активной или пассивной – организациям и лицам, причастным к террористическим актам, в том числе пресекая вербовку членов террористических групп и ликвидируя каналы поставок оружия террористам,

подчеркивая, что терроризм можно победить лишь путем применения устойчивого и всеобъемлющего подхода, включающего активное участие и сотрудничество всех государств и международных и региональных организаций, с целью блокировать, ослабить, изолировать и обезвредить террористическую угрозу,

особо отмечая, что в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций санкции являются важным инструментом в деле поддержания и восстановления международного мира и безопасности, в том числе в деле поддержки противодействия терроризму, и подчеркивая в этой связи необходимость энергичного осуществления мер, указанных в пункт 2 настоящей резолюции,

напоминая, что ИГИЛ является отколовшейся от «Аль-Каиды» группой, и напоминая далее, что любые лица, группы, предприятия и организации, оказывающие поддержку ИГИЛ или «Аль-Каиде», подлежат включению в санкционный перечень,

осуждая террористические нападения, часто совершаемые ИГИЛ в последнее время в разных странах мира и влекущие за собой многочисленные жертвы, признавая необходимость санкций с учетом существующих угроз и в этой связи ссылаясь на пункт 7 Резолюции 2249 (2015),

напоминая всем государствам о том, что они обязаны применять меры, изложенные в пункте 2, ко всем лицам, группам, предприятиям и организациям, включенным в санкционный перечень, составленный в соответствии с резолюциями 1267 (1999), 1333 (2000), 1989 (2011), 2083

(2012) и 2161 (2014) (ниже именуемый «санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и „Аль-Каиды“»), независимо от гражданства или места проживания таких лиц и государственной принадлежности или местонахождения таких групп, предприятий или организаций,

настоятельно призывая все государства-члены активно участвовать в ведении и обновлении санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» путем представления дополнительной информации, имеющей отношение к существующим в перечне позициям, направления в надлежащих случаях просьб об исключении из этого перечня, а также путем выявления дополнительных лиц, групп, предприятий и организаций, к которым должны применяться меры, указанные в пункте 2 настоящей резолюции, в целях их включения в перечень,

напоминая, что Комитет, учрежденный резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) («Комитет»), должен оперативно и на индивидуальной основе исключать из перечня лиц, группы, предприятия и организации, которые более не отвечают критериям для включения в перечень, изложенным в настоящей резолюции, выражая удовлетворение по поводу совершенствования процедур Комитета и формата санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», выражая намерение продолжать усилия по обеспечению справедливости и ясности этих процедур и признавая трудности – как юридические, так и иного характера, – мешающие осуществлению государствами-членами мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции,

признавая важность укрепления потенциала государств-членов для противодействия терроризму и финансированию террористов,

вновь приветствуя учреждение Канцелярии Омбудсмена в соответствии с Резолюцией 1904 (2009) и укрепление мандата Омбудсмена в резолюциях 1989 (2011), 2083 (2012) и 2161 (2015), отмечая значительный вклад Канцелярии Омбудсмена в повышение уровня объективности и транспарентности и напоминая о твердой приверженности Совета Безопасности обеспечению того, чтобы Канцелярия Омбудсмена могла продолжать эффективно и независимо выполнять свою роль в соответствии со своим мандатом,

приветствуя полугодовые доклады Омбудсмена Совету Безопасности, включая доклады, представленные 21 января 2011 года, 22 июля 2011 года, 20 января 2012 года, 30 июля 2012 года, 31 января 2013 года, 31 июля 2013 года, 31 января 2014 года, 31 июля 2014 года и 2 февраля 2015 года,

приветствуя продолжающееся сотрудничество между Комитетом и Интерполом, Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, в частности в вопросах, касающихся технической помощи и укрепления потенциала, и всеми другими органами Организации Объединенных Наций, а также настоятельно рекомендуя и впредь взаимодействовать с Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ) для обеспечения общей координации и согласованности в рамках контртеррористических усилий системы Организации Объединенных Наций,

ссылаясь на свои резолюции 2199 (2015) и 2133 (2014), в которых он решительно осудил акты похищения людей и захвата заложников, совершаемые террористическими группами в любых целях, в том числе в целях мобилизации финансовых средств или получения политических уступок, и выразил решимость предотвращать похищения людей и захват заложников террористическими группами и обеспечивать безопасное освобождение заложников без выплаты выкупа или предоставления политических уступок, действуя согласно применимым нормам международного права, вновь обращаясь с призывом ко всем государствам-членам не допускать того, чтобы террористы прямо или косвенно извлекали выгоду из уплаченного выкупа или политических уступок, и обеспечивать безопасное освобождение заложников и приветствуя одобрение Глобальным контртеррористическим форумом (ГКФ) в сентябре 2015 года «Добавления к Алжирскому меморандуму по наилучшей практике в области предотвращения и недопущения получения террористами выкупа при похищении ими людей в этих целях»,

будучи серьезно обеспокоен тем, что в некоторых случаях ИГИЛ, «Аль-Каида» и связанные с ними лица, группы, предприятия и организации продолжают извлекать выгоду из участия в транснациональной организованной преступной деятельности, и выражая озабоченность по поводу того, что в некоторых регионах террористы извлекают выгоду из транснациональной организованной преступной деятельности, в том числе из незаконного оборота оружия и наркотиков, незаконной торговли людьми и предметами культуры, природными ресурсами, включая золото, другие драгоценные металлы и камни, минералы, ресурсы дикой природы, древесный уголь и нефть, а также из похищения людей в целях получения выкупа и других преступлений, включая вымогательство и ограбление банков,

признавая необходимость принятия мер по предотвращению и пресечению финансирования терроризма, террористических организаций и отдельных террористов даже при отсутствии связи с конкретным террористическим актом, в том числе за счет доходов от организованной преступной деятельности, включая незаконное производство и оборот наркотиков и их химических прекурсоров, и ссылаясь на пункт 5 Резолюции 1452 (2002),

признавая необходимость того, чтобы государства-члены предотвращали неправомерное использование неправительственных, некоммерческих и благотворительных организаций террористами и в террористических целях, призывая неправительственные, некоммерческие и благотворительные организации пресекать попытки террористов воспользоваться их статусом и надлежащим образом противодействовать таким попыткам, напоминая при этом о важности полного уважения прав на свободное выражение мнений и свободу ассоциации с другими лицами в рамках гражданского общества, а также на свободу религии или убеждений, и с удовлетворением отмечая соответствующий обновленный документ о передовой практике, изданный Группой разработки финансовых мер в целях надлежащего, основанного на учете рисков применения между-

народного стандарта, касающегося предотвращения неправомерного использования террористами некоммерческого сектора,

ссылаясь на свое решение о том, что государства-члены должны добиться прекращения поставок оружия, включая стрелковое оружие и легкие вооружения, террористам, а также на свои призывы к государствам изыскать пути активизации и ускорения процесса обмена оперативной информацией относительно оборота оружия и повысить степень координации усилий на национальном, субрегиональном, региональном и международном уровнях,

выражая озабоченность по поводу того, что в глобализированном обществе террористы и их сторонники все шире используют новые информационно-коммуникационные технологии, в частности Интернет, для содействия террористическим актам, и осуждая использование этих технологий в целях подстрекательства, вербовки, финансирования или планирования террористических актов,

выражая озабоченность по поводу международной вербовки новых членов в ряды ИГИЛ, «Аль-Каиды» и связанных с ними групп и масштабов этого явления и ссылаясь на свою Резолюцию 2178 (2014), в которой Совет постановил, что государства-члены должны в соответствии с международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права и международного гуманитарного права предотвращать и пресекать вербовку, организацию, перевозку и экипировку иностранных боевиков-террористов и финансирование их поездок и их деятельности,

вновь напоминая государствам-членам об их обязанности предотвращать въезд на их территорию или транзит через нее любого лица, в отношении которого такие государства располагают достоверной информацией, дающей разумные основания полагать, что это лицо стремится въехать на их территорию или проследовать через нее транзитом для целей участия в деятельности, связанной с иностранными боевиками-террористами и описанной в пункте 6 Резолюции 2178 (2014), и вновь напоминая государствам-членам об их обязанности предотвращать, согласно применимому международному праву, перемещения террористических групп, в том числе путем осуществления эффективного пограничного контроля, и в этой связи оперативно обмениваться информацией и укреплять сотрудничество между компетентными органами, чтобы предотвращать перемещение террористов и террористических групп на свою территорию или со своей территории, поставки оружия террористам и финансирование, направленное на поддержку террористов,

осуждая любое участие в прямой и непрямой торговле, в частности нефтью и нефтепродуктами, блочными нефтеперегонными установками и связанными с ними материальными средствами, включая химикаты и смазочные материалы, с ИГИЛ, ФАН и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями, включенными в санкционный перечень Комитетом, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), и вновь заявляя, что такое участие означало бы оказание поддержки таким лицам, группам, предприятиям и организациям и может привести к включению Комитетом дополнительных позиций в такой перечень,

осуждая разрушение, в особенности ИГИЛ и ФАН, культурного наследия в Ираке и Сирии, включая целенаправленное уничтожение религиозных объектов и предметов религиозного культа, и напоминая о своем решении о том, что все государства-члены должны принять надлежащие меры для недопущения торговли культурными ценностями Ирака и Сирии и другими предметами, имеющими археологическое, историческое, культурное, ценное научное или религиозное значение, которые были незаконно изъяты из Ирака после 6 августа 1990 года и из Сирии после 15 марта 2011 года, в том числе путем запрещения трансграничной торговли такими предметами, что создаст возможность для их последующего безопасного возвращения народам Ирака и Сирии,

ссылаясь на свою Резолюцию 2178 (2014), в которой выражается обеспокоенность по поводу сохраняющейся угрозы, которую ИГИЛ, «Аль-Каида» и связанные с ними лица, группы, предприятия и организации создают для международного мира и безопасности, и вновь подтверждая свою решимость противодействовать всем аспектам этой угрозы, включая террористические акты, совершаемые иностранными боевиками-террористами,

осуждая самым решительным образом похищения женщин и детей ИГИЛ, ФАН и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями и ссылаясь на Резолюцию 2242 (2015), выражая негодование по поводу их эксплуатации и надругательств над ними, включая изнасилования, сексуальное насилие, принудительные браки и обращение в рабство, совершаемые этими организациями, рекомендуя всем государственным и негосударственным субъектам, располагающим соответствующими доказательствами, доводить их до сведения Совета вместе с любой информацией о том, что дополнительным источником финансирования лиц, виновных в совершении таких преступлений, может служить торговля людьми, особо отмечая, что настоящая резолюция обязывает государства обеспечить, чтобы их граждане и лица, находящиеся на их территории, не предоставляли никаких денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов в интересах ИГИЛ, и отмечая, что любые лица или организации, которые прямо или косвенно передают денежные средства ИГИЛ в связи с такой эксплуатацией или надругательствами, подлежат включению Комитетом в санкционный перечень,

приветствуя усилия Секретариата по стандартизации формата всех санкционных перечней Организации Объединенных Наций с целью облегчить осуществление санкций национальными органами власти, приветствуя далее усилия Секретариата по письменному переводу всех позиций перечня и резюме с изложением оснований для включения в перечень, с тем чтобы они имелись на всех официальных языках Организации Объединенных Наций, и рекомендуя Секретариату продолжить при содействии Группы по наблюдению, сообразно обстоятельствам, работу по применению модели данных, одобренной Комитетом,

действуя на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций,

Меры

1. *постановляет,* что с даты принятия настоящей резолюции Комитет 1267/1989 по санкциям против «Аль-Каиды» будет называться «Комитетом 1267/1989/2253 по санкциям против ИГИЛ (ДАИШ) и "Аль-Каиды"», а санкционный перечень в отношении «Аль-Каиды» будет называться «санкционным перечнем в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и "Аль-Каиды"»;

2. *постановляет*, что все государства обязаны принять нижеследующие меры, ранее введенные пунктом 8(c) резолюции 1333 (2000), пунктами 1 и 2 резолюции 1390 (2002) и пунктами 1 и 4 резолюции 1989 (2011), в отношении ИГИЛ (известного также как ДАИШ), «Аль-Каиды» и связанных с ними лиц, групп, предприятий и организаций:

Замораживание активов

a) незамедлительно заморозить средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы этих лиц, групп, предприятий и организаций, включая средства, получаемые благодаря имуществу, находящемуся, прямо или косвенно, в их собственности или под их контролем или в собственности или под контролем лиц, действующих от их имени или по их указанию, и обеспечить, чтобы ни эти, ни какие-либо другие средства, финансовые активы или экономические ресурсы не использовались, прямо или косвенно, в интересах таких лиц их гражданами или любыми лицами, находящимися на их территории;

Запрет на поездки

b) не допускать въезда на свою территорию или транзита через нее этих лиц, при условии, что ничто в данном пункте не обязывает ни одно государство отказывать во въезде на свою территорию своим собственным гражданам или требовать от них покинуть ее и что этот пункт не применяется, когда въезд или транзит необходимы для осуществления судебного процесса или когда Комитет определяет в каждом конкретном случае, что въезд или транзит обоснованны;

Эмбарго в отношении оружия

c) не допускать прямой или косвенной поставки, продажи или передачи этим лицам, группам, предприятиям и организациям – со своей территории, или своими гражданами вне их территории, или с использованием судов или летательных аппаратов под их флагом – вооружений и связанных с ними материальных средств всех видов, включая оружие и боеприпасы, военные транспортные средства и технику, полувоенное снаряжение и запасные части для всего вышеупомянутого, и оказания технических консультационных услуг, помощи или услуг по обучению, связанных с военными действиями;

Критерии для включения в перечень

3. *вновь подтверждает*, что акты или деятельность, свидетельствующие о том, что лицо, группа, предприятие или организация связаны с ИГИЛ или «Аль-Каидой» и подлежат внесению в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», включают следующее:

a) участие в финансировании, планировании, содействии, подготовке или совершении актов или деятельности ИГИЛ или «Аль-Каиды», в связи с ними, под их именем, от их имени или в их поддержку;

b) поставку, продажу или передачу оружия и связанных с ним материальных средств ИГИЛ или «Аль-Каиде»;

c) вербовку для «Аль-Каиды», ИГИЛ или их любой ячейки, филиала, отколовшейся группы или ответвления или поддержку в иной форме их актов или деятельности;

4. *отмечает,* что такие способы финансирования или поддержки включают – не ограничиваясь этим – использование доходов от преступной деятельности, в том числе от незаконного выращивания, производства и оборота наркотических средств и их прекурсоров;

5. *подтверждает*, что любые лица, группы, предприятия или организации, находящиеся в собственности или под контролем, прямо или косвенно, любых лиц, групп, предприятий или организаций, связанных с «Аль-Каидой» или ИГИЛ, включая те, которые фигурируют в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» или иным образом поддерживающие их, подлежат включению в перечень;

6. *подтверждает,* что требования, изложенные в пункте 2(a) выше, применяются к финансовым и экономическим ресурсам любого рода, включая – но не ограничиваясь этим – и те, которые используются для предоставления услуг по размещению материалов в Интернете и связанных с этим услуг, используемым для оказания поддержки «Аль-Каиде», ИГИЛ и другим лицам, группам, предприятиям или организациям, включенным в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

7. *подтверждает,* что требования, изложенные в пункте 2(a) выше, применяются к средствам, финансовым активам или экономическим ресурсам, которые могут быть предоставлены, прямо или косвенно, указанным в перечне лицам или в интересах этих лиц в связи с их поездками, включая расходы по оплате транспорта и жилья, и что такие связанные с поездками средства, другие финансовые активы или экономические ресурсы могут быть предоставлены лишь с соблюдением процедур применения изъятий, изложенных в пунктах 1 и 2 резолюции 1452 (2002) и скорректированных Резолюцией 1735 (2006), и в пунктах 10, 74 и 75 ниже;

8. *подтверждает далее*, что требования, изложенные в пункте 2(a) выше, применяются также к выплате выкупа лицам, группам, предприятиям или организациям, фигурирующим в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», независимо от того, как и кем выплачивается выкуп;

9. *вновь подтверждает,* что государства-члены могут разрешить пополнение счетов, замороженных во исполнение положений пункта 2 выше, за счет любых выплат в пользу фигурирующих в перечне лиц, групп, предприятий или организаций при условии, что любые такие выплаты будут подпадать под действие положений пункта 2 выше и будут заморожены;

10. *рекомендует* государствам-членам применять положения относительно доступных изъятий из режима мер, предусмотренных в пун-

кте 2(а) выше, которые изложены в пунктах 1 и 2 Резолюции 1452 (2002) и скорректированы Резолюцией 1735 (2006), подтверждает, что изъятия из запрета на поездки должны испрашиваться государствами-членами, физическими лицами или, сообразно обстоятельствам, Омбудсменом, включая те случаи, когда фигурирующие в перечне лица планируют совершить поездку в целях исполнения религиозного долга, и отмечает, что контактный центр, учрежденный Резолюцией 1730 (2006), может получать просьбы о применении изъятий, представляемых на рассмотрение Комитета лицом, группой, предприятием или организацией, фигурирующими в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», или от их имени, или законным представителем или правопреемником такого лица, такой группы, такого предприятия или такой организации, как указано в пункте 76 ниже;

Осуществление мер

11. *вновь подтверждает* важность того, чтобы все государства определили и – при необходимости – внедрили надлежащие процедуры обеспечения полного осуществления всех аспектов мер, изложенных в пункте 2 выше;

12. *вновь подтверждает* также, что те, кто виновен в совершении, организации или поддержке террористических актов, должны быть привлечены к ответственности, напоминает содержащееся в его резолюции 1373 (2001) решение о том, что государства-члены должны оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов, включая содействие в получении имеющихся у них доказательств, необходимых для такого преследования, подчеркивает важность выполнения этой обязанности применительно к таким расследованиям или преследованию в отношении ИГИЛ, «Аль-Каиды» и связанных с ними лиц, групп, предприятий и организаций и настоятельно призывает государства-члены обеспечивать всестороннюю координацию в рамках таких расследований или преследования, особенно с теми государствами, в которых или в отношении граждан которых были совершены террористические акты, в соответствии с их обязательствами по международному праву, с тем чтобы найти и предать правосудию, выдать или подвергнуть судебному преследованию любого, кто оказывает поддержку или содействие, участвует или пытается участвовать в прямом или косвенном финансировании деятельности, осуществляемой ИГИЛ, «Аль-Каидой» и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями;

13. *напоминает* государствам-членам об их обязанности обеспечивать, чтобы их граждане и лица, находящиеся на их территории, не предоставляли экономических ресурсов ИГИЛ, «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям, напоминает также, что эта обязанность распространяется на прямую и непрямую торговлю нефтью и продуктами ее переработки, блочными нефтеперегонными установками

и связанными с ними материальными средствами, включая химикаты и смазочные материалы, а также другими природными ресурсами, напоминает далее о важности того, чтобы все государства-члены выполняли свою обязанность по обеспечению того, чтобы их граждане и лица, находящиеся на их территории, не делали пожертвований лицам и организациям, которые включены Комитетом в санкционный перечень, или тем, которые действуют от имени или по указанию лиц или организаций, включенных в санкционный перечень;

14. *рекомендует* всем государствам-членам более активно представлять Комитету, учрежденному резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), заявки на включение в санкционный перечень лиц и организаций, которые оказывают поддержку ИГИЛ, «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям, и поручает Комитету незамедлительно рассматривать – в соответствии с Резолюцией 2199 (2015) Совета – вопрос о включении в санкционный перечень лиц и организаций, участвующих в финансировании, поддержке, облегчении соответствующих актов или деятельности, включая торговлю нефтью и древностями с ИГИЛ, «Аль-Каидой» и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями;

15. *выражает* растущую озабоченность по поводу недостаточно эффективного осуществления резолюций 1267 (1999), 1989 (2011) и 2199 (2015), в том числе по поводу недостаточно высокого уровня представляемой государствами-членами Комитету отчетности о мерах, принимаемых ими в целях выполнения положений этих резолюций, призывает государства-члены принимать необходимые меры для выполнения своей обязанности представлять Комитету – согласно пункту 12 резолюции 2199 (2015) – информацию о пресечении на их территории любых поставок нефти, нефтепродуктов, блочных нефтеперегонных установок и связанных с ними материальных средств, которые предназначены для ИГИЛ или ФАН или осуществляются ими, и призывает также государства-члены представлять информацию о пресечении торговли древностями и о результатах судебных разбирательств, возбужденных против лиц и организаций в связи с любой такой деятельностью;

16. *самым решительным образом призывает* все государства-члены применять всеобъемлющие международные стандарты, закрепленные в сорока пересмотренных рекомендациях о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма и распространения, которые были подготовлены Группой по разработке финансовых мер (ФАТФ), в частности рекомендацию 6, касающуюся целевых финансовых санкций в отношении терроризма и его финансирования; применять все положения пояснительной записки ФАТФ к рекомендации 6, ставя конечной целью эффективное воспрепятствование террористам в сборе, перемещении и использовании денежных средств, как это предусмотрено в положениях непосредственного результата 10, содержащихся в методологии ФАТФ; учитывать, в частности, передовой опыт в этой области для обеспечения эффективного осуществления целевых финансовых санкций, связанных

с терроризмом и финансированием терроризма, и необходимость наличия надлежащих правовых документов и процедур для применения и обеспечения соблюдения целевых финансовых санкций, которые не ставятся в зависимость от существования уголовного разбирательства, и применять доказательственный стандарт обоснования наличия «разумных оснований» или «разумной основы», а также демонстрировать способность собирать как можно больший объем информации из всех соответствующих источников или запрашивать ее;

17. *приветствует* недавние доклады, которые касаются вопроса о финансировании террористической организации ИГИЛ (опубликован в феврале 2015 года) и новых угроз финансирования терроризма (опубликован в октябре 2015 года), где обсуждается также угроза, порождаемая ИГИЛ, приветствует далее уточнения, внесенные ФАТФ в пояснительную записку к рекомендации 5 о криминализации финансирования терроризма в целях включения в нее соответствующего элемента резолюции 2178 (2014), а именно положения о том, что финансирование терроризма включает в себя финансирование поездок лиц, которые совершают или пытаются совершить поездку в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов либо для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, и особо отмечает, что рекомендация 5 ФАТФ касается также финансирования террористических организаций или отдельных террористов в любых целях, включая – но не ограничиваясь этим – вербовку, обучение или поездки, даже если отсутствует связь с каким-либо конкретным террористическим актом;

18. *рекомендует* ФАТФ продолжать уделять в своих усилиях приоритетное внимание противодействию финансированию терроризма, в частности выявлению и устранению совместно с государствами-членами стратегических проблем в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), которые мешают государствам-членам активно противодействовать финансированию терроризма, в том числе ИГИЛ, «Аль-Каидой» и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями, и в этой связи *вновь заявляет*, что предоставление экономических ресурсов таким группам является явным нарушением этой и других соответствующих резолюций и недопустимо;

19. *уточняет*, что обязанность, изложенная в пункте 1(d) резолюции 1373 (2001), касается также предоставления средств, финансовых активов или экономических ресурсов и оказания финансовых или иных соответствующих услуг, прямо или косвенно, для использования террористическими организациями или отдельными террористами в любых целях, включая – но не ограничиваясь этим – вербовку, обучение или поездки, даже если отсутствует связь с каким-либо конкретным террористическим актом;

20. *призывает* государства обеспечить, чтобы умышленное нарушение запрета, предусмотренного в пункте 1(d) резолюции 1373 (2001), было

включено в качестве серьезного уголовного преступления в их национальные законы и нормативные положения;

21. *призывает* государства-члены предпринять энергичные и решительные меры для пресечения потоков средств и других финансовых активов и экономических ресурсов, направляемых лицам и организациям, фигурирующим в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», как того требует пункт 2(a), учитывая при этом соответствующие рекомендации ФАТФ и международные стандарты, призванные предотвратить неправомерное использование некоммерческих организаций и формальных и неформальных/альтернативных систем перевода денежных средств и физическое перемещение валютных средств через границу, и стараясь также ослабить воздействие этих мер на законную деятельность, в которой используются эти механизмы;

22. *настоятельно призывает* государства-члены прилагать совместные усилия с целью предотвращать осуществление вербовки террористами, противодействовать их воинствующей экстремистской пропаганде и подстрекательству к насилию в Интернете и социальных сетях, в том числе путем разработки эффективных методов контрпропаганды, уважая при этом права человека и основные свободы и соблюдая обязательства по международному праву, и подчеркивает важность сотрудничества с гражданским обществом и частным сектором в этих усилиях;

23. *настоятельно призывает* государства-члены как можно шире распространять информацию о санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», в том числе среди соответствующих национальных ведомств, в частном секторе и среди населения, чтобы обеспечить эффективное осуществление мер, указанных в пункте 2 выше, и рекомендует государствам-членам выступать с настоятельным призывом о том, чтобы их соответствующие ведомства по учету компаний и имущества и другие соответствующие государственные и частные регистры регулярно сверяли свои базы данных, в частности те, которые содержат информацию о юридических и/или бенефициарных владельцах, с санкционным перечнем в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

24. *подчеркивает* важность поддержания с частным сектором крепких связей в усилиях по противодействию финансированию терроризма и призывает государства-члены поддерживать контакты с финансовыми учреждениями и обмениваться информацией об угрозах финансирования терроризма в целях расширения контекста их работы по выявлению потенциальной деятельности по финансированию терроризма, имеющей отношение к ИГИЛ, «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям, и способствовать укреплению связей между правительствами и частным сектором в усилиях по противодействию финансированию терроризма;

25. *признает* важное значение обмена информацией в рамках правительств и между ними в целях эффективного противодействия финансированию терроризма, призывает государства-члены продолжать проявлять бдительность в отношении соответствующих финансовых

операций и расширять возможности и практику обмена информацией в рамках правительств и между ними благодаря задействованию широкого круга компетентных органов и каналов, включая правоохранительные органы, разведку, службы безопасности и подразделения финансовой разведки, а также призывает государства-члены обеспечивать более полное и широкое использование данных финансовой разведки в сочетании с информацией иного рода, доступной национальным правительствам, в целях более эффективного противодействия угрозам финансирования терроризма, порождаемым ИГИЛ, «Аль-Каидой» и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями;

26. *постановляет*, что государства-члены в целях недопущения того, чтобы ИГИЛ, «Аль-Каида» и связанные с ними лица, группы, предприятия и организации приобретали, имели, хранили, использовали или пытались приобрести взрывчатые вещества любых типов – военные, гражданские или самодельные, – а также исходные материалы и компоненты, которые могут быть использованы для изготовления самодельных взрывных устройств или нетрадиционного оружия, включая (но не ограничиваясь этим) химические компоненты, детонаторы, детонирующий шнур или яды, должны принимать надлежащие меры, призванные повысить бдительность со стороны их граждан, лиц, подпадающих под их юрисдикцию, и структур, зарегистрированных на их территории или подпадающих под их юрисдикцию, которые участвуют в производстве, продаже, поставке, закупке, передаче и хранении таких материалов, в том числе путем издания руководств по передовой практике, и рекомендует далее государствам-членам обмениваться информацией, налаживать партнерские связи, разрабатывать национальные стратегии и создавать национальный потенциал в целях противодействия созданию самодельных взрывных устройств;

27. *призывает* государства-члены к тому, чтобы они, действуя, в частности, через свои постоянные представительства и соответствующие международные организации, проводили встречи с Комитетом для углубленного обсуждения любых соответствующих вопросов;

28. *настоятельно призывает* все государства-члены в процессе осуществления ими мер, изложенных в пункте 2 выше, обеспечивать, чтобы поддельные, фальшивые, украденные и утерянные паспорта и другие проездные документы в кратчайшие возможные сроки объявлялись недействительными и выводились из оборота в соответствии с национальными законами и практикой, а также делиться информацией о таких документах с другими государствами-членами, используя для этого базу данных Интерпола;

29. *рекомендует* государствам-членам, чтобы они, действуя в соответствии со своими национальными законами и практикой, делились с частным сектором имеющейся в их национальных базах данных информацией, которая касается поддельных, фальшивых, украденных и утерянных удостоверений личности или проездных документов, подпадающих под их юрисдикцию, а если обнаружится, что лицо, включенное в санкционный

перечень, использует фальшивое удостоверение личности, в том числе для получения кредита, или поддельные проездные документы, представляли Комитету такую информацию;

30. *рекомендует* государствам-членам, которые выдают проездные документы лицам, включенным в санкционный перечень, вносить в них надлежащую пометку о том, что в отношении владельца данного документа действует запрет на поездки и соответствующие процедуры применения изъятий;

31. *рекомендует* государствам-членам проводить сверку с санкционным перечнем в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» при рассмотрении просьб о выдаче визы в целях обеспечения эффективного осуществления запрета на поездки;

32. *рекомендует* государствам-членам оперативно обмениваться информацией с другими государствами-членами, в частности с государствами происхождения, назначения и транзита, при выявлении случаев совершения поездок лицами, фигурирующими в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

33. *рекомендует* государствам, внесшим заявку на включение в перечень, информировать Группу по наблюдению о том, рассматривал ли национальный суд или другой юридический орган дело субъекта, фигурирующего в перечне, и было ли начато судебное разбирательство, а также прилагать любую другую соответствующую информацию при представлении стандартной формы для включения в перечень;

34. *рекомендует* всем государствам-членам назначить национальные контактные центры, отвечающие за поддержание с Комитетом и Группой по наблюдению связи по вопросам, касающимся осуществления мер, изложенных в пункте 2 выше, и оценки угрозы, создаваемой ИГИЛ, «Аль-Каидой» и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями;

35. *рекомендует* всем государствам-членам информировать Комитет о препятствиях, мешающих осуществлению мер, изложенных в пункте 2 выше, в целях облегчения процесса оказания технической помощи;

36. *призывает* все государства не позднее чем через 120 дней с даты принятия настоящей резолюции представить Комитету обновленный доклад об осуществлении ими мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, в том числе, сообразно обстоятельствам, об осуществлении соответствующих действий принудительного характера;

Комитет

37. *поручает* Комитету продолжать обеспечивать наличие справедливых и ясных процедур включения лиц, групп, предприятий и организаций в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» и их исключения из него, а также процедур применения изъятий в соответствии с Резолюцией 1452 (2002) и поручает Комитету проводить в этих целях активный обзор руководящих принципов его работы;

38. *поручает* Комитету в первоочередном порядке провести обзор руководящих принципов его работы с учетом положений настоящей резолюции, в частности пунктов 23, 26, 30, 31, 34, 47, 52, 57, 59, 64, 77, 78, 80 и 81;

39. *просит* Комитет докладывать Совету о своих выводах, касающихся усилий государств-членов по осуществлению, и определять и рекомендовать шаги, необходимые для совершенствования процесса осуществления;

40. *поручает* Комитету выявлять возможные случаи несоблюдения мер, указанных в пункте 2 выше, и в каждом таком случае вырабатывать соответствующую линию поведения и поручает Председателю, чтобы он в своих регулярных докладах Совету, представляемых в соответствии с пунктом 87 ниже, информировал о работе Комитета над этим вопросом;

41. *подтверждает,* что ни один вопрос не должен оставаться нерассмотренным в Комитете в течение периода, превышающего шесть месяцев, за исключением тех конкретных случаев, когда Комитет в соответствии с руководящими принципами своей работы определяет, что сложившиеся чрезвычайные обстоятельства требуют дополнительного времени для рассмотрения;

42. *просит* Комитет оказывать – через Группу по наблюдению или специализированные учреждения Организации Объединенных Наций – содействие в наращивании, по просьбе государств-членов, потенциала, необходимого для более эффективного осуществления вышеупомянутых мер;

Включение в перечень

43. *рекомендует* всем государствам-членам представлять Комитету для включения в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» имена лиц и названия групп, предприятий и организаций, в любой форме участвующих в финансировании или поддержке актов или деятельности ИГИЛ, «Аль-Каиды» и связанных с ними лиц, групп, предприятий и организаций;

44. *вновь заявляет*, что меры, указанные в пункте 2 настоящей резолюции, являются превентивными по своему характеру и не основываются на уголовных нормах, установленных в национальном праве;

45. *вновь подтверждает*, что при представлении Комитету имен/названий для включения в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» государства-члены должны использовать стандартную форму для включения в перечень и представить документ с изложением обстоятельств дела, который должен включать в себя как можно более подробное и конкретное описание предлагаемого основания для включения в перечень, и представить как можно больше относящейся к делу информации о предлагаемом кандидате, в частности достаточный объем идентифицирующей информации, позволяющей точно и достоверно идентифицировать лиц, группы, предприятия и организации, и, насколько это возможно, информацию, необходимую Интерполу для выпуска специального уведомления, и подтверждает, что документ с изложением обстоятельств дела должен быть обнародован при поступлении соответствующей просьбы, за исключением тех частей, о конфиденциальности которых

государство-член, внесшее заявку, уведомляет Комитет, и может быть использован для составления резюме с изложением оснований для включения в перечень, о котором говорится в пункте 49 ниже;

46. *вновь подтверждает*, что государства-члены, предлагающие включить в перечень новую позицию, а также государства-члены, которые предложили имена/названия для включения в санкционный перечень в отношении «Аль-Каиды» до принятия настоящей резолюции, должны конкретно указать, может ли Комитет или Омбудсмен предать гласности сведения о том, что они являются государствами, внесшими заявку на включение в перечень;

47. *рекомендует* государствам-членам представлять, где это доступно и с учетом их национальных законов, фотографии и другие биометрические данные в отношении лиц, которых предполагается включить в специальные уведомления Интерпола – Совета Безопасности Организации Объединенных Наций;

48. *поручает* Комитету при необходимости продолжать обновлять стандартную форму для включения в перечень в соответствии с положениями настоящей резолюции, далее поручает Группе по наблюдению информировать Комитет о дальнейших шагах, которые могут быть предприняты для повышения качества санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» и сводного санкционного перечня, в том числе благодаря повышению качества идентифицирующей информации, а также о шагах, призванных обеспечить наличие специальных уведомлений Интерпола – Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в отношении всех фигурирующих в перечне лиц, групп, предприятий и организаций, далее поручает Секретариату при содействии Группы по наблюдению внедрить и использовать модель данных, утвержденную Комитетом, ставя целью завершить работу по ее созданию к июню 2017 года, и просит Генерального секретаря выделить в этой связи дополнительные ресурсы;

49. *поручает* Комитету, чтобы он при содействии Группы по наблюдению и в координации с соответствующими государствами, внесшими заявку на включение в перечень, одновременно с добавлением имени/названия в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» размещал на своем веб-сайте резюме с изложением как можно более подробных и конкретных оснований для включения в перечень и соответствующую дополнительную информацию;

50. *рекомендует* государствам-членам и соответствующим международным организациям и органам информировать Комитет обо всех соответствующих судебных решениях и разбирательствах, с тем чтобы Комитет мог учитывать их при проведении обзора соответствующей позиции перечня или обновлении резюме с изложением оснований для включения в перечень;

51. *призывает* всех членов Комитета и Группу по наблюдению делиться с Комитетом любой информацией, которой они могут располагать в связи с поступившей от государства-члена просьбой о включении в перечень, с тем чтобы эта информация могла быть учтена Комитетом при принятии

им решения относительно включения в перечень и могла быть использована в качестве дополнительного материала при составлении резюме с изложением оснований для включения в перечень, о котором говорится в пункте 49;

52. *вновь подтверждает*, что после опубликования – но в течение трех рабочих дней после добавления имени/названия в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» – Секретариат уведомляет постоянное представительство государства/постоянные представительства государств, где, как предполагается, находится соответствующее лицо или соответствующая организация, а применительно к физическим лицам – постоянное представительство государства, гражданином которого является это лицо (если такая информация известна), и просит Секретариат размещать на веб-сайте Комитета всю соответствующую информацию, которую можно обнародовать, включая резюме с изложением оснований для включения в перечень, сразу же после того, как имя/название было добавлено в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

53. *подтверждает* требование о том, чтобы государства-члены принимали, руководствуясь своими национальными законами и практикой, все возможные меры для своевременного уведомления или информирования лица или организации, включенных в перечень, о факте включения в перечень и прилагали к этому уведомлению резюме с изложением оснований для включения в перечень, описание последствий включения в перечень, предусмотренных в соответствующих резолюциях, описание процедур, используемых Комитетом для рассмотрения просьб об исключении из перечня, включая возможность направления такой просьбы Омбудсмену в соответствии с пунктом 43 резолюции 2083 (2012) и приложением II к настоящей резолюции, и текст положений Резолюции 1452 (2002), касающихся доступных изъятий, включая возможность направления таких просьб через контактный центр в соответствии с пунктами 10 и 76 настоящей резолюции;

Обзор просьб об исключении из перечня – Омбудсмен/государства-члены

54. *постановляет* продлить мандат Канцелярии Омбудсмена, учрежденной Резолюцией 1904 (2009), как он отражен в процедурах, изложенных в приложении II к настоящей резолюции, на период в двадцать четыре месяца начиная с даты истечения в декабре 2017 года срока действия нынешнего мандата Канцелярии Омбудсмена, заявляет, что Омбудсмен должен продолжать получать просьбы от лиц, групп, предприятий или организаций, добивающихся исключения из санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», и рассматривать их независимым и беспристрастным образом, не запрашивая и не получая указаний от какого бы то ни было правительства, и заявляет, что Омбудсмен должен и далее представлять Комитету замечания и рекомендацию относительно исключения из перечня тех лиц, групп, предприятий или организаций,

которые обратились с просьбой об исключении из санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» через Канцелярию Омбудсмена, и это может быть либо рекомендация сохранить позицию в перечне, либо рекомендация Комитету рассмотреть возможность исключения из перечня;

55. *напоминает* о своем решении о том, что требование к государствам о принятии мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, остается в силе в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации в том случае, если Омбудсмен в своем всеобъемлющем докладе по поводу просьбы об исключении из перечня, представленной в соответствии с приложением II, рекомендует оставить соответствующую позицию в перечне;

56. *напоминает* о своем решении о том, что требование к государствам о принятии мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, утрачивает силу в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации через шестьдесят дней после завершения рассмотрения Комитетом всеобъемлющего доклада Омбудсмена в соответствии с приложением II к настоящей резолюции, включая его пункт 7(h), в том случае, когда Омбудсмен рекомендует Комитету рассмотреть возможность исключения из перечня, если только Комитет до истечения этого 60-дневного периода не примет консенсусом решение о том, что данное требование в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации остается в силе; при условии, что в случаях, когда консенсус отсутствует, Председатель по просьбе одного из членов Комитета ставит вопрос об исключении из перечня этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации перед Советом Безопасности для принятия им решения в течение 60-дневного периода; и при условии также, что в случае поступления такой просьбы требование к государствам о принятии мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, остается в силе в течение этого периода в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации до принятия Советом Безопасности решения по этому вопросу;

57. *напоминает* свое решение о том, что Комитет может, на основе консенсуса и в зависимости от конкретного случая, сократить 60-дневный период, указанный в пункте 56;

58. *вновь заявляет*, что меры, указанные в пункте 2 настоящей резолюции, являются превентивными по своему характеру и не основываются на уголовных нормах, установленных в национальном праве;

59. *подчеркивает* важное значение Канцелярии Омбудсмена и просит Генерального секретаря продолжать укреплять потенциал Канцелярии Омбудсмена посредством выделения необходимых ресурсов, в частности для обеспечения, где это необходимо, услуг по письменному переводу, принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы она могла продолжать независимо, эффективно и своевременно выполнять свой мандат, и через шесть месяцев представить Комитету обновленную информацию о предпринятых действиях;

60. *самым решительным образом призывает* государства-члены предоставлять Омбудсмену всю соответствующую информацию, включая любую соответствующую конфиденциальную информацию, где это уместно, призывает государства-члены своевременно предоставлять соответствующую информацию, в том числе любую подробную и конкретную информацию, когда она имеется, приветствует принимаемые на национальном уровне меры в целях выработки государствами-членами и Канцелярией Омбудсмена договоренностей об упрощении обмена конфиденциальной информацией, решительно призывает государства-члены добиваться дальнейшего прогресса в этом отношении, в частности заключая с Канцелярией Омбудсмена договоренности об обмене такой информацией, и подтверждает, что Омбудсмен должен соблюдать любые ограничения в отношении конфиденциальности такой информации, налагаемые предоставляющими ее государствами-членами;

61. *самым решительным образом призывает* государства-члены и соответствующие международные организации и органы рекомендовать лицам и организациям, которые рассматривают возможность оспорить обоснованность их включения в перечень в национальных и региональных судах или уже находятся в процессе такого оспаривания, сначала попытаться добиться исключения из санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» путем направления заявлений об исключении из перечня в Канцелярию Омбудсмена;

62. *отмечает* подготовленные Группой разработки финансовых мер (ФАТФ) международные стандарты и, в частности, передовой опыт в отношении целевых финансовых санкций, о которых говорится в пункте 21 настоящей резолюции;

63. *напоминает* свое решение о том, что, когда государство, внесшее заявку на включение в перечень, обращается с просьбой об исключении из перечня, требование к государствам о принятии мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, утрачивает силу в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации через шестьдесят дней, если только Комитет до истечения этого 60-дневного периода не примет консенсусом решение о том, что эти меры остаются в силе в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации; при условии, что в случаях, когда консенсус отсутствует, Председатель по просьбе одного из членов Комитета ставит вопрос об исключении из перечня этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации перед Советом Безопасности для принятия им решения в течение 60-дневного периода; и при условии также, что в случае поступления такой просьбы требование к государствам о принятии мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, остается в силе в течение этого периода в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации до принятия Советом Безопасности решения по этому вопросу;

64. *напоминает* также свое решение о том, что Комитет может, на основе консенсуса и в зависимости от конкретного случая, сократить 60-дневный период, указанный в пункте 63;

65. *напоминает* далее свое решение о том, что для целей представления просьбы об исключении из перечня по смыслу пункта 63 должен быть достигнут консенсус между всеми государствами, внесшими заявку на включение в перечень, если таких государств было несколько; и напоминает также свое решение о том, что соавторы просьб о включении в перечень не считаются государствами, внесшими заявку на включение в перечень, для целей пункта 63;

66. *самым решительным образом призывает* государства, внесшие заявку на включение в перечень, разрешить Омбудсмену раскрыть их статус государств, внесших заявку на включение в перечень, тем фигурирующим в перечне лицам и организациям, которые обратились к Омбудсмену с заявлением об исключении из перечня;

67. *поручает* Комитету продолжать, в соответствии с его руководящими принципами, работу по рассмотрению просьб государств-членов об исключении из санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» лиц, групп, предприятий или организаций, которые, как предполагается, более не отвечают критериям, установленным в соответствующих резолюциях и изложенным в пункте 2 настоящей резолюции, и настоятельно призывает государства-члены указывать причины для представления ими просьб об исключении из перечня;

68. *рекомендует* государствам представлять просьбы об исключении из перечня в отношении лиц, которые официально признаны умершими, и в отношении организаций, которые, как сообщается или как было подтверждено, прекратили существование, принимая в то же время все разумные меры для обеспечения того, чтобы активы, принадлежавшие этим лицам или организациям, не были переданы другим лицам, группам, предприятиям или организациям, фигурирующим в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», или не были распределены среди них;

69. *рекомендует* государствам-членам при размораживании активов умершего лица или организации, которая, как сообщается или как было подтверждено, прекратила существование, в результате исключения из перечня помнить об обязанностях, изложенных в Резолюции 1373 (2001), и в частности не допускать использования размороженных активов в террористических целях;

70. *постановляет*, что до размораживания любых активов, которые были заморожены в результате включения в перечень Усамы бен Ладена, государства-члены должны обратиться в Комитет с просьбой о размораживании таких активов и предоставить Комитету гарантии того, что эти активы не будут напрямую или через третьи руки переданы лицу, группе, предприятию или организации, фигурирующим в санкционном перечне, и не будут каким-либо иным образом использоваться в террористических целях по смыслу Резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности, постановляет далее, что такие активы могут быть размерожены только в том случае, если в течение тридцать дней после получения соответствующей просьбы ни от одного из членов Комитета не поступит возражений, и подчеркивает

исключительный характер этого положения, которое не должно рассматриваться как создающее прецедент;

71. *призывает* Комитет при рассмотрении просьб об исключении из перечня должным образом учитывать мнения государства (государств), внесшего (внесших) заявку на включение в перечень, государства (государств) проживания, гражданства, местонахождения или инкорпорации и других соответствующих государств, определяемых Комитетом, предписывает членам Комитета указывать причины, по которым они возражают против просьб об исключении из перечня, при отклонении просьбы и просит Комитет уведомлять о причинах соответствующие государства-члены и национальные и региональные суды и органы, когда они об этом просят и где это уместно;

72. *рекомендует* всем государствам-членам, включая государства, внесшие заявку на включение в перечень, и государства проживания, гражданства, местонахождения и инкорпорации, предоставлять Комитету всю информацию, имеющую отношение к рассмотрению Комитетом заявлений об исключении из перечня, и проводить встречи с Комитетом, если такая просьба поступает, для изложения своих мнений по поводу просьб об исключении из перечня и рекомендует далее Комитету проводить, где это уместно, встречи с представителями национальных и региональных организаций и органов, которые располагают информацией, имеющей отношение к заявлениям об исключении из перечня;

73. *подтверждает*, что в течение трех дней после исключения имени/названия из санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» Секретариат уведомляет об этом постоянное представительство (постоянные представительства) государства (государств) проживания, гражданства, местонахождения или инкорпорации (если такая информация известна), и напоминает свое решение о том, что государства, получающие такое уведомление, должны, руководствуясь своими национальными законами и практикой, принять меры к тому, чтобы своевременно уведомить или информировать соответствующее лицо, соответствующую группу, соответствующее предприятие или соответствующую организацию об исключении из перечня;

74. *постановляет*, что в тех случаях, когда Омбудсмен не имеет возможности побеседовать с заявителем в государстве его/ее проживания, Омбудсмен может, с согласия заявителя, обратиться в Комитет с просьбой рассмотреть вопрос о применении изъятий из ограничений в отношении активов и поездок, предусмотренных в пунктах 2(a) и (b) настоящей резолюции, исключительно для того, чтобы заявитель мог покрыть транспортные расходы и выехать в другое государство для собеседования с Омбудсменом на срок, не больший того, который необходим для участия в этом собеседовании, при условии, что ни одно из государств транзита или назначения не возражает против такой поездки, и поручает далее Комитету информировать Омбудсмена о решении Комитета;

Изъятия/контактный центр

75. напоминает, что меры по замораживанию активов, изложенные в пункте 2 выше, не распространяются на денежные средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы, которые, как определено Комитетом:

a) необходимы для покрытия насущных расходов, включая оплату продуктов питания, аренды жилья или ипотечного кредита, лекарств и медицинского лечения, уплату налогов и страховых взносов и оплату коммунальных услуг, либо исключительно для выплаты разумных гонораров специалистам и возмещения понесенных расходов, связанных с получением юридических услуг, или же уплаты сборов или взносов за текущее хранение или содержание замороженных денежных средств, других финансовых активов или экономических ресурсов, после того как получено уведомление о намерении разрешить доступ к таким средствам и если Комитет не вынесет отрицательного решения в течение трех рабочих дней с момента такого уведомления;

b) необходимы для покрытия чрезвычайных расходов, отличных от насущных расходов, после того как получено уведомление о намерении разрешить разблокирование средств и при условии удовлетворения Комитетом такой просьбы в течение 5 рабочих дней с момента такого уведомления;

76. *подтверждает*, что контактный центр, учрежденный Резолюцией 1730 (2006), может:

a) получать от фигурирующих в перечне лиц, групп, предприятий и организаций просьбы о применении изъятий из режима мер, предусмотренных в пункте 1(a) настоящей резолюции, как они определены в Резолюции 1452 (2002) Совета Безопасности, при условии, что эти просьбы были предварительно представлены на рассмотрение государству проживания, подтверждает далее, что контактный центр препровождает такие просьбы Комитету для принятия решения, поручает Комитету рассматривать такие просьбы, в частности в консультации с государством проживания и любыми другими соответствующими государствами, и поручает далее Комитету через контактный центр уведомлять таких лиц и такие группы, предприятия и организации о решении Комитета;

b) получать от фигурирующих в перечне лиц просьбы о применении изъятий из режима мер, предусмотренных в пункте 2(b) настоящей резолюции, и препровождать их Комитету для определения, в зависимости от конкретного случая, является ли оправданным въезд или транзит, поручает Комитету рас-сматривать такие просьбы в консультации с государствами транзита и назначения и любыми другими соответствующими государствами, подтверждает далее, что Комитет удовлетворяет просьбы о применении изъятий из мер, предусмотренных в пункте 2(b) настоящей резолюции, только с согласия государств транзита и назначения, и поручает далее Комитету через контактный центр уведомлять таких лиц о решении Комитета;

77. *подтверждает*, что контактный центр может получать и препровождать Комитету для рассмотрения сообщения, направленные:

a) лицами, которые были исключены из санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

b) лицами, утверждающими, что на них было распространено действие мер, изложенных в пункте 2 выше, в результате ошибочной или ложной идентификации или из-за того, что их спутали с лицами, включенными в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

78. *поручает* Комитету, чтобы он, опираясь на помощь Группы по наблюдению и действуя в консультации с соответствующими государствами, внимательно рассматривал такие сообщения и в с соответствующих случаях отвечал, через контактный центр, на такие сообщения, упомянутые в пункте 77(b), в течение 60 дней, и поручает далее Комитету, чтобы он, действуя, если это уместно, в консультации с Интерполом, устанавливал контакт с государствами-членами, сообразно обстоятельствам, для рассмотрения возможных или подтвержденных случаев ошибочной или ложной идентификации или случаев, когда людей спутали с лицами, включенными в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

Обзор и ведение санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»

79. *рекомендует* всем государствам-членам, в частности государствам, внесшим заявку на включение в перечень, и государствам проживания, гражданства, местонахождения или инкорпорации, представлять Комитету дополнительную идентифицирующую и иную информацию, включая, где это возможно и с учетом их национальных законов, фотографии и другие биометрические данные в отношении лиц вместе с подтверждающими документами, касающимися фигурирующих в перечне лиц, групп, предприятий и организаций, включая обновленные данные о текущем статусе фигурирующих в перечне организаций, групп и предприятий, передвижениях, лишении свободы или смерти фигурирующих в перечне лиц и других значительных событиях, как только такая информация становится доступной;

80. *просит* Группу по наблюдению каждые двенадцать месяцев направлять Комитету список, составленный в консультации с соответствующими государствами, внесшими заявку на включение в перечень, и государствами проживания, гражданства, местонахождения или инкорпорации, если они известны, и касающийся:

a) фигурирующих в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» лиц и организаций с недостаточными идентификационными данными, необходимыми для обеспечения эффективного осуществления введенных против них мер;

b) фигурирующих в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» лиц, которые, по сообщениям, умерли, на-

ряду с оценкой соответствующей информации, такой как удостоверение факта смерти, а также, по возможности, данные о состоянии и местонахождении замороженных активов и имена/названия всех лиц или организаций, которые могли бы получить любые размороженные активы;

c) фигурирующих в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» организаций, которые, как сообщается или как было подтверждено, прекратили существование, наряду с оценкой всей относящейся к делу информации;

d) любых других фигурирующих в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» имен/названий, обзор которых не проводился на протяжении трех или более лет («трехгодичный обзор»);

81. *поручает* Комитету проводить обзор на предмет выяснения того, имеются ли основания для сохранения этих позиций, и далее поручает Комитету исключать позиции, если он решит, что более нет оснований для их сохранения;

82. *поручает* Группе по наблюдению передавать Председателю Комитета для обзора те позиции перечня, в связи с которыми ни одно соответствующее государство в течение трех лет не ответило в письменном виде на просьбы Комитета о предоставлении информации, и в этой связи напоминает Комитету, что его Председатель, действуя в своем качестве Председателя, может рекомендовать исключить имена/названия из санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» сообразно обстоятельствам и с учетом используемых Комитетом обычных процедур принятия решений;

Координация и информационно-разъяснительная работа

83. *поручает* Комитету продолжать сотрудничать с другими соответствующими санкционными комитетами Совета Безопасности, в частности с комитетами, учрежденными резолюциями 751 (1992) и 1907 (2009), 1988 (2011), 1970 (2011) и 2140 (2014);

84. *подтверждает* необходимость усиления осуществляемого сотрудничества между Комитетом и контртеррористическими органами Организации Объединенных Наций, включая Контртеррористический комитет (КТК) и Комитет, учрежденный Резолюцией 1540 (2004), а также их соответствующими группами экспертов, в том числе, сообразно обстоятельствам, посредством расширения обмена информацией и координации страновых визитов в рамках их соответствующих мандатов, процессов содействия и отслеживания деятельности по оказанию технической помощи, отношений с международными и региональными организациями и учреждениями и работы над другими вопросами, значимыми для этих органов;

85. *рекомендует* Группе по наблюдению и Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности продолжать свою

совместную деятельность, чтобы в сотрудничестве с Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета (ИДКТК) и экспертами Комитета 1540 оказывать государствам-членам помощь в их усилиях по выполнению их обязанностей, вытекающих из соответствующих резолюций, в том числе путем организации региональных и субрегиональных семинаров;

86. *просит* Комитет рассматривать, где и когда это уместно, вопрос о посещении отдельных стран Председателем и/или членами Комитета в целях укрепления процессов по обеспечению полного и эффективного осуществления мер, указанных в пункте 2 выше, с тем чтобы побуждать государства к полному выполнению положений настоящей резолюции и резолюций 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011), 2082 (2012), 2083 (2012), 2133 (2014), 2178 (2014), 2195 (2014), 2199 (2015) и 2214 (2015);

87. *просит* Комитет не реже одного раза в год представлять Совету через своего Председателя устные доклады о ходе всей работы Комитета и Группы по наблюдению, и при этом, сообразно обстоятельствам, взаимодействовать с председателями других комитетов, выражает намерение не реже одного раза в год проводить неофициальные консультации по поводу работы Комитета, основываясь на докладах Председателя Совету, и просит далее Председателя регулярно проводить брифинги для всех заинтересованных государств-членов;

88. *поручает* Комитету рассматривать просьбы о предоставлении информации, поступающие от государств и международных организаций, в которых ведутся судебные разбирательства, связанные с осуществлением мер, введенных пунктом 2 выше, и в ответ на эти просьбы предоставлять, сообразно обстоятельствам, дополнительную информацию, имеющуюся у Комитета и Группы по наблюдению;

Группа по наблюдению

89. *постановляет* – в целях оказания Комитету помощи в выполнении им своего мандата, а также оказания поддержки Омбудсмену – продлить мандат базирующейся в Нью-Йорке нынешней Группы по наблюдению, учрежденной во исполнение пункта 7 резолюции 1526 (2004), и ее членов на дополнительный период в двадцать четыре месяца начиная с даты истечения в декабре 2017 года срока действия ее нынешнего мандата, предусмотрев, что она будет действовать под руководством Комитета и выполнять функции, изложенные в приложении I, просит Генерального секретаря принять в этой связи необходимые меры и особо отмечает важность обеспечения того, чтобы Группа по наблюдению получала необходимую административную поддержку, поддержку в плане безопасности и субстантивную поддержку, позволяющую ей эффективно, в безопасных условиях и своевременно выполнять свой мандат, в частности обязанность проявлять заботу и осмотрительность в обстановке повышенного риска, действуя под руководством Комитета, одного из вспомогательных органов Совета Безопасности;

90. *просит* Генерального секретаря включить еще одного или двух экспертов в состав Группы по наблюдению и предоставить ей дополнительные ресурсы в плане административной и аналитической поддержки с целью укрепить ее потенциал и ее способность анализировать деятельность ИГИЛ по финансированию, поощрению радикализации и вербовке, а также по планированию нападений, а также обеспечить поддержку Секретариатом активизировавшейся в результате этого деятельности Комитета и отмечает, что при отборе этих экспертов следует уделять приоритетное внимание назначению тех, кто обладает наивысшей квалификацией, необходимой для выполнения описанных выше функций, одновременно уделяя в ходе набора кадров должное внимание важности обеспечения регионального и тендерного представительства;

91. *поручает* Группе по наблюдению включать в ее всеобъемлющие и независимо подготовленные доклады Комитету, упоминаемые в пункте (a) приложения I, информацию о соответствующих тематических и региональных вопросах и формирующихся тенденциях, если Совет Безопасности или Комитет попросят об этом после принятия настоящей резолюции;

92. *рекомендует*, чтобы соответствующие миссии Организации Объединенных Наций, действуя в рамках своих мандатов и с учетом имеющихся у них ресурсов и возможностей, оказывали Комитету и Группе по наблюдению помощь, в частности путем оказания логистической поддержки и поддержки в плане безопасности и обмена информацией, в их работе, имеющей отношение к угрозе, порождаемой ИГИЛ, «Аль-Каидой» и связанными с ними группами и физическими лицами, в своих соответствующих районах дислокации;

93. *поручает* Группе по наблюдению выявлять и собирать информацию о случаях несоблюдения мер, введенных настоящей резолюцией, и продолжать информировать Комитет о таких случаях и общей динамике, а также содействовать, по просьбе государств-членов, оказанию им помощи в укреплении потенциала, просит Группу по наблюдению тесно сотрудничать с государством/государствами проживания, гражданства, местонахождения или инкорпорации, государствами, внесшими заявку на включение в перечень, другими соответствующими государствами и соответствующими миссиями Организации Объединенных Наций и поручает далее Группе по наблюдению представлять Комитету рекомендации относительно мер, которые должны быть приняты в связи с несоблюдением;

94. *поручает* Комитету проводить при содействии его Группы по наблюдению специальные совещания по важным тематическим или региональным вопросам и проблемам, обусловленным ограниченностью потенциала государств-членов, консультируясь, сообразно обстоятельствам, с Контртеррористическим комитетом и ИДКТК, ЦГОКМ и Группой разработки финансовых мер, с целью выявлять области для оказания технической помощи и устанавливать приоритеты в этом отношении, чтобы обеспечить более эффективное осуществление мер государствами-членами;

95. *просит* Группу по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями представить, действуя в тесном сотрудничестве с ИДКТК, Комитету, учрежденному резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), в 30-дневный срок рекомендации о мерах, которые могут быть приняты для усиления контроля за глобальным процессом осуществления резолюций 2199 (2015) и 2178 (2014), и дополнительных шагах, которые могут быть предприняты Комитетом для повышения общего уровня выполнения этих резолюций;

96. *просит* Группу по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями ежеквартально представлять Комитету, учрежденному резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), краткие устные доклады о результатах ее аналитической оценки глобального процесса осуществления резолюций 2199 (2015) и 2178 (2014), в том числе собранную информацию и аналитические данные, касающиеся потенциальных предложений государств-членов о включении в санкционный перечень или действий, которые могут быть предприняты Комитетом;

Доклады, касающиеся ИГИЛ

97. *напоминая* об угрозе, которую создают для международного мира и безопасности ИГИЛ и связанные с ним лица, группы, предприятия и организации, *просит* Генерального секретаря в 45-дневный срок представить первоначальный доклад стратегического характера, в котором были бы показаны и отражены острота этой угрозы, включая вступление иностранных боевиков-террористов в ряды ИГИЛ и связанных с ним групп и организаций, источники финансирования этих групп, включая незаконную торговлю древностями, нефтью и другими природными ресурсами, и планирование ими нападений и содействие таким нападениям, и в котором содержалась бы информация о масштабах усилий Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки государствам-членам, а затем каждые четыре месяца представлять обновленные доклады, включающие материалы, полученные от ИДКТК, в тесном сотрудничестве с Группой по наблюдению, а также другими соответствующими структурами Организации Объединенных Наций;

Обзоры

98. *постановляет* провести обзор мер, указанных в пункте 2 выше, на предмет их возможного дальнейшего усиления через восемнадцать месяцев или, если потребуется, ранее;

99. *постановляет* продолжать активно заниматься этим вопросом.

Приложение I

В соответствии с пунктом 73 настоящей резолюции Группа по наблюдению действует под руководством Комитета и выполняет следующие задачи и функции:

а) каждые шесть месяцев представляет Комитету в письменном виде всеобъемлющие, независимо подготовленные доклады (первый – к 30 июня 2016 года) по следующим вопросам:

i) осуществление государствами-членами мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции;

ii) глобальная угроза, порождаемая ИГИЛ, «Аль-Каидой» и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями, включая (но не ограничиваясь этим) угрозу, порождаемую присутствием ИГИЛ и его филиалов в Ираке, Сирийской Арабской Республике, Ливии и Афганистане, и угрозы, порождаемые присутствием «Боко харам»;

iii) воздействие мер, изложенных в Резолюции 2199 (2015), включая ход осуществления этих мер, непреднамеренные последствия и неожиданные трудности, – в соответствии с этой резолюцией и в виде обновленных докладов, представляемых по каждому из следующих вопросов – торговля нефтью, торговля культурными ценностями; похищение людей в целях получения выкупа и внешние пожертвования; прямые или непрямые поставки; продажа или передача вооружений и связанных с ними материальных средств всех видов – в рамках оценки воздействия в соответствии с пунктом 30 резолюции 2199 (2015);

iv) угроза, порождаемая иностранными боевиками-террористами, завербованными «Аль-Каидой», ИГИЛ и всеми другими связанными с ними группами и предприятиями или вступившими в их ряды;

v) любые другие вопросы, которые Совет Безопасности или Комитет попросит Группу по наблюдению включать в ее всеобъемлющие доклады в соответствии с пунктом 91 настоящей резолюции; и

vi) конкретные рекомендации, касающиеся совершенствования процесса осуществления соответствующих санкционных мер, включая меры, указанные в пункте 2 настоящей резолюции, резолюции 2178 (2014) и резолюции 2199 (2015), и возможных новых мер;

b) оказывает Омбудсмену помощь в выполнении его/ее мандата, подробно изложенного в приложении II к настоящей резолюции, в том числе путем представления обновленной информации о тех лицах, группах, предприятиях или организациях, которые добиваются исключения из санкционного перечня в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

c) оказывает Комитету помощь в проведении регулярного обзора имен/названий, фигурирующих в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», в том числе осуществляет визиты от имени Комитета, одного из вспомогательных органов Совета Безопасности, и поддерживает контакты с государствами-членами, в целях составления Комитетом досье с изложением фактов и обстоятельств, касающихся той или иной позиции перечня;

d) оказывает Комитету помощь в отслеживании хода выполнения государствами-членами просьб о предоставлении информации, в том числе об осуществлении мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции;

e) в надлежащем порядке представляет Комитету на рассмотрение и утверждение всеобъемлющую программу работы, в которой Группа по наблюдению должна подробно описать деятельность, намеченную в целях выполнения ее функций, включая предполагаемые визиты, на основе

тесной координации с ИДКТК и группой экспертов Комитета 1540 в целях предотвращения дублирования и усиления совокупного воздействия;

f) тесно сотрудничает и обменивается информацией с ИДКТК и группой экспертов Комитета 1540 в целях выявления областей совпадения и дублирования усилий и содействия координации конкретных действий этих трех комитетов, в том числе в сфере отчетности;

g) активно участвует и оказывает поддержку в проведении всех соответствующих мероприятий в рамках Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, в том числе в рамках Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, учрежденной для обеспечения общей координации и согласованности в рамках контртеррористических усилий системы Организации Объединенных Наций, в частности действуя через ее соответствующие рабочие группы;

h) собирает от имени Комитета информацию о предполагаемых случаях несоблюдения мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, в том числе посредством обобщения информации, полученной из всех соответствующих источников, включая государства-члены, и поддержания контактов с соответствующими сторонами, занимаясь разбором конкретных случаев как по собственной инициативе, так и по просьбе Комитета, и представляет на рассмотрение Комитета материалы, касающиеся случаев несоблюдения и рекомендации относительно мер реагирования на такие случаи;

i) представляет Комитету рекомендации, которые могли бы использоваться государствами-членами в целях содействия осуществлению мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, а также при подготовке предлагаемых добавлений к санкционному перечню в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

j) оказывает Комитету помощь в рассмотрении им предложений о включении в перечень, в том числе посредством обобщения и направления Комитету информации, имеющей отношение к предлагаемой позиции перечня, и подготовки проекта резюме с изложением оснований для включения в перечень, о котором говорится в пункте 36 настоящей резолюции;

k) проводит надлежащим образом консультации с Комитетом или любыми соответствующими государствами-членами при выяснении вопроса о том, должны ли определенные лица или организации быть добавлены в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» или исключены из него;

l) доводит до сведения Комитета новые или заслуживающие внимания обстоятельства, которые могут обусловливать необходимость исключения из перечня, такие как обнародование информации о смерти соответствующего лица;

m) консультируется с государствами-членами до посещения выбранных государств-членов, руководствуясь своей программой работы, утвержденной Комитетом;

n) осуществляет, где это уместно, координацию и сотрудничество с национальным контртеррористическим контактным центром или аналогич-

ным координационным органом в государстве, которое предполагается посетить;

o) тесно сотрудничает с соответствующими контртеррористическими органами Организации Объединенных Наций в представлении информации о мерах, принятых государствами-членами в ответ на похищение людей и захват заложников в целях получения выкупа «Аль-Каидой», ИГИЛ и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями, и о соответствующих тенденциях и событиях в этой области;

p) рекомендует государствам-членам представлять, по указанию Комитета, имена/названия и дополнительную идентифицирующую информацию для включения в санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»;

q) представляет Комитету дополнительную идентифицирующую и другую информацию для оказания Комитету помощи в его усилиях по обеспечению того, чтобы в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» содержались как можно более свежие и точные данные;

r) надлежащим образом побуждает государства-члены предоставлять Группе по наблюдению информацию, имеющую отношение к выполнению ею своего мандата;

s) изучает и доводит до сведения Комитета изменения в характере угрозы, исходящей от «Аль-Каиды» и ИГИЛ, и наиболее эффективные меры по противодействию им, в том числе развивает – в рамках имеющихся ресурсов и в консультации с Комитетом – диалог с соответствующими учеными, академическими учреждениями и экспертами, используя для этого ежегодно проводимые семинары и/или другие соответствующие средства;

t) обобщает, оценивает, отслеживает и представляет информацию, а также разрабатывает рекомендации относительно осуществления санкционных мер, включая осуществление меры, указанной в пункте 2(a) настоящей резолюции, применительно к предотвращению использования Интернета в преступных целях ИГИЛ, «Аль-Каидой» и связанными с ними лицами, группами, предприятиями и организациями, и включает эти рекомендации и информацию в регулярный доклад Группы по наблюдению как это указано в разделе (a) настоящего приложения; проводит в соответствующих случаях конкретные исследования; и тщательно изучает по указанию Комитета любые другие соответствующие вопросы;

u) проводит с государствами-членами и другими соответствующими организациями консультации, включая Международную ассоциацию воздушного транспорта (ИАТА), Международную организацию гражданской авиации (ИКАО), Всемирную таможенную организацию (ВТАО), Интерпол, Группу по разработке финансовых мер (ФАТФ) и ее региональные органы, а также Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), в том числе в формате непрерывного диалога с представителями в Нью-Йорке и столицах, учитывая их замечания, особенно в отношении любых вопросов, которые могут быть затронуты в докладах Группы по наблюдению, упомянутых в пункте (a) настоящего приложения, например таких вопросов, как пробелы

и проблемы, связанные с осуществлением государствами мер, указанных в настоящей резолюции;

v) проводит конфиденциальные консультации с разведывательными органами и службами безопасности государств-членов, в том числе в рамках региональных форумов, в целях содействия обмену информацией и укрепления процесса осуществления санкционных мер;

w) проводит консультации с государствами-членами, соответствующими представителями частного сектора, включая финансовые учреждения и соответствующих бизнесменов и специалистов, и международными и региональными организациями, включая ФАТФ и ее региональные органы, для повышения уровня информированности и обеспечения более эффективного соблюдения, для получения информации о практическом осуществлении меры по замораживанию активов и для выработки рекомендаций по укреплению процесса осуществления этой меры;

x) проводит консультации с государствами-членами, соответствующими представителями частного сектора и международными и региональными организациями, включая ИКАО, ИАТА, ВТАО и Интерпол, для повышения уровня информированности и обеспечения более эффективного соблюдения, для получения информации о практическом осуществлении запрета на поездки, в том числе об использовании предварительной информации о пассажирах, предоставляемой эксплуатантами гражданских воздушных судов государствам-членам, и для выработки рекомендаций по укреплению процесса осуществления этой меры;

y) проводит, в координации с национальными органами власти и сообразно обстоятельствам, консультации с государствами-членами, соответствующими представителями международных и региональных организаций и частным сектором для повышения уровня информированности и обеспечения более эффективного соблюдения мер и для получения информации о практическом осуществлении оружейного эмбарго с уделением особого внимания мерам по противодействию использованию фигурирующими в перечне лицами, группами, предприятиями и организациями самодельных взрывных устройств (СВУ) и приобретению соответствующих компонентов, используемых для изготовления самодельных взрывных устройств, в частности (но не ограничиваясь этим) взрывателей, взрывчатых прекурсоров, промышленных взрывчатых веществ, детонаторов, детонирующих шнуров или ядов;

z) помогает Комитету в оказании, по просьбе государств-членов, содействия в наращивании потенциала в целях укрепления процесса осуществления мер;

aa) сотрудничает с Интерполом и государствами-членами в целях получения фотографий и, с учетом их национальных законов, биометрических данных в отношении фигурирующих в перечне лиц для их возможного включения в специальные уведомления Интерпола – Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, сотрудничает с Интерполом для обеспечения того, чтобы специальные уведомления Интерпола – Совета Безопасности Организации Объединенных Наций были составлены

на всех лиц и все группы, предприятия и организации, фигурирующие в перечне, и сотрудничает далее с Интерполом, сообразно обстоятельствам, в рассмотрении возможных или подтвержденных случаев ложной или ошибочной идентификации, с тем чтобы информировать Комитет о таких случаях и вносить рекомендации;

bb) оказывает другим вспомогательным органам Совета Безопасности и их группам экспертов, по их просьбе, помощь в укреплении их сотрудничества с Интерполом, как это предусмотрено в Резолюции 1699 (2006), и в консультации с Секретариатом занимается стандартизацией формата всех санкционных перечней Организации Объединенных Наций и сводного санкционного перечня для облегчения осуществления санкций национальными органами власти;

cc) информирует Комитет – на регулярной основе или когда Комитет об этом просит – посредством проведения брифингов и/или представления кратких письменных докладов о работе Группы по наблюдению, в том числе о визитах в государства-члены и о проводимых ею мероприятиях;

dd) выполняет любые другие функции, определенные Комитетом.

Приложение II

В соответствии с пунктом 54 настоящей резолюции Канцелярия Омбудсмена уполномочена выполнять нижеследующие функции по получении просьбы об исключении из перечня, представленной лицом, группой, предприятием или организацией, фигурирующими в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды», или от их имени, или законным представителем или правопреемником такого лица, такой группы, такого предприятия или такой организации («заявитель»).

Совет напоминает, что государства-члены не имеют права подавать в Канцелярию Омбудсмена ходатайства об исключении из перечня от имени лица, группы, предприятия или организации.

Сбор информации (четыре месяца)

1. По получении просьбы об исключении из перечня Омбудсмен:

a) уведомляет заявителя о получении просьбы об исключении из перечня;

b) информирует заявителя об общей процедуре обработки просьб об исключении из перечня;

c) отвечает на конкретные вопросы заявителя по поводу процедур Комитета;

d) информирует заявителя в том случае, если в просьбе не затрагиваются надлежащим образом перечисленные в пункте 2 настоящей резолюции критерии включения в перечень, на основании которых заявитель был первоначально включен в перечень, и отсылает просьбу обратно заявителю; и

e) проверяет, является ли просьба новой или повторной, и, если речь идет о повторной просьбе, направленной Омбудсмену и не со-

держащей никакой дополнительной информации, относящейся к делу, отсылает ее обратно заявителю, приложив к ней соответствующее пояснение.

2. Что касается просьб об исключении из перечня, которые не возвращаются заявителю, то Омбудсмен немедленно направляет просьбу об исключении из перечня членам Комитета, государству (государствам), внесшему (внесшим) заявку на включение в перечень, государству (государствам) проживания и гражданства или инкорпорации, соответствующим органам Организации Объединенных Наций и любым другим государствам, которых Омбудсмен сочтет имеющими отношение к делу. Омбудсмен обращается к этим государствам или к соответствующим органам Организации Объединенных Наций с просьбой представить в течение четырех месяцев любую дополнительную информацию, имеющую отношение к просьбе об исключении из перечня. Омбудсмен может вступить в диалог с этими государствами, чтобы выяснить:

a) мнения этих государств о том, следует ли удовлетворить просьбу об исключении из перечня; и

b) какую информацию, вопросы или просьбы о разъяснении следовало бы, по мнению этих государств, направить заявителю в связи с просьбой об исключении из перечня, включая любую информацию или меры, которые мог бы принять заявитель для разъяснения просьбы об исключении из перечня.

3. В тех случаях, когда ни одно из государств, внесших заявку на включение в перечень, в ходе консультаций, проведенных с ними Омбудсменом, не высказало возражений против исключения заявителя из перечня, Омбудсмен может надлежащим образом сократить срок сбора информации.

4. Омбудсмен также немедленно направляет просьбу об исключении из перечня Группе по наблюдению, которая должна в течение четырех месяцев представить Омбудсмену:

a) всю имеющуюся у Группы по наблюдению информацию, касающуюся просьбы об исключении из перечня, включая судебные решения и материалы судебных разбирательств, сообщения СМИ, а также информацию, которой государства или соответствующие международные организации ранее поделились с Комитетом или Группой по наблюдению;

b) основанные на фактах оценки информации, представленной заявителем и имеющей отношение к просьбе об исключении из перечня; и

c) вопросы или просьбы о разъяснении, которые, по мнению Группы по наблюдению, следовало бы направить заявителю в связи с просьбой об исключении из перечня.

5. По прошествии этого четырехмесячного периода сбора информации Омбудсмен представляет Комитету в письменном виде обновленную информацию о достигнутом на тот момент прогрессе, в том числе подробные сведения о том, какие государства представили информацию, и обо всех значительных проблемах, с которыми при этом пришлось столкнуться. Омбудсмен может один раз продлить этот период на срок до двух месяцев, если он/она, должным образом приняв во внимание поступившие от го-

сударств-членов просьбы о предоставлении дополнительного времени для представления информации, сочтет, что для сбора информации требуется больше времени.

Диалог (два месяца)

6. По завершении периода сбора информации Омбудсмен обеспечивает двухмесячный период общения, которое может включать также диалог с заявителем. Должным образом приняв во внимание просьбы о предоставлении дополнительного времени, Омбудсмен может один раз продлить этот период на срок до двух месяцев, если он/она сочтет, что для общения и составления всеобъемлющего доклада, о котором говорится в пункте 8 ниже, требуется больше времени. Омбудсмен может сократить этот период, если он/она сочтет, что потребуется меньше времени.

7. В течение этого периода общения Омбудсмен:

a) может обращаться к заявителю с устными или письменными вопросами или запрашивать у него дополнительную информацию или разъяснения, которые могут помочь Комитету в рассмотрении просьбы, включая любые вопросы или запросы об информации, полученные от соответствующих государств, Комитета и Группы по наблюдению;

b) должен запросить у заявителя подписанную им декларацию, в которой заявитель утверждает, что в настоящее время у него нет связей с «Аль-Каидой», ИГИЛ или их любой ячейкой, филиалом, отколовшейся группой или ответвлением, и обязуется не иметь связей с «Аль-Каидой» и ИГИЛ в будущем;

c) должен, по мере возможности, встретиться с заявителем;

d) препровождает ответы заявителя соответствующим государствам, Комитету и Группе по наблюдению и вновь обращается к заявителю в случае представления им неполных ответов;

e) координирует с государствами, Комитетом и Группой по наблюдению действия, связанные с любыми последующими запросами заявителя или ответами заявителю;

f) на стадии сбора информации или диалога Омбудсмен может поделиться с соответствующими государствами информацией, предоставленной тем или иным государством, в том числе по поводу позиции данного государства в отношении просьбы об исключении из перечня, если государство, предоставившее эту информацию, не возражает;

g) на стадиях сбора информации и диалога и при подготовке доклада Омбудсмен не раскрывает без явного письменного согласия государства никакой информации, полученной от этого государства на конфиденциальной основе; и

h) на стадии диалога Омбудсмен со всей серьезностью относится к мнениям государств, внесших заявку на включение в перечень, а также других государств-членов, представивших относящуюся к делу информацию, в частности государств-членов, в наибольшей степени пострадавших от действий или связей, которые первоначально послужили основанием для включения в перечень.

8. По завершении периода общения, о котором говорится выше, Омбудсмен при содействии Группы по наблюдению надлежащим образом готовит и распространяет среди членов Комитета всеобъемлющий доклад, в котором исключительно:

a) обобщается вся доступная Омбудсмену информация, имеющая отношение к просьбе об исключении из перечня, с указанием в надлежащих случаях ее источников. В докладе соблюдается конфиденциальность определенных элементов переписки государств-членов с Омбудсменом;

b) описывается деятельность Омбудсмена в связи с этой просьбой об исключении из перечня, включая диалог с заявителем; и

c) на основе результатов анализа всей доступной Омбудсмену информации и рекомендации Омбудсмена излагаются для Комитета основные аргументы относительно просьбы об исключении из перечня. В рекомендации должны быть изложены мнения относительно данной позиции перечня, к которым Омбудсмен пришел во время рассмотрения просьбы об исключении из перечня.

Обсуждения в Комитете

9. По истечении пятнадцати дней, отведенных для изучения Комитетом всеобъемлющего доклада на всех официальных языках Организации Объединенных Наций, Председатель Комитета включает просьбу об исключении из перечня в повестку дня Комитета в целях ее рассмотрения.

10. При рассмотрении Комитетом просьбы об исключении из перечня Омбудсмен лично представляет всеобъемлющий доклад и отвечает на вопросы членов Комитета, касающиеся этой просьбы.

11. Рассмотрение Комитетом всеобъемлющего доклада должно быть завершено не позднее чем через тридцать дней со дня представления всеобъемлющего доклада Комитету на рассмотрение.

12. После того как Комитет завершит рассмотрение всеобъемлющего доклада, Омбудсмен может уведомить все соответствующие государства о рекомендации.

13. Получив просьбу от государства, внесшего заявку на включение в перечень, государства гражданства, государства проживания или государства инкорпорации и заручившись согласием Комитета, Омбудсмен может предоставить таким государствам копию всеобъемлющего доклада с внесенными в него редакционными изменениями, которые Комитет сочтет необходимыми, а также предназначенное для таких государств уведомление, в котором подтверждается, что:

a) все решения о раскрытии информации, содержащейся во всеобъемлющих докладах Омбудсмена, в том числе в отношении объема информации, принимаются Комитетом по своему усмотрению и на индивидуальной основе;

b) всеобъемлющий доклад отражает основу для выносимой Омбудсменом рекомендации и не приписывается ни одному отдельно взятому члену Комитета;

c) всеобъемлющий доклад и вся содержащаяся в нем информация должны рассматриваться как сугубо конфиденциальные материалы и не должны доводиться до сведения заявителя или любого другого государства-члена без согласия Комитета.

14. В случае вынесения Омбудсменом рекомендации сохранить позицию в перечне требование к государствам о принятии мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, остается в силе в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации, если только один из членов Комитета не представит просьбу об исключении из перечня, которую Комитет рассматривает с использованием своих обычных процедур, основанных на консенсусе.

15. В случае если Омбудсмен рекомендует Комитету рассмотреть возможность исключения из перечня, требование к государствам о принятии мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, утрачивает силу в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации через шестьдесят дней после завершения рассмотрения Комитетом всеобъемлющего доклада Омбудсмена в соответствии с приложением II, включая пункт 7(h), если только Комитет до истечения этого 60-дневного периода не примет консенсусом решение о том, что данное требование в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации остается в силе; при условии, что в случаях, когда консенсус отсутствует, Председатель по просьбе одного из членов Комитета ставит вопрос об исключении из перечня этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации перед Советом Безопасности для принятия им решения в течение шестидесяти дней; и при условии также, что в случае поступления такой просьбы требование к государствам о принятии мер, указанных в пункте 2 настоящей резолюции, остается в силе в течение этого периода в отношении этого лица, этой группы, этого предприятия или этой организации до принятия Советом Безопасности решения по этому вопросу.

16. После завершения процесса, описанного в пунктах 55 и 56 настоящей резолюции, Комитет в течение 60 дней уведомляет Омбудсмена о том, следует ли сохранить меры, изложенные в пункте 2, или прекратить их действие, указывая причины и прилагая всю дополнительную информацию, имеющую отношение к делу, и обновленное резюме с изложением оснований для включения в перечень, где это уместно, с тем чтобы Омбудсмен препроводил эти материалы заявителю. Этот предельный 60-дневный срок касается вопросов, еще не рассмотренных Омбудсменом или Комитетом, и начнет применяться с момента принятия настоящей резолюции.

17. После того как Омбудсмен получил от Комитета предусмотренное в пункте 28 уведомление, в котором сообщается, что меры, изложенные в пункте 2, должны быть сохранены, Омбудсмен направляет заявителю письмо, копия которого предварительно направляется Комитету и в котором:

a) сообщается о результате рассмотрения заявления;

b) описываются, в максимально возможной степени и с опорой на всеобъемлющий доклад Омбудсмена, процесс и собранная Омбудсменом фактологическая информация, которую можно обнародовать; и

c) препровождается вся информация по поводу этого решения, представленная Комитетом Омбудсмену в соответствии с пунктом 28 выше.

18. Во всех своих контактах с заявителем Омбудсмен уважает конфиденциальный характер обсуждений, проводимых в Комитете, и конфиденциальный характер общения между Омбудсменом и государствами-членами.

19. Омбудсмен может уведомлять заявителя, а также те государства, которые имеют отношение к делу, но не являются членами Комитета, об этапе, на котором находится этот процесс.

Другие функции Канцелярии Омбудсмена

20. Помимо функций, указанных выше, Омбудсмен:

a) распространяет разрешенную для обнародования информацию о процедурах Комитета, в том числе руководящие принципы работы Комитета, фактологические бюллетени и другие подготовленные Комитетом документы;

b) при наличии адреса уведомляет лиц или организации о состоянии их позиции в перечне, после того как Секретариат официально уведомит постоянное представительство соответствующего государства или постоянные представительства соответствующих государств согласно пункту 53 настоящей резолюции; и

c) представляет Совету Безопасности полугодовые доклады с кратким изложением деятельности Омбудсмена.

Организация Объединенных Наций S/2018/770

Совет Безопасности

Distr.: General
16 August 2018
Russian
Original: English

Седьмой доклад Генерального секретаря об угрозе, создаваемой ИГИЛ (ДАИШ) для международного мира и безопасности, и о масштабах усилий Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки государствам-членам в борьбе с этой угрозой

I. Введение

1. Приняв Резолюцию 2253 (2015), Совет Безопасности выразил решимость вести борьбу с угрозой международному миру и безопасности, создаваемой «Исламским государством Ирака и Леванта» (ИГИЛ, также известным как ДАИШ) и связанными с ним лицами и группами. В пункте 97 этой резолюции Совет просил меня представить первоначальный доклад стратегического характера, а затем каждые четыре месяца представлять обновленные доклады. В Резолюции 2368 (2017) Совет просил меня продолжать представлять каждые шесть месяцев доклады стратегического характера, отражающие остроту этой угрозы, а также масштабы усилий Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки государствам-членам в противодействии этой угрозе.

2. Это мой седьмой доклад об угрозе, которую представляет ИГИЛ для международного мира и безопасности[1]. Доклад был подготовлен Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета и Группой по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями[2] в тесном сотрудничестве с Контртеррористическим управлением и другими подразделениями Организации Объединенных Наций и международными организациями.

3. В докладе отмечается, что ИГИЛ продолжает трансформироваться в подпольную глобальную сеть с ослабленным, но живучим ядром в Ираке и Сирийской Арабской Республике и региональными филиалами на Ближнем Востоке, в Африке и Азии и что сложную проблему представляет возвращение и переселение иностранных боевиков-террористов и членов их семей. Государства-члены и Организация Объединенных Наций продолжали укреплять и совершенствовать средства и меры противодействия

[1] См.: S/2016/92, S/2016/501, S/2016/830, S/2017/97, S/2017/467 и S/2018/80.

[2] Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями (учреждена резолюциями 1526 (2004) и 2253 (2015)) Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям.

растущей транснациональной угрозе, исходящей от ИГИЛ, и содействовать их эффективному применению.

II. Оценка угрозы

A. Общий анализ угрозы

4. К концу 2017 года ИГИЛ потерпело поражение в Ираке и стало стремительно отступать в Сирийской Арабской Республике. В начале 2018 года Сирийские вооруженные силы добились новых успехов в борьбе с ИГИЛ в окрестностях Дамаска, но на востоке страны группа проявила большую способность к сопротивлению. В конце весны военные действия против ИГИЛ вновь активизировались[1].

5. Многие боевики, организаторы операций и руководители ИГИЛ были убиты и многие рядовые члены покинули непосредственную зону конфликта. Тем не менее многие по-прежнему находятся в Ираке и Сирийской Арабской Республике, причем одни все еще полноценно участвуют в военных действиях, а другие скрываются среди симпатизирующих им людей и в городских районах. Нынешняя численность боевиков ИГИЛ в Ираке и Сирийской Арабской Республике составляет, по оценкам, более 20 000 человек и распределена примерно поровну между двумя странами. В их число входят нескольких тысяч действующих иностранных боевиков-террористов, которые по-прежнему представляют собой значительную силу[2].

6. Хотя так называемый халифат лишился части своего руководящего и бюрократического аппарата и по объективным причинам делегировал некоторые полномочия, коллективная дисциплина не ослабла. Организацию по-прежнему возглавляет Абу Бакр аль-Багдади[3], хотя, согласно некоторым сообщениям, он был ранен. Бюро ИГИЛ по вопросам общей безопасности и финансов и отделение по вопросам иммиграции и координации материально-технического обеспечения продолжают функционировать, равно как и его новостное агентство «Амак». В сентябре-октябре 2017 года информационная деятельность замедлилась, но затем несколько активизировалась и стабилизировалась. Часть информационной деятельности перешла от ядра ИГИЛ к его филиалам. Пропаганда ИГИЛ по-прежнему слабее, чем она была вплоть до середины 2017 года[4].

7. Поток иностранных боевиков-террористов в ИГИЛ в Ираке и Сирийской Арабской Республике в целом прекратился. Серьезной проблемой остается их обратный отток, хотя он оказался более медленным, чем ожидалось. Как представляется, перемещающиеся боевики ИГИЛ скрываются везде, где можно, намереваясь вернуться к активной деятельности, когда позволят обстоятельства. Из-за временной стабилизации военного

---

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

[3] Значится в перечне как Ибрагим Аввад Ибрагим Али аль-Бадри ас-Самарраи (QDi.299).

[4] Информация предоставлена государством-членом.

положения группы в восточной части Сирийской Арабской Республики в начале 2018 года значительное число иностранных боевиков-террористов, возможно, осталось в зоне конфликта[1].

8. Отмечается сокращение периодичности террористических актов ИГИЛ, которое началось в конце 2017 года и продолжалось и в 2018 году. Не исключено, что это обусловлено военным поражением ИГИЛ. Запланированное объединение некоторых бюрократических структур прошло не без проблем. Многие из наиболее активных организаторов и исполнителей террористических актов были убиты в ходе специальных операций[2].

9. Ядро ИГИЛ может выжить в Ираке и Сирийской Арабской Республике в среднесрочной перспективе, пользуясь продолжающимся конфликтом и сложностью периода стабилизации. Между тем много связанных с ИГИЛ боевиков также находятся в Афганистане, Юго-Восточной Азии и Западной Африке, Ливии и несколько меньше – на Синайском полуострове, в Йемене, Сомали и в Сахеле. Число иностранных боевиков-террористов среди них варьируется и является наиболее значительным в Афганистане (см. S/2018/466). Кроме того, небольшие ячейки существуют в других странах и регионах. Растущая угроза, исходящая от этой глобальной сети, будет разноплановой и труднопредсказуемой и может даже проявиться, если члены ИГИЛ будут выходить из своей организации и вступать в другие сети[3].

10. Около тысячи иностранных боевиков-террористов в настоящее время содержатся под стражей в северной части Сирийской Арабской Республики. До 10 000 находятся под стражей в Ираке (намного больше, если считать также членов их семей). Некоторые женщины и дети, покинувшие зону конфликта и в настоящее время содержащиеся под стражей, возможно, были угнаны боевиками ИГИЛ и обращены в сексуальное рабство. По оценкам государств-членов, торговля людьми и обращение в сексуальное рабство никогда не были существенным источником дохода для ИГИЛ, однако они не располагают достоверной информацией относительно других аспектов этой проблемы.

11. В Ираке и Сирийской Арабской Республике продолжаются незаконные раскопки и подвергаются уничтожению археологические памятники, поскольку компетентные органы не в состоянии контролировать все такие объекты[4]. Не исключено, что в период, когда под контролем ИГИЛ находились значительные территории, организация получала средства от незаконной торговли культурными ценностями, однако трудно установить, находятся ли эти ценности по-прежнему у нее и способна ли она иным образом продолжать извлекать прибыль за счет их продажи.

12. ИГИЛ может легко добыть оружие и материальные средства в районах действия со слабым государственным управлением. Его боевики

---

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

[3] Информация предоставлена государством-членом.

[4] Информация предоставлена государством-членом.

в совершенстве владеют техникой изготовления самодельных взрывных устройств и боевых беспилотных летательных аппаратов (см. S/2018/14, пункт 90). Государства-члены считают, что возвращающиеся иностранные боевики-террористы представляют угрозу, в частности, потому, что в районах конфликтов они приобрели подобного рода навыки. По мере перехода ИГИЛ к асимметричной тактике, скорее всего, будут чаще применяться самодельные взрывные устройства.

B. Региональные тенденции

1. Ближний Восток

13. Продолжается преобразование ИГИЛ из протогосударственной структуры в подпольную сеть. Организация больше не контролирует крупные городские центры, но пока в состоянии удерживать территорию на востоке сирийской провинции Дайр-эз-Заур, где она все еще удерживает под своим контролем несколько небольших городов и деревень. Ее главные силы, в том числе остающиеся иностранные боевики-террористы, в основном сосредоточены на восточной стороне средней части долины реки Евфрат и на границе с Ираком, где она удерживает стратегически важный район[1]. ИГИЛ сохраняет способность проводить операции на сирийской территории. В Ираке организация не контролирует полностью никакую территорию, но сохраняет многочисленный контингент боевиков и продолжает активные действия.

14. ИГИЛ провело децентрализацию руководящих структур в целях смягчения последствий новых потерь. Государства-члены считают, что многие члены ИГИЛ намерены продолжать боевые действия, несмотря на понесенные потери. Другие в настоящее время скрываются в Сирийской Арабской Республике, Ираке и других странах региона и представляют потенциальную угрозу для этих и других стран. Часть была арестована или задержана сирийскими правительственными силами или другими вооруженными субъектами, участвующими в борьбе с ИГИЛ.

15. ИГИЛ по-прежнему присутствует в других районах Сирийской Арабской Республики, в том числе в Алеппо[2]. В лагере Рукбан на юге страны на небольшой по площади территории проживают около 80 000 внутренне перемещенных лиц. Некоторые государства-члены выразили обеспокоенность в связи с опасностью радикализации и вербовки жителей лагеря и возникновением новых ячеек ИГИЛ. В удаленных юго-западных районах мухафазы Даръа действует связанное с ИГИЛ движение «Джейш Халид ибн Аль-Валид» (QDe.155)[3]. 25 июля 2018 года ИГИЛ совершило серию терактов, в том числе с участием террористов-смертников, в гражданских районах Эс-Сувайды на юго-западе страны, в результате чего погибли и получили ранения более 200 человек, были похищены женщины и дети.

---

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

[3] Информация предоставлена государством-членом.

16. Финансовое положение ИГИЛ стало труднее анализировать, поскольку организация выполняет свои административные функции подпольно и больше не ставит перед собой задачу управлять людьми и территориями. Финансовые резервы ИГИЛ сократились, но не иссякли, и, по оценкам одного государства-члена, общий объем резервов организации составляет несколько сотен миллионов долларов США. К началу 2018 года ИГИЛ утратило способность добывать углеводороды (см. S/2018/14/Rev.l, пункт 9), однако снижение интенсивности военных операций против организации позволило ей восстановить доступ к некоторым нефтяным месторождениям в восточной части Сирийской Арабской Республики[1]. В итоге нефть по-прежнему является источником доходов для группы. Применяются примитивные способы добычи, как для нужд собственного потребления, так и для сбыта на местном уровне. К другим источникам поступлений относятся вымогательство нефти у распределительных сетей, «налогообложение» торговых точек в полностью и частично контролируемых районах, а также похищения местных предпринимателей для получения относительно небольшого выкупа в местной валюте[2].

17. Несмотря на ущерб, причиненный квазигосударственным бюрократическим структурам ИГИЛ, верхушка группы продолжает осуществлять систематическое финансовое управление[3]. Согласно сообщениям, члены ИГИЛ инвестировали в различные проекты в регионе и закрепились в разных предприятиях, в частности в строительных компаниях и валютообменных фирмах[4], в сельском хозяйстве, рыбном промысле и в сфере недвижимости, включая гостиницы (см. S/2018/14/Rev.l, пункты 12 и 13). Есть опасения, что финансовые пособники и сети ИГИЛ могут перевести свою деятельность в соседние страны[5].

18. ИГИЛ по-прежнему способно направлять средства через границы, зачастую через промежуточные страны, в пункты конечного назначения. Для этого используются главным образом сети «хавала» и компании, занимающиеся операциями с наличностью (некоторые из них знают, что их операции имеют отношение к ИГИЛ, а некоторые – нет), а также курьеры, перевозящие наличность[6]. Кроме того, по всей видимости, ИГИЛ продолжает оказывать финансовую поддержку своим филиалам, хотя масштабы такой поддержки неизвестны и, возможно, становятся меньше[7].

19. В Йемене конфессиональная поляризация, вызванная войной с хуситами, обусловила приток некоторого числа новобранцев в ИГИЛ.

---

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

[3] Информация предоставлена государством-членом.

[4] См., например: резюме с изложением оснований для включения в перечень компании «Аль-Кавсар мани иксчендж» (QDe.157).

[5] Информация предоставлена государством-членом.

[6] Информация предоставлена государством-членом.

[7] Информация предоставлена государством-членом.

Вместе с тем государства-члены сообщают, что в Йемене ИГИЛ подчиняются всего 250-500 боевиков, внимание которых сосредоточено на правительственных объектах и целях Йемена и Объединенных Арабских Эмиратов. Исповедуемая группой идеология воинствующего экстремизма и насилия, как представляется, не способствуют вербовке пополнения среди населения Йемена, и здесь ее позиции гораздо слабее позиций «Аль-Каиды» на Аравийском полуострове.

2. Африка

а) Северная Африка

20. ИГИЛ сохраняет свое присутствие в Ливии в форме ячеек, действующих в районе Триполи, Мисраты и Сабраты на западе, Гата и Эль-Увайната на юге и Адждабии и Дарны на востоке. По оценкам, число боевиков ИГИЛ в стране составляет от 3000 до 4000 человек; их ряды пополняют иностранные боевики-террористы, прибывающие из Ирака и Сирийской Арабской Республики. Сложная в плане безопасности обстановка в Ливии создает благоприятные условия для террористов и в свою очередь проблемы для соседних стран. Боевики-террористы из стран Северной Африки представляют особую угрозу для стран региона в целом, поскольку своим присутствием они укрепляют оперативный потенциал местных террористических сетей, в которые они вливаются, независимо от того, связаны они с ИГИЛ или нет.

21. Сообщается, что эти сети финансируются за счет вымогательства у местного населения, похищения людей с целью получения выкупа и сборов с контрабандистов всех мастей. Вместе с тем пока нет доказательств того, что в Северной Африке террористы непосредственно занимаются контрабандой наркотиков или торговлей людьми[1].

22. Боевики ИГИЛ присутствуют в горных районах на западе Туниса. В апреле 2018 года Вооруженные силы Туниса ликвидировали несколько подпольных ячеек ИГИЛ в районе Кассерина[2]. По оценкам некоторых государств-членов, связанная с ИГИЛ группа «Ансар бейт эль-Макдис» насчитывает до 1000 боевиков в Северном Синае, Египет. Военные операции против этой группы начались в феврале 2018 года и до сих пор продолжаются.

23. ИГИЛ продолжает открыто угрожать срывом избирательных процессов в странах Северной Африки, однако единственной его заметной успешной операцией стало нападение на штаб-квартиру Ливийский избирательной комиссии в Триполи в мае 2018 года, в результате которого погибли 13 человек[3].

---

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

[3] Из выступления Специального представителя Генерального секретаря и главы Миссии Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии Гассана Саламе в Совете Безопасности 21 мая 2018 г.

b) Западная Африка

24. «Исламское государство в Большой Сахаре» (ИГБС) действует преимущественно на границе между Мали и Нигером[1]. Сфера влияния ИГБС меньше, чем у группы «Джамаатнусрат аль-ислам вал-муслимин», которая представляет собой коалицию региональных террористических групп, связанных с «Аль-Ка-идой»[2], и которая в первой половине 2018 года совершала теракты и развернула пропагандистскую кампанию против интересов Франции, Соединенных Штатов Америки и других стран[3]. При этом ИГБС и «Джамаатнусрат аль-ислам вал-муслимин» объединяет цель дестабилизировать обстановку в Сахеле и не допустить нормализации жизни в интересах сохранения свободы передвижения на севере и доступа к маршрутам контрабанды[4]. Оказываемое в настоящее время давление на ИГБС и отсутствие поддержки со стороны ядра ИГИЛ могут привести к усилению сотрудничества с группой «Джамаатнусрат аль-ислам вал-муслимин», но не к объединению с ней[5]. В Буркина-Фасо некая группа «Анса-рул ислам» заявляет о приверженности идеологии ИГБС[6].

25. «Западноафриканская провинция «Исламского государства»» намного превышает по численности ИГБС, и в бассейне озера Чад это самая влиятельная группа. 18 февраля 2018 года члены этой группы похитили 111 школьниц из нигерийского города Дапчи и 21 марта 2018 года освободили их, получив крупный выкуп. С учетом численности «Западноафриканской провинции «Исламского государства»» и ее финансовых ресурсов она представляет главную угрозу как филиал ИГИЛ в Западной Африке[7].

c) Восточная Африка

26. Филиал ИГИЛ в Сомали по-прежнему слаб, его ресурсы и возможности ограничены. Несмотря на нынешние трудности, ИГИЛ продолжает проводить стратегическую линию на расширение своего присутствия в Сомали. Одно из государств-членов отметило, что руководитель ИГИЛ в Пунтленде Абдикадир Мумин (в перечне не фигурирует) обсуждал с местными боевиками свое намерение укрепить существующие ячейки и склонить на свою сторону местных боевиков. Государства-члены считают, что, несмотря на трудности, с которыми сегодня сталкивается ИГИЛ, Сомали дает благоприятную возможность для будущих операций.

27. Возможности финансирования ИГИЛ в Сомали ограничены, а его первоначальная тактика нападения на пункты снабжения, включая

---

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] В коалицию входят организации «Аль-Каида в странах исламского Магриба» (QDe. 14), «Ансарад-Дин» (QDe. 135), «Аль-Мурабитун» (QDe. 141) и Фронт освобождения Масины (см. S/2018/14/Rev.l, пункт 32).

[3] Информация предоставлена государством-членом.

[4] Информация предоставлена государством-членом.

[5] Информация предоставлена государством-членом.

[6] Информация предоставлена государством-членом.

[7] Информация предоставлена государством-членом.

порты, и захвата их перестала давать результаты. Поэтому группа занялась преступной деятельностью, такой, как грабежи, чтобы дополнить ту ограниченную поддержку, которую она получает от ИГИЛ в Йемене в форме денежных средств, стрелкового оружия и легких вооружений (см. S/2018/14, пункт 42).

28. Некоторые государства-члены из региона сообщили о передвижении иностранных боевиков-террористов с их территории в Сомали и попытках боевиков, перемещающихся из других зон конфликтов, пересечь их территории, пользуясь прозрачностью границ. Кроме того, государства-члены сообщили, что ИГИЛ занимается вербовкой и радикализацией людей в Восточной Африке в основном через Интернет.

3. Европа

29. В начале 2018 года власти европейских государств-членов попрежнему испытывали озабоченность по поводу террористической угрозы, хотя по сравнению с 2017 годом количество совершенных терактов и раскрытых заговоров уменьшилось. Среди участников террористической деятельности многие имели судимость, но ранее не совершали ничего серьезного, чтобы попасть в поле зрения органов безопасности. Нападавшие как правило применяли дешевые средства, такие как холодное оружие, и простые методы, например наезды на людей на автомобилях, но поскольку они намеренно выбирали места скопления большого числа людей, их действия приводили к большому числу жертв. Увеличилось также число случаев применения или попыток применения триперекиси ацетона в качестве взрывчатого вещества[1].

30. ИГИЛ продолжает с помощью социальных сетей агитировать своих сторонников в Европе на совершение терактов в странах их проживания. Организованный ФИФА чемпионат мира 2018 года стал главным объектом пропагандистской кампании, организаторы которой стремились вдохновить террористов-одиночек или небольшие группы на совершение терактов во время турнира. ИГИЛ продолжает распространять информацию о различных методах совершения терактов, а также инструкции по созданию взрывных устройств и поясов со взрывчаткой. В последнее время наблюдается переход к новой тактике: если раньше теракты совершались под руководством и при поддержке центра, то теперь они инспирируются – явный признак того, что группа утратила способность проводить операции за пределами районов своего базирования. Вместе с тем в последнее время ИГИЛ проявляет интерес к более изощренным видам терактов, в том числе с использованием химических веществ или дистанционно управляемых самодельных взрывных устройств[2].

31. Государства-члены отметили, что численность боевиков, возвращающихся и перемещающихся из Ирака и Сирийской Арабской Республики, оказалась меньшей, чем ожидалось, и что подавляющее большинство

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

тех, кому удалось покинуть зону конфликта, вернулись на родину, а не переместились в другие места. Меры, принятые государствами-членами, которые в значительной степени предотвратили новые поездки в Ирак и Сирийскую Арабскую Республику, создали проблему другого рода, когда желающие вступить в ряды боевиков-террористов не могут добраться до пункта назначения. У ИГИЛ тысячи таких сторонников, которые активно пользуются Интернетом и представляют собой объекты вербовки для террористических сетей. Несмотря на ослабление ядра ИГИЛ и снижение качества его пропаганды, большое количество сообщений, отправляемых с помощью коммерческих систем шифрования, по-прежнему играло значительную роль в процессах радикализации, вербовки и подготовки террористов[1].

32. Все большую обеспокоенность у властей вызывает радикализация в европейских тюрьмах. В то же время у некоторых из тех, кто был осужден за террористические преступления несколько лет назад, приближаются к концу сроки заключения, и уже был раскрыт ряд попыток терактов, которые планировались лицами, находившимися в тюрьмах. 29 мая 2018 года в бельгийском городе Льеж радикализованный заключенный, временно освобожденный из тюрьмы, убил двух полицейских и случайного прохожего[2].

33. Государства-члены отметили сложную проблему, связанную с женщинами, которые возвращаются из зон конфликтов. В то время как роль многих женщин была ограничена ведением домашнего хозяйства и некоторые находились на положении сексуальных рабынь, часть женщин активно участвовала в вербовке пополнения через социальные сети, некоторых из них обучили владеть оружием, а кто-то из женщин участвовал в боевых действиях. Еще более сложную проблему для правоохранительных органов и социальных служб представляют возвращающиеся дети, и трудно понять, какую угрозу могут представлять эти дети. Происхождение и гражданство некоторых детей, рожденных в зонах конфликта, остаются неясными. Многие попали под влияние экстремистской идеологии, кто-то снимался в пропагандистских видеороликах, а некоторые участвовали в боевых действиях и актах насилия.

4. Центральная и Южная Азия

34. В Афганистане ИГИЛ продолжало попытки расширить свое присутствие, несмотря на давление со стороны Афганских национальных сил обороны и безопасности, международной коалиции и движения «Талибан». Хотя в настоящее время основные силы группы сосредоточены в восточных провинциях Кунар и Нангархар, она также активно действует в провинции Джаузджан и других провинциях на севере страны. Она проникла в Кабул и другие районы и совершила дестабилизирующие резонансные акты насилия против верующих, а также нападения на объ-

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

екты правительства и «Талибана» в период прекращения огня по случаю праздника Ид аль-Фитр[1].

35. Как отмечено в девятом докладе Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями (см. S/2018/466, раздел III), численность ИГИЛ в Афганистане и характер внешней угрозы, потенциально исходящей от его присутствия в этой стране, были предметом многочисленных дискуссий между государствами-членами. На настоящий момент полученные от государств-членов новые данные не позволяют достигнуть консенсуса относительно необходимости внесения существенных изменений в ключевые выводы, сформулированные в этом докладе, включая следующие: в Афганистане насчитывается около 4000 членов ИГИЛ, в том числе до 1000 на севере (при этом наблюдается устойчивая тенденция к увеличению обеих цифр); в Афганистане группу возглавляет Абу Сайд Баджаури (в перечне не значится), находящийся в Нангархаре; большинство рядовых членов и лидеров группы – это бывшие члены группы «Техрик-и-Талибан Пакистан» (QDe.132); и группа может представлять потенциальную угрозу для государств Центральной Азии.

36. По сообщению одного государства-члена, организаторами некоторых заговоров, раскрытых и предотвращенных в недавнее время в Европе, были члены ИГИЛ в Афганистане. Другое государство-член сообщило о том, что ИГИЛ в Афганистане совершило по меньшей мере один теракт в Кашмире. Помимо закрепления своего присутствия по всему Афганистану ИГИЛ продолжает противодействовать осуществлению интересов других стран региона.

37. Как представляется, террористическая угроза странам Центральной Азии, исходящая от Афганистана, усиливается. Все больше иностранных боевиков-террористов, умеющих обращаться с оружием и самодельными взрывными устройствами и знающих военную тактику, перемещаются из Ирака и Сирийской Арабской Республики в Афганистан. Некоторые из них связаны с преступными группами. Боевики из Центральной Азии, как правило, удобнее всего себя чувствуют среди афганцев узбекской и таджикской этнической принадлежности[2].

5. Юго-Восточная Азия

38. В мае 2018 года серия кровавых терактов была совершена в Индонезии. Члены «Джамаа Аншарут Даула»[3], связанной с ИГИЛ местной сети ячеек, духовным лидером которой является Оман Рохман (QDi.407), пошли на беспрецедентный шаг, совершив три операции вместе с целыми своими семьями[4]. 13 мая семья смертников из шести человек, включая 9-летнюю девочку, устроила три взрыва в церквях в Сурабае, а 14 мая семья из пяти

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

[3] См.: S/2018/14/Rev.l, пункт 56, и S/2017/573, пункт 62.

[4] Информация предоставлена государством-членом.

человек привела в действие взрывные устройства, установленные на двух мотоциклах, которые взорвались у входа в местный полицейский участок в Сурабае; погибли все члены этой семьи, кроме 8-летней девочки[1]. 13 мая в находящемся поблизости Сидоарджо преждевременно взорвалось одно из самодельных взрывных устройств, изготовлением которых занималась еще одна семья из шести человек; два члена этой семьи погибли при взрыве[2]. Через свое информационное агентство «Амак» ИГИЛ взяло на себя ответственность за успешные теракты, но, как представляется, не имело прямого отношения к их организации. Предполагается, однако, что эти три семьи были по крайней мере знакомы друг с другом[3]. Государства-члены обеспокоены тем, что ИГИЛ, возможно, переходит к новой практике, когда в качестве террористов-смертников используются семьи, включая женщин[4] и детей.

39. На Филиппинах, несмотря на потери, понесенные связанными с ИГИЛ группами во время осады Марави в 2017 году (см. S/2018/14/Rev.l, пункты 58и 59), в Минданао сохраняется значительная террористическая угроза. Оставшиеся члены сети, как сообщается, проводят перегруппировку, возобновляют деятельность учебных лагерей и вербуют сотни сторонников как на самих Филиппинах, так и в других странах[5]. Кроме того, последовавшие после событий в Марави аресты лиц, не имеющих гражданства стран Юго-Восточной Азии и подозреваемых в том, что они являются иностранными боевиками-террористами, некоторые из которых въехали на Филиппины по краденым или поддельным документам и/или путем разбивки маршрутов на короткие участки, указывают на то, что южная часть Филиппин по-прежнему является местом назначения и транзита иностранных боевиков-террористов, прибывающих из других регионов. Этому способствуют то обстоятельство, что в данном районе боевики могут проявить себя в боевых действиях, и доступность огнестрельного оружия[6].

40. Местный филиал ИГИЛ, известный под названием «ИГИЛ-Филиппины» или «Даула Исламия», имеет в своем составе несколько групп, в том числе базирующееся в Басилане крыло группировки «Абу Сайяф» (QDe.001)[7]. Однако после гибели в Марави Иснилона Тотони Хапилона (QDi.204) связь этой группы с ИГИЛ стала менее очевидной, поскольку многие члены отмежевались от ИГИЛ и занялись в основном преступной деятельностью для мобилизации средств, а не вопросами идео-

---

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

[3] Информация предоставлена государством-членом.

[4] Информация предоставлена государством-членом.

[5] Ранее в Индонезии были арестованы женщины, готовившиеся стать смертницами. См. Institute for Policy Analysis of Conflict, “Mother to Bombers: The Evolution of Indonesian women extremists”, 31 January 2017.

[6] Информация предоставлена государством-членом.

[7] Информация предоставлена государством-членом.

логии[1]. По состоянию на июль 2018 года преемник Хапилона как главного лидера ИГИЛ в Юго-Восточной Азии объявлен не был[2].

41. Недавние добавления государствами-членами в санкционные перечни новых фигурантов свидетельствуют о той роли, которую играют посредники в сети ИГИЛ в Юго-Восточной Азии в обеспечении финансирования, закупке оружия и подготовке террористов, а также продемонстрировали связи, существующие между региональными игроками, и между региональными террористическими организациями и ядром ИГИЛ[3]. Например, посредники оказывают пособничество в переводе финансовых средств от ядра ИГИЛ его филиалам на Филиппинах и организуют обучение изготовлению взрывных устройств и огневую подготовку для новобранцев «Джамаа Аншарут Даула» из Индонезии в лагерях на Филиппинах. Филиалы ИГИЛ на Филиппинах могут еще иметь в своем распоряжении миллионы долларов, которые они получили, когда грабили банки и дома в Марави[4].

III. Последняя информация о принимаемых мерах в ответ на изменяющуюся угрозу

A. Общий обзор

42. В период после представления моего предыдущего доклада (S/2018/80) Организация Объединенных Наций, государства-члены и международные, региональные и субрегиональные организации продолжали совершенствовать и дорабатывать инструменты и меры, а также содействовать их эффективному использованию для противодействия изменяющейся угрозе, исходящей от ИГИЛ, включая его филиалы и его пособников и возвращающихся или перемещающихся иностранных боевиков-террористов.

43. В докладе, который я представил Генеральной Ассамблее 20 апреля 2018 года в соответствии с ее Резолюцией 70/291 (A/72/840), содержится подробный отчет о деятельности системы Организации Объединенных Наций в период с 2016 года по начало 2018 года по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций.

44. Проводилась постоянная работа по повышению слаженности, согласованности и эффективности усилий Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом. 23 февраля 2018 года я подписал Договор о координации Глобальной контртеррористической деятельности Организации Объединенных Наций (см. A/72/840, приложение III) в качестве рамочной договоренности с руководителями структур Организации Объединенных Наций, а также Международной организации уголовной по-

---

[1] Информация предоставлена государством-членом.

[2] Информация предоставлена государством-членом.

[3] United States Department of the Treasury, “Treasury sanctions ISIS-Philippines facilitator for terror support”, 30 April 2018; and “Treasury sanctions ISIS facilitators across the globe”, 9 February 2018.

[4] Информация предоставлена государством-членом.

лиции (Интерпол) и Всемирной таможенной организации для повышения эффективности совместных действий в рамках контртеррористической деятельности системы Организации Объединенных Наций.

45. Во исполнение Резолюции 2395 (2017) Совета Безопасности Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и Контртеррористическое управление подготовили совместный доклад, в котором они подтвердили свои тесные партнерские связи в деле оказания поддержки государствам-членам в осуществлении международной системы мер по противодействию терроризму и изложили практические шаги, которые необходимо предпринять для обеспечения учета рекомендаций и аналитических наработок Исполнительного директората при оказании Контртеррористическим управлением технической помощи. Этот совместный доклад был рассмотрен Контртеррористическим комитетом Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеей (см. S/2018/435 и A/72/840).

46. Контртеррористическое управление и Исполнительный директорат также укрепили свое сотрудничество, проведя совместные двусторонние консультации высокого уровня в районах, наиболее пострадавших от терроризма и воинствующего экстремизма, призванные способствовать повышению информированности об их деятельности и активизации поддержки от структур, оказывающих техническую помощь, и доноров.

47. 6 и 7 марта 2018 года руководители Контртеррористического управления и Исполнительного директората провели совместные двусторонние консультации высокого уровня в Ираке, уделив особое внимание ходу решения в Ираке 16 первоочередных задач в области создания потенциала, сформулированных Контртеррористическим комитетом и одобренных правительством Ирака в 2015 году. В ходе совместной миссии по оценке, проведенной с 1 по 3 мая 2018 года, основное внимание уделялось конкретным приоритетам в деле укрепления потенциала.

48. С 29 апреля по 4 мая 2018 года главы Контртеррористического управления и Исполнительного директората находились в Центральной Азии, где они оценивали ход выполнения в этом регионе совместного плана действий по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и изучали возможные направления сотрудничества с государствами-членами из региона на следующем этапе реализации плана. Контртеррористическое управление будет продолжать работать в тесном сотрудничестве с Исполнительным директоратом, в том числе в рамках последующей деятельности в связи с посещением Комитетом всех пяти государств Центральной Азии для оценки ситуации, с тем чтобы техническая помощь оказывалась с учетом рекомендаций, сформулированных по итогам посещения, и соответствовала первоочередным потребностям каждого государства. Контртеррористическое управление и Исполнительный директорат провели совместный брифинг для Контртеррористического комитета, посвященный их совместной поездке в Центральную Азию.

49. Контртеррористические органы Организации Объединенных Наций также продолжали уделять первоочередное внимание борьбе

с явлением иностранных боевиков-террористов. В июне 2018 года Контртеррористическое управление во взаимодействии с Исполнительным директоратом, работая в рамках Рабочей группы по иностранным боевикам-террористам Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, завершило последний обновленный вариант плана мероприятий по укреплению потенциала Организации Объединенных Наций в целях противодействия потоку иностранных боевиков-террористов в соответствии с Резолюцией 2396 (2017) Совета Безопасности. Нынешний план мероприятий включает в себя 40 проектов, которые должны осуществляться 12 структурами Организации Объединенных Наций. Более 20 из 40 проектов, направлены непосредственно на решение проблемы возвращающихся и перемещающихся иностранных боевиков-террористов[1].

B. Борьба с финансированием терроризма

50. ИГИЛ продолжает адаптировать свои оперативные методы и способы финансирования. Его переход от территориального образования к подпольной сети усложнил задачу выявления финансовых потоков. Поэтому государствам-членам по-прежнему необходимо совершенствовать финансовую разведку и применение инструментов борьбы с финансированием терроризма.

51. Руководители Контртеррористического управления и Исполнительного директората Контртеррористического комитета участвовали в международной конференции по борьбе с финансированием ДАИШ и «Аль-Каиды» («Нет финансированию террора!»), организованной Францией и прошедшей под ее председательством в Париже 25 и 26 апреля 2018 года. Участники приняли политическую «дорожную карту», в которой они наметили направления деятельности по борьбе с финансированием терроризма и подчеркнули, в частности, необходимость увеличения помощи государствам с выявленными стратегическими недостатками в осуществлении стандартов, касающихся противодействия финансированию терроризма, и признали роль Организации Объединенных Наций в этом деле.

52. В мае 2018 года Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (МГБОД) в соответствии с рекомендацией Исполнительного директората провела специальную сессию по вопросу о борьбе с финансированием терроризма. На этой сессии были особо отмечены проблемы, мешающие государствам – членам МГБОД эффективно осуществлять меры по борьбе с финансированием терроризма, и важность проведения региональной оценки рисков, связанных с финансированием терроризма. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Исполнительный директорат сотрудничают с МГБОД в решении этой задачи.

---

[1] В соответствии с Резолюцией 2396 (2017) обновленный вариант плана был доведен до сведения государств-членов и соответствующих международных, региональных и субрегиональных органов. Он также размещен на портале Сети по борьбе с терроризмом, за который отвечает Контртеррористическое управление, и на котором также размещены формы для оценки проектов, уже завершенных в соответствии с планом.

53. Сохраняется большая опасность использования новых технологий и способов оплаты для финансирования терроризма, особенно с учетом того, что во многих государствах-членах некоторые новые финансовые инструменты по-прежнему не регулируются. В ходе поездок Контртеррористического комитета для оценки положения Исполнительный директорат продолжал обсуждать с правительствами принимающих стран риски, связанные с новыми финансовыми инструментами, включая онлайновый сбор средств. С 28 по 30 апреля 2018 года Исполнительный директорат участвовал в пленарном совещании Группы разработки финансовых мер для Ближнего Востока и Северной Африки и сделал сообщение для созданного Целевой группой Оперативного форума экспертов по борьбе с финансированием терроризма по вопросам использования информационно-коммуникационных технологий.

54. Исполнительный директорат продолжал содействовать внедрению и эффективному применению механизмов замораживания активов в соответствии с Резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности. По просьбе Туниса Исполнительный директорат представил свои материалы для рабочего совещания экспертов, посвященного механизмам замораживания имущества и активов террористов и организованного Европейским союзом (в рамках проекта по противодействию терроризму в странах Ближнего Востока и Северной Африки) и Францией. В настоящее время Исполнительный директорат и Контртеррористическое управление занимаются разработкой совместной инициативы, призванной помочь Тунису с введением в действие собственного механизма замораживания активов.

Организованная преступность

55. Как подчеркнул Совет Безопасности в заявлении его Председателя от 8 мая 2018 года (S/PRST/2018/9), наличие взаимосвязей между организованной преступностью и терроризмом по-прежнему является сложной проблемой. Исполнительный директорат уделяет все больше внимания этим взаимосвязям и возможности участия террористических групп в преступной деятельности для мобилизации средств. Некоторые посещенные государства отметили усиливающуюся связь между финансовой деятельностью ИГИЛ и такой же деятельность организованных преступных групп, особенно действующих в Сахеле и в Юго-Восточной Азии.

56. В соответствии с резолюциями Совета Безопасности 2331 (2016) и 2388 (2017) Исполнительный директорат стал более инициативно освещать вопрос о торговле людьми – когда она совершается в порядке поддержки терроризма, в том числе для его финансирования, – в своем диалоге с государствами-членами, в частности в ходе поездок для оценки положения. В январе 2018 года Исполнительный директорат объединил усилия с Межучрежденческой координационной группой по борьбе с торговлей людьми, форумом по вопросам политики, на который Генеральная Ассамблеи возложила задачу улучшать координацию между учреждениями Организации Объединенных Наций и соответствующими международны-

ми организациями в целях содействия применению комплексного и всестороннего подхода к предотвращению торговли людьми и борьбе с ней.

57. С учетом сложности данного вопроса и ограниченности имеющейся в настоящее время информации Исполнительный директорат изучает взаимосвязь между терроризмом и торговлей людьми. В апреле 2018 года Исполнительный директорат направил всем государствам-членам через их постоянные представительства в Нью-Йорке вопросник с просьбой представить информацию о связи между этими двумя явлениями. Я рекомендую государствам-членам, которые еще не сделали этого, ответить на вопросник.

58. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) продолжает сотрудничать с международными, региональными и неправительственными организациями в целях укрепления потенциала специалистов по культурному наследию и правоохранительных органов государств, участвующих в конфликтах, и соответствующих заинтересованных государств в области предотвращения незаконного оборота культурных ценностей в качестве источника финансирования терроризма и борьбы с этим явлением. В рамках этой работы осуществляются инициативы, направленные на обеспечение соблюдения принципа должной осмотрительности при осуществлении операций на рынке предметов искусства и обмена передовым опытом в сфере обмена культурными ценностями и предполагающие подготовку специалистов по борьбе с хищением культурных ценностей и незаконной торговлей предметами старины.

Пограничный контроль и правоохранительная деятельность

59. В Резолюции 2396 (2017) Совета Безопасности сформулирован ряд новых требований в отношении укрепления безопасности границ. Благодаря этому за прошедшие шесть месяцев активизировались усилия по улучшению работы с биометрическими данными и обеспечению ответственного обмена ими между соответствующими государствами-членами, Интерполом и другими международными органами и работа по внедрению в практику и использованию записей регистрации пассажиров и систем предварительного сбора информации о пассажирах.

60. Исполнительный директорат регулярно взаимодействует с государствами-членами и международными и региональными организациями, с тем чтобы оценить ход внедрения систем предварительного сбора информации о пассажирах и выявить примеры передовой практики в этой области. К настоящему времени меры, требующие от авиакомпаний предоставления предварительной информации о пассажирах на основании соответствующего стандарта, утвержденного Международной организацией гражданской авиации в 2017 году, введены в 66 государствах. Однако лишь немногие государства-члены располагают ресурсами и возможностями для эффективного внедрения таких систем. Для обеспечения более широкого применения этих технологий потребуется дополнительная техническая помощь.

61. Рабочая группа по пограничному контролю и правоохранительной деятельности Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий составила свод рекомендуемых методов ответственного использования биометрических данных и обмена ими в области борьбы с терроризмом[1]. После окончания работы над сводом рекомендаций будет проведена серия региональных информационных мероприятий, которые будет финансировать Контртеррористическое управление в партнерстве с Институтом биометрических данных, Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета, Интерполом, УНП ООН и частным сектором и которые будут направлены на поддержку усилий государств-членов и региональных организаций по обеспечению ответственного использования биометрических данных в полном соответствии с международными нормами и стандартами в области прав человека.

62. Хотя дальнейшее развитие передовых технологий для выявления иностранных боевиков-террористов и других лиц, связанных с терроризмом, внушает оптимизм, сохраняются многочисленные проблемы, в частности необходимость принимать меры к тому, чтобы стратегии управления границами были комплексными, соответствовали нормам в области прав человека и учитывали тендерные аспекты. Сложность этих проблем в значительной степени усугубляется беспрецедентными масштабами принудительного перемещения людей во всем мире[2].

63. В период с 11 по 13 июня 2018 года Контртеррористическое управление и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека провели в Юго-Восточной Азии региональный семинар в рамках учебного модуля для пограничных служб безопасности по вопросам защиты прав человека в контексте борьбы с терроризмом. Семь государств-членов приняли участие в рабочем совещании, на котором были рассмотрены различные аспекты обеспечения безопасности границ и управления ими, включая перехват, срочную помощь, проверку, проведение собеседований, задержание и возвращение.

64. Женщины и девочки особенно уязвимы в плане эксплуатации, торговли людьми и сексуального и тендерного насилия, совершаемых террористическими группами. Важно, чтобы государства-члены активизировали свои усилия в этой области, в том числе путем разработки и осуществления программ подготовки по тендерным вопросам для должностных лиц пограничных служб и правоохранительных органов, увеличения числа женщин в штате пограничных и правоохранительных органов, обеспечения наличия соответствующего персонала и помещений для оказания необходимой помощи женщинам, пострадавшим от терроризма, как это предусмотрено в Резолюции 2331 (2016) Совета Безопасности, и повышения эффективности мероприятий по выявлению женщин среди иностранных боевиков-террористов.

---

[1] См.: www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/06/Compendium-biometrics-final-version-LATEST_18_JUNE_2018_optimized.pdf.

[2] См.: www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html.

65. По-прежнему ощущается нехватка данных о лицах, которым отказано в предоставлении статуса беженца на основании наличия подозрений в связях с терроризмом, и о мерах, принятых после получения отказа. Отсутствие таких данных может затруднить анализ эффективности мер, принимаемых в таких ситуациях. Также необходимо, чтобы государства-члены разработали стандартные оперативные процедуры в отношении законного сбора информации о таких случаях и законного обмена информацией с третьими государствами в полном соответствии с международными нормами и стандартами.

66. Одной из приоритетных задач по-прежнему остается защита критически важных объектов инфраструктуры от действий террористов, особенно с учетом продолжающихся нападений со стороны ИГИЛ и его сторонников на уязвимые объекты. С момента принятия резолюции 2341 (2017) Совета Безопасности были разработаны инициативы с целью выявления передовой практики в этой области и повышения эффективности помощи, оказываемой государствам-членам. В июне 2018 года Рабочая группа по защите критически важной инфраструктуры, в том числе уязвимых объектов, интернета и безопасности туризма Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий опубликовала сборник материалов о передовой практике в области защиты критически важных объектов инфраструктуры от нападений террористов[1]. Исполнительный директорат также работал над этим вопросом с частным сектором, в частности выступил сопредседателем Всемирного экономического форума и разъяснял необходимость защиты критически важных объектов инфраструктуры как на Всемирном экономическом форуме, так и в рамках учрежденного Исполнительным директоратом Азиатского диалога об информационно-коммуникационных технологиях в контексте борьбы с терроризмом.

67. Как отмечено в моем предыдущем докладе (см. S/2018/80, пункт 28), продолжающееся распространение через интернет и социальные сети, в частности, методических указаний по исполнению террористических актов и инструкций по изготовлению самодельных взрывных устройств представляет серьезную проблему для правоохранительных органов. В результате применения боевиками ИГИЛ самодельных взрывных устройств погибли и получили ранения огромное число гражданских лиц, и, как отмечено выше (см. пункт 12), они будут применяться еще активнее. Организация Объединенных Наций оказывает поддержку затронутым государствам-членам в разминировании для уменьшения угрозы, создаваемой самодельными взрывными устройствами. Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, в настоящее время оказывает помощь правительству Ирака в обезвреживании и удалении таких устройств, заложенных в Старом городе Мосула, в целях содействия восстановлению, реабилитации и реконструкции.

---

[1] См.: www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/06/Compendium-CIP-final-version-120618_new_fonts_18june_2018_optimized.pdf.

D. Международное сотрудничество в судебной сфере

68. Государства-члены продолжают добиваться прогресса в укреплении международного сотрудничества в судебной области. Тем не менее возвращающиеся и переселяющиеся иностранные боевики-террористы попрежнему представляют серьезную проблему для систем уголовного правосудия. Прокурорам и следователям все чаще приходится заниматься сложными делами, которые требуют специальных знаний о нормах, регулирующих благотворительную деятельность, финансах и информационно-коммуникационных технологиях, а также понимания ряда существующих специальных методов расследования, в том числе при расследовании и уголовном преследовании по делам о сексуальном и тендерном насилии с полным соблюдением соответствующих норм международного права и обязательств в области прав человека.

69. Совет Безопасности требует, чтобы государства-члены совершенствовали их методы сбора, обработки, обеспечения сохранности и распространения информации и доказательств (см. Резолюцию 2396 (2017) Совета, пункт 20). В условиях повышенного риска, например в конфликтных и постконфликтных ситуациях, гражданские специалисты-практики судебных и правоохранительных органов зачастую имеют ограниченные возможности для проведения расследований на местах. Поэтому важную роль в деятельности по сбору и обеспечению сохранности доказательствами и законному обмену ими могут сыграть военные. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета в сотрудничестве с членами соответствующих рабочих групп Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий и Международным центром по борьбе с терроризмом (Гаага) разрабатывает руководящие принципы Организации Объединенных Наций, которые будут включать рекомендации относительно способов обеспечения допустимости доказательств, собранных военнослужащими, в судах, в том числе путем обеспечения непрерывного сопровождения документов и полного соблюдения международного гуманитарного права и норм в области прав человека.

70. Еще одной актуальной проблемой для прокуроров, участвующих в оказании взаимной правовой помощи, является необходимость запрашивать цифровые доказательства у поставщиков услуг связи, которые должны ввести соответствующие процедуры и механизмы для оперативного удовлетворения просьб об оказании взаимной правовой помощи, поступающих от государств-членов. Исполнительный директорат, УНП ООН и Международная ассоциация прокуроров продолжали разработку практического руководства по оформлению запросов и сбору электронных доказательств, в том числе от частных поставщиков услуг связи, и в феврале и июне 2018 года провели два совещания группы экспертов в Вене, а в июле 2018 года – информационно-пропагандистское мероприятие для организаций частного сектора, прошедшее в районе Кремниевой долины в Соединенных Штатах.

71. Обмен информацией и использование технологий и баз данных играют ключевую роль в предотвращении терроризма. Тем не менее сбор,

анализ, хранение и распространение данных должны осуществляться с соблюдением прав человека, включая положения, касающиеся уничтожения данных. Все заинтересованные стороны должны также обеспечивать эффективную защиту информации, содержащейся в соответствующих базах данных. В эти базы данных должны заноситься сведения о лицах, в отношении которых имеются разумные основания для подозрений в причастности к терроризму, как они определены в международных документах о борьбе с терроризмом и соответствующих резолюциях Совета Безопасности. Включение сведений по необоснованным причинам, таким, как участие в ненасильственной политической деятельности, подрывает общее доверие к базам данных по борьбе с терроризмом и международное сотрудничество.

72. В целях содействия укреплению сотрудничества между судебными органами УНП ООН и Исполнительный директорат совместными усилиями пропагандируют идею назначения центральных органов и стимулирования обмена передовой практикой между ними. В июне 2018 года УНП ООН создало специальную базу данных по координаторам компетентных национальных органов, которая призвана облегчить поиск контактных данных и законный обмен информацией в этой области.

73. Отсутствие уголовного преследования по делам о сексуальном насилии, включая сексуальное рабство, совершаемых террористическими группами, – это серьезный пробел. В моем докладе 2018 года по вопросу о сексуальном насилии, связанном с конфликтом (S/2018/250), представлена информация об ужасающих актах сексуального насилия, совершаемых террористическими группами, и отмечено, что на сегодняшний день ни один из членов ИГИЛ или «Боко харама» не был привлечен к ответственности за преступления, связанные с сексуальным насилием. Как подчеркивается в докладе, настоятельно необходимо разработать национальные стратегии в области расследования актов сексуального насилия, совершаемых ИГИЛ и его филиалами, и преследования виновных, для чего потребуются как политическая воля, так и технические знания.

74. Еще одно сложное, но важное направление сотрудничества связано с разведывательными службами – как гражданскими, так и военными – которые могут предложить ценную информацию о террористических сетях и группах, как на поле боя, так и за его пределами. Разведслужбы могут играть важную роль в сборе доказательств для судебного преследования за преступления террористической направленности, в случаях, когда регулярные каналы сотрудничества между органами уголовного правосудия более не функционируют, в том числе в условиях конфликта или в других опасных ситуациях. Координация и сотрудничество посредством создания информационно-аналитических центров или через более неформальные механизмы сотрудничества, могут улучшить понимание роли и потребностей разведслужб и судебных органов. Следует создать эффективные надзорные механизмы, чтобы такое сотрудничество осуществлялось при полном соблюдении стандартов в области прав человека и верховенства права.

E. Судебное преследование, реабилитация и реинтеграция

75. Иностранные боевики-террористы и сопровождающие их члены семей продолжали возвращаться или переселяться из зон конфликтов с различным опытом. Государства-члены сталкиваются с трудностями при разработке и внедрении систем комплексной оценки рисков по этим лицам, и принятии соответствующих мер, включая судебное преследование, реабилитацию и реинтеграцию в соответствии с внутренним законодательством и нормами международного права и с учетом тендерных и возрастных особенностей, как это предусмотрено Резолюцией 2396 (2017) Совета Безопасности.

76. В связи с увеличением числа иностранных боевиков-террористов, попадающих в систему уголовного правосудия, чрезвычайно важную роль в борьбе с этим явлением по-прежнему играют тюрьмы. В январе 2018 года УНП ООН, Контртеррористическое управление и Исполнительный директорат приступили к осуществлению совместного проекта под названием «Поддержка в работе с заключенными экстремистского толка, склонными к насильственным действиям, и предупреждению радикализации, порождающей насилие в тюрьмах». Этот проект направлен на совершенствование системы охраны и безопасности в тюрьмах, укрепление потенциала в области оценки рисков и потребностей заключенных из числа воинствующих экстремистов, наращивания потенциала урегулирования конфликтов в тюрьмах и укрепления социальной интеграции, будь то в период после освобождения или путем обеспечения альтернатив тюремному заключению. УНП ООН также занимается разработкой руководящих принципов в отношении мер, не связанных с лишением свободы за преступления террористической направленности, в том числе в отношении вернувшихся иностранных боевиков-террористов.

77. Новой сложной задачей в этой области являются устранение рисков, связанных с освобождением из тюрем иностранных боевиков-террористов, и удовлетворение их потребностей. Следует ожидать, что число таких людей в предстоящие месяцы и годы увеличится. Существует опасность того, что лишение свободы может отсрочить угрозу, создаваемую такими лицами, но не ослабить ее[1]. В рамках своего взаимодействия с государствами-членами Исполнительный директорат выявил озабоченности, касающиеся адекватности существующих инструментов оценки и мониторинга рисков для таких лиц, и отметил необходимость добиваться, чтобы вне стен тюрем принимались эффективные меры по их реабилитации и реинтеграции в жизнь общества. Государства-члены занимались разработкой и совершенствованием таких инструментов и программ, однако потребуется дополнительная работа, чтобы оценить их результативность и выявить примеры эффективной практики.

78. Несмотря на то что возвращающиеся и мужчины, и женщины — сталкиваются с различными формами стигматизации и маргинализации,

[1] См.: https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf.

возвращающиеся женщины, которые попадают в тюрьмы, чаще подвергаются физическому и сексуальному насилию во время содержания под стражей и после освобождения могут столкнуться с особыми проблемами в силу отсутствия экономических возможностей, напряженных отношений в семье и стигматизации. Поэтому важно, чтобы государства разработали и применяли адресные и учитывающие тендерные аспекты программы реабилитации и реинтеграции, как в пенитенциарных учреждениях и за их пределами. В этой области требуется дополнительная работа.

79. В соответствии с Резолюцией 2396 (2017) несколько государств выдвинули инициативы по обеспечению реабилитации и реинтеграции детей, связанных с иностранными боевиками-террористами, и надлежащей правовой защиты. Вместе с тем некоторые государства до сих пор не ввели надлежащие правовые гарантии, нормы или стандарты для защиты и поощрения прав человека детей в таких случаях. Кроме того, программы, направленные на предотвращение вербовки и радикализации детей и их реабилитацию и реинтеграцию, часто ограничены в смысле масштабов, продолжительности и финансирования.

80. В июне 2018 года Исполнительный директорат провел брифинг для Контртеррористического комитета о том, что он делает для включения в свою работу вопроса о последствиях терроризма для детей и их прав, в том числе в контексте страновых оценок. УНП ООН опубликовало справочник по работе с детьми, завербованными и эксплуатируемыми террористическими и воинствующими экстремистскими группами, в котором содержатся руководящие указания для государств-членов относительно роли судебной системы в этом контексте. УНП ООН также осуществляет несколько проектов по оказанию технической помощи в этой области.

81. Контртеррористическое управление занимается разработкой справочника по оказанию помощи государствам-членам в соблюдении международного права, включая стандарты в области прав человека и гуманитарного права в отношении детей, следующих или связанных с лицами, предположительно являющимися иностранными боевиками-террористами. Первое совещание экспертов состоялось в апреле 2018 года в Нью-Йорке, а первое региональное консультативное совещание будет проведено с участием государств-членов из Юго-Восточной Азии в Джакарте 30 и 31 июля. Справочник будет окончательно доработан к концу 2018 года более еще двух консультативных совещаний.

Бассейн озера Чад

82. УНП ООН и Исполнительный директорат Контртеррористического комитета продолжали поддерживать национальные инициативы государства бассейна озера Чад, направленные на укрепление уголовно-правовых мер борьбы с терроризмом. В период с 27 февраля по 2 марта 2018 года УНП ООН, Исполнительный директорат и Международная организация по миграции (МОМ) провели совместную миссию в Майдугури, Нигерия, при поддержке правительства Нигерии и Европейского союза, чтобы обсудить осуществление плана действий в области уголовно-

го правосудия для северо-восточной Нигерии, принятого правительством страны в декабре 2017 года. Обсуждения были дополнены двухдневным межучрежденческим учебным совещанием для 20 членов Объединенного центра расследований, отвечающего за первоначальную проверку лиц, связанных с «Боко харамом», в штате Борно.

83. В соответствии с положениями резолюций Совета Безопасности 2349 (2017) и 2396 (2017) 10-13 апреля 2018 года в Нджамене была проведена региональная конференция по вопросам проверки, судебного преследования, реабилитации и реинтеграции лиц, связанных с «Боко харамом», в государствах бассейна озера Чад. В работе совещания приняли участие представители четырех государств бассейна озера Чад, региональные партнеры и учреждения Организации Объединенных Наций, включая Исполнительный директорат и УНП ООН. На конференции было отмечено, что различия в практике между государствами бассейна озера Чад могут подорвать эффективность и устойчивость регионального подхода. Было подтверждено, что государствам бассейна озера Чад необходимо разработать общие элементы и по возможности общие стандарты проверки, судебного преследования, реабилитации и реинтеграции лиц, связанных с «Боко харамом».

84. 17-19 июля 2018 года в Нджамене прошел организованный Исполнительным директоратом и УНП ООН региональный семинар для государств бассейна озера Чад по выработке согласованных подходов к проверке и судебному преследованию лиц, связанных с «Боко харамом», на котором были разработаны материалы для компонента региональной стратегии стабилизации в бассейне озера Чад, касающегося проверки, судебного преследования, реабилитации и реинтеграции. Эта стратегия, разработанная Африканским союзом и Комиссией по бассейну озера Чад, в настоящее время дорабатывается и, как ожидается, будет принята в августе 2018 года.

Противодействие распространению террористических идей и работа с населением

85. Учреждения Организации Объединенных Наций продолжали поддерживать инициативы, направленные на содействие формированию комплексного, вовлекающего все правительство и все общество подхода к борьбе с насильственным экстремизмом. В рамках взаимодействия с государствами от имени Контртеррористического комитета Исполнительный директорат отмечал растущую приверженность инклюзивному подходу к борьбе с насильственным экстремизмом, применяемому с привлечением уязвимых общин и в сотрудничестве с группами гражданского общества, педагогами, консультантами и экспертами. Некоторые правительства активно содействовали работе неправительственных субъектов в этом контексте, в том числе путем участия в финансировании, а не непосредственного осуществления инициатив. В своей дальнейшей работе в этой области государствам следует обеспечить надлежащий мониторинг последствий мер по противодействию насильственному экстремизму для

прав человека, особенно женщин, детей и различных религиозных, культурных и этнических общин.

86. В заключение серии семинаров Исполнительного директората по работе с общинами для государств-членов из Южной и Юго-Восточной Азии Контртеррористический комитет провел 6 июня 2018 года неофициальное заседание, сосредоточив внимание на необходимости подхода, предусматривающего участие всего общества в борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом. В работе совещания приняли участие государства-члены из Южной и Юго-Восточной Азии, а также организации гражданского общества, занимающиеся вопросами борьбы с насильственным экстремизмом, порождающим терроризм.

87. 29 мая 2018 года в соответствии с Резолюцией 2354 (2017) Совета Безопасности Исполнительный директорат организовал открытое заседание Контртеррористического комитета, посвященное обзору событий в области противодействия распространению террористических идей. Участвующие эксперты, включая представителей правительств, научных кругов, религиозных институтов, организаций гражданского общества и частного сектора, подчеркнули необходимость вовлечения в противодействие распространению террористических идей всего общества. Участники совещания подчеркнули необходимость развивать критическое мышление и компьютерную грамотность потенциальных целевых аудиторий террористической пропаганды и следить за тем, чтобы контрпропаганда отражала понимание причин отчуждения. Хотя удаление террористического контента из онлайновых платформ иногда может быть оправданным, оно не может заменить собой сложную контрпропаганду в долгосрочной перспективе.

88. Исполнительный директорат также продолжал взаимодействовать с научно-исследовательскими кругами, в частности через глобальную исследовательскую сеть, в целях выявления и оценки проблем, тенденций и событий, относящихся к осуществлению соответствующих резолюций Совета Безопасности. 11 апреля 2018 года Исполнительный директорат начал доклад с анализом тенденций применительно к проблемам, создаваемым возвращающимися и перемещающимися иностранными боевиками-террористами, основанный главным образом на работе участников Сети[1].

89. Полное вовлечение и расширение прав и возможностей женщин имеет решающее значение для успеха программ по предупреждению насильственного экстремизма, создающего питательную среду для терроризма. 10 и 11 апреля 2018 года Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки и Сахеля, Экономическое сообщество западноафриканских государств и Постоянный секретариат Сахельской группы пяти при поддержке Контртеррористического управления совместно организовали мероприятие высокого уровня на тему «Женщины в условиях насилия и терроризма в Западной Африке и Сахеле». Участники

[1] См.: www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf.

приняли «Дакарский призыв к действиям», в котором они рекомендовали государствам Западной Африки и Сахельского региона принять эффективные меры для обеспечения систематического участия женщин во всех инициативах по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с терроризмом, а международному сообществу и региональным организациям – оказывать существенную поддержку женских инициатив в целях устранения и предотвращения насильственного экстремизма, создающего питательную среду для терроризма в регионе.

90. 18 июля 2018 года Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам тендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») провели совместный симпозиум для обсуждения вопроса об исследовательской работе и сборе данных с учетом тендерных аспектов о факторах, способствующих радикализации женщин, и последствий осуществления контртеррористических стратегий для прав человека женщин и женских организаций, с тем чтобы разработать адресные и основанные на фактических данных стратегии и программы реагирования, как об этом просил Совет Безопасности в своих резолюциях 2242 (2015) и 2395 (2017).

91. Работа по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним должна охватывать молодых людей. В апреле 2018 года Управление по борьбе с терроризмом совместно с постоянными представительствами Норвегии и Пакистана организовали дискуссионный форум по теме «Инвестиции в молодежь в борьбе с терроризмом». Участники рассмотрели, каким образом частные компании, организации гражданского общества и другие неправительственные субъекты могут участвовать в борьбе с насильственным экстремизмом, создающим питательную среду для терроризма, и разработать альтернативные пути для молодежи.

92. На основе своего руководства по программам предупреждения насильственного экстремизма в области образования ЮНЕСКО провела региональные мероприятия по наращиванию потенциала для заинтересованных сторон из сектора образования и молодежи в странах бассейна озера Чад, Африканского Рога и Сахеля, а также в Юго-Восточной Европе и Центральной Азии. 25 апреля 2018 года, Контртеррористическое управление и ЮНЕСКО приступили к осуществлению совместного проекта по теме предупреждения насильственного экстремизма посредством расширения прав и возможностей молодежи в Иордании, Ливии, Марокко и Тунисе. Этот проект обеспечивает основу для действий по расширению прав и возможностей молодых женщин и мужчин в качестве движущей силы перемен в своих общинах и содействия взаимопониманию, терпимости и миру на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

93. Учреждения Организации Объединенных Наций также участвуют в поощрении межрелигиозного и межкультурного диалога в целях предотвращения насильственного экстремизма и преступных злодеяний. Канцелярия по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите продолжала взаимодействовать с религиозными лиде-

рами в деле предотвращения жестоких преступлений, в частности в контексте осуществления плана действий религиозных лидеров и организаций по предотвращению подстрекательства к насилию, которое может привести к совершению особо тяжких преступлений[1].

IV. Замечания и рекомендации

94. Несмотря на продолжающиеся усилия государств-членов по активизации осуществления широкого круга мер по борьбе с терроризмом и предупреждению воинствующего экстремизма, ведущего к терроризму, многие проблемы сохраняются. В частности, эти проблемы обусловлены продолжающимся преобразованием ИГИЛ из территориального субъекта в подпольную сеть, деятельностью региональных отделений и угрозой, исходящей от возвращающихся и перемещающихся иностранных боевиков-террористов. Кроме того, они обусловлены растущей изощренностью и технологической сложностью необходимых мер, а также связанной с этим необходимостью экспертных знаний и дорогостоящих ресурсов. В этой связи сохранение способности системы Организации Объединенных Наций оценивать пробелы в осуществлении, выявлять передовую практику и оказывать необходимую техническую помощь государствам-членам по-прежнему имеет исключительно важное значение.

95. В этой связи я с удовлетворением отмечаю успешное завершение первой в истории Недели борьбы с терроризмом, которая прошла в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций 25–29 июня 2018 года и которая подтвердила общую решимость государств-членов перед лицом терроризма и их готовность сотрудничать в рамках Организации Объединенных Наций и укреплять их. 26 июня Генеральная Ассамблея в своей резолюции 72/284 подтвердила консенсусом всеобъемлющий подход и четыре взаимодополняющих компонента Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Она также согласовала значительные изменения в свете меняющейся угрозы терроризма, в том числе в области решения проблемы возвращающихся и перемещающихся иностранных боевиков-террористов и членов их семей, борьбы с финансированием терроризма, противодействия распространению террористических идей и защиты важнейших объектов инфраструктуры.

96. Сразу же после обзора Стратегии 28 и 29 июня я созвал первую в истории Конференцию высокого уровня Организации Объединенных Наций с участием руководителей контртеррористических ведомств государств-членов. Сто пятьдесят государств-членов ответили на мой призыв изучить пути укрепления многостороннего сотрудничества и установления новых партнерских отношений в целях решения практических и оперативных вопросов борьбы с терроризмом, в том числе в борьбе с ИГИЛ. Было достигнуто широкое согласие в отношении того, что необходимо сделать

[1] См.: www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf.

больше для обмена экспертными знаниями и важнейшей информации о борьбе с терроризмом. Государства-члены также подчеркнули преимущества комплексного, охватывающего все правительство и все общество подхода к предотвращению терроризма и противодействию ему, в том числе с участием гражданского общества и полным вовлечением женщин и молодежи.

97. Борьба с терроризмом по-прежнему является одним из моих главных приоритетов, и я намерен опираться на то, что было, достигнуто в течение Недели борьбы с терроризмом. Многие из решений, предложенных в ходе обсуждения на этой неделе, позволят повысить эффективность помощи Организации Объединенных Наций государствам-членам в борьбе с угрозой, исходящей от ИГИЛ; это и создание глобальной сети координаторов по вопросам борьбы с терроризмом, создание платформ для более эффективного предоставления помощи в области наращивания потенциала и обмена информацией в режиме реального времени и организация тематических региональных мероприятий по пресечению и предотвращению терроризма и насильственного экстремизма.

FATF



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ

ЦЕЛЕВЫЕ ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ТЕРРОРИЗМОМ И ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА (РЕКОМЕНДАЦИЯ 6)

Сокращения

ОНФПП – Определенные нефинансовые учреждения и профессии
ПФР – Подразделение финансовой разведки
НКО – Некоммерческие организации
ОПТ – Отчет о подозрительных транзакциях
СБ ООН – Совет Безопасности ООН

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ: ЦЕЛЕВЫЕ ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ТЕРРОРИЗМОМ И ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА (РЕКОМЕНДАЦИЯ 6)

Введение

1. Рекомендация 6 требует от каждой страны[1] использовать механизмы применения целевых финансовых санкций во исполнение резолюций Совета Безопасности ОН (СБ ООН), касающихся предупреждения и предотвращения терроризма и финансирования терроризма. Рекомендация 6 разработана для помощи странам в применении целевых финансовых санкций[2], содержащихся в резолюциях СБ ООН, касающихся предупреждения и предотвращения терроризма и финансирования терроризма: (i) Резолюция СБ ООН 1267 (1999) и резолюции в ее развитие (режимы применения санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана»); (ii) Резо-

[1] Любые ссылки на «страну» или «страны» в равной степени относятся к территориям и юрисдикциям.

[2] Термин «целевые финансовые санкции» означает как замораживание активов, так и запреты с целью предотвратить доступ, прямой или опосредованный, к средствам или иному имуществу в пользу определенных лиц или организаций.

люция СБ ООН 1373 (2001) и (iii) любые последующие Резолюции СБ ООН о применении целевых финансовых санкций в связи с финансированием терроризма. Эти резолюции требуют от стран безотлагательно заморозить средства и другие активы и обеспечить, чтобы никакие средства и другие активы не становились доступными, будь то прямо или опосредованно, для или в пользу каких-либо лиц или организаций, либо (i) определенных[1] Советом Безопасности ООН для включения в перечень на основании главы VII Устава ООН, в том числе на основании условий действия режимов санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана»[2], либо (ii) определенных страной или наднациональной юрисдикцией для включения в перечень в соответствии с Резолюцией 1373. Такие меры могут быть как судебного, так и административного характера.

2. Необходимые элементы режима целевых финансовых санкций определены в Рекомендации 6 и Пояснительной записки к ней. В то время как выполнение Рекомендации 6 будет оцениваться в процессе оценок и взаимных оценок, в настоящем докладе, который заменяет предыдущий Доклад о передовом опыте, выпущенный в октябре 2003 г., с поправками, внесенными в июне 2009 г., устанавливаются не имеющие обязательной силы рекомендации на основании изменений, внесенных в Резолюции СБ ООН, и с учетом проблем, с которыми сталкиваются страны при выполнении положений Рекомендации 6.

---

[1] Термин «определенные лица или организации» относится к (i) в контексте режимов применения санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана»: (a) отдельным лицам, группам, предприятиям и организациям, определенным Комитетом СБ ООН, образованным в соответствии с резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) (Комитет 1267), как к лицам, связанным с «Аль-Каидой», или организациям, группам и предприятиям, связанным с «Аль-Каидой» (режим санкций против «Аль-Каиды» (1267/1989), и (b) отдельным лицам, группам, организациям и предприятиям, определенным как связанных с «Талибаном» до принятия Резолюции 1988 (2011), а также к другим отдельным лицам, группам, предприятиям и организациям, определенным Комитетом СБ ООН, образованным в соответствии с Резолюцией 1988 (2011) (Комитет 1988), как связанных с «Талибаном» и представляющих угрозу миру, стабильности и безопасности Афганистана (режим применения санкций 1988); (ii) в контексте Резолюции 1373 (2001): любым физическим или юридическим лицам, определенным страной или наднациональной юрисдикцией в соответствии с Резолюцией 1373 (2001).

[2] Рекомендация 6 применяется ко всем настоящим и будущим резолюциям в развитие Резолюции 1267 (1999), в частности к резолюциям, вводящим в действие режим санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана» (1267/1989), и резолюциям, вводящим в действие режим санкций 1988, а также ко всем будущим Резолюциям СБ ООН, предусматривающим целевые финансовые санкции в связи с финансированием терроризма. На дату опубликования настоящего доклада о передовом опыте (июнь 2013 г.) и учитывая разделение режима применения санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана», введенное в действие 17 июня 2011 г., резолюциями в развитие Резолюции 1267 (1999) являются: Резолюции 1333 (2000), 1363 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) и 2083 (2012), а также все настоящие и будущие резолюции в развитие Резолюции 1988 (2011), включая Резолюции 1730 (2006) и 2082 (2012).

3. Усилия по борьбе с финансированием терроризма минимизируются, если страны не применяют быстро и эффективно меры по замораживанию средств и других активов определенных для включения в перечень лиц[1] и организаций. Тем не менее при определении рамок или расширении поддержки эффективного режима борьбы с финансированием терроризма страны должны уважать права человека, верховенство закона, признавать принципы надлежащей правовой процедуры, признавать и защищать права добросовестных третьих сторон. Настоящий Доклад направлен на оказание помощи странам в разработке и введении в действие целевых финансовых санкций для предупреждения и предотвращения финансирования терроризма на основании соответствующих Резолюций СБ ООН и с учетом основных принципов посредством крепкого и прозрачного режима целевых финансовых санкций.

Важность эффективного режима замораживания активов

4. Эффективный режим замораживания активов имеет решающее значение для борьбы с финансированием терроризма, и применением его в качестве предупреждающего механизма достигается гораздо большее, чем замораживание средств и других активов, имеющих отношение к террористической деятельности, в определенный момент времени. Эффективный режим замораживания активов также противодействует терроризму путем:

a) Сдерживания не определенных для включения в перечень лиц и организаций, которые иным образом могли бы заниматься финансированием террористической деятельности.

b) Раскрытия «маршрутов перемещение денежных средств», которые могут привести к ранее неизвестным террористическим ячейкам и финансирующим организациям.

c) Ликвидации сетей финансирования терроризма в результате заявления со стороны определенных лиц и организаций об их непричастности к террористической деятельности и отказа от связей с террористическими группировками.

d) Прекращения потоков денежных средств, связанных с террористической деятельностью, за счет закрытия каналов, используемых для перемещения денежных средств и активов, связанных с террористической деятельностью.

e) Принуждения террористов использовать более дорогостоящие и связанные с высоким риском средства финансирования их деятельности, что делает их более уязвимыми к обнаружению и дезорганизации.

f) Стимулирования международного сотрудничества и выполнения обязательств, предусмотренных режимами санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» и Резолюцией 1373 (2001).

[1] Физических или юридических.

I. Четкие полномочия и процедуры для выявления и включения лиц и организаций в перечень

A. Включение лиц и организаций в перечень

5. Для включения в перечень лиц и организаций в рамках режима санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» Рекомендация 6 требует от стран определить полномочия, ввести эффективные процедуры и механизмы для выявления и направления предложений для включения в перечень лиц и организаций, являющихся объектами режимов санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана», в соответствии с обязательствами, установленными надлежащими резолюциями СБ ООН[1], и обеспечить необходимую защиту прав включенных в перечень лиц и организаций (см. Раздел II далее). Для включения лиц и организаций в перечень в соответствии с Резолюцией 1373 (2001) Рекомендация 6 требует от стран определить полномочия, ввести в действие эффективные процедуры и механизмы для выявления и включения лиц и организаций в перечень в соответствии с обязательствами, установленными Резолюцией 1373, и обеспечить необходимую защиту прав определенных лиц и организаций.

6. Для эффективного применения таких мер необходимы институциональные механизмы, которые обеспечат тесное сотрудничество между финансовыми, разведывательными и правоохранительными органами, а также включение этих мер в национальную политику борьбы с терроризмом. Страны также должны использовать процедуры для защиты всех источников информации, в том числе данные разведки и материалы из закрытых источников, используемые для включения в перечень лиц и организаций, попадающих под действие мер по замораживанию активов.

B. Судебные или административные меры, не зависящие от наличия уголовного судопроизводства

7. Компетентный орган для подачи предложений для внесения в перечень лиц и организаций может быть административным или судебным. В рамках режима санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» предложения государств-членов рассматриваются Комитетом 1267 или Комитетом 1988. В соответствии с Резолюцией 1373 (2001) перечень составляется на национальном или наднациональном уровне страной или странами, действующими по своему усмотрению или по просьбе другой страны, если страна, получившая такую просьбу, получила подтверждение того, что в соответствии с действующими правовыми принципами в отношении целевых финансовых санкций требуемый перечень определенных лиц

[1] Соответствующие резолюции Совета Безопасности требуют от стран не выявлять лиц и организации и подавать перечни соответствующим Комитетам ООН (Комитету 1267 или Комитету 1988), а установить структуру и ввести в действие эффективные процедуры и механизмы, чтобы быть в состоянии сделать это.

и организаций является обоснованным, или того, что есть достаточные основания полагать, что лица, включенные в перечень, отвечают критериям включения в перечень, установленным Резолюцией 1373 (2001)[1]. Административные процедуры, например, предполагают принятие в одностороннем порядке исполнительным должностным лицом решения на основании предоставленной ему информации и опубликование такого решения в официальном органе печати, таком как правительственный вестник. Решение подчиняется положениям административного права страны в отношении защиты прав и обжалования. Судебные процедуры предполагают использование механизма, в рамках которого дело о включении в перечень направляется в судебный орган для односторонней оценки определенного лица или организации, и меры по замораживанию активов принимаются в форме приказа, подлежащего принудительному исполнению, выданного таким органом. В рамках как административных, так и судебных процедур судебный приказ о замораживании активов должен действовать бессрочно, пока лицо или организация не будут удалены из перечня на основании решения пострадавшей стороны или в соответствующих случаях после периодического пересмотра перечня страной[2].

8. Меры по замораживанию средств и других активов, связанных с террористической деятельностью, могут служить *дополнением* к уголовному судопроизводству в отношении включенных в перечень лиц или организаций, однако они не могут *зависеть* от существования такого судопроизводства. Такие меры используются в качестве предупреждения или препятствия, когда уголовное судопроизводство либо невозможно, либо не целесообразно. Разумеется, меры по замораживанию активов могут быть частью уголовного судопроизводства.

C. Критерии доказательности: достаточные основания

9. Для определения лиц и организаций для включения в перечень в соответствии с Резолюцией 1373 (2001) компетентный орган каждой юрисдикции должен использовать стандарты своей правовой системы в отношении типа и объема доказательств для определения наличия «достаточных оснований» для принятия решения о включении лица или организации в перечень и таким образом инициировать меры по замораживанию активов. При этом не имеет значения, было ли предложение о включении

---

[1] См.: п. 3 Пояснительной записки к Рекомендации 6 и раздел I.C настоящего документа «Критерии доказательности: достаточные основания».

[2] В рамках режима применения санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана» требование в отношении замораживания активов действует до тех пор, пока включенные в перечень лица или организации остаются либо в Перечне санкций, применяемых к «Аль-Каиде», либо в Перечне санкций 1988. Однако даже если лица или организации исключаются из Перечня санкций, применяемых к «Аль-Каиде», или из Перечня санкций 1988, страны могут продолжать применять целевые финансовые санкции, включая замораживание активов и запреты, к таким лицам и организациям, если они решат, что такие лица и организации отвечают критериям включения в перечень, установленным Резолюцией 1373.

в перечень выдвинуто соответствующей юрисдикцией по собственной инициативе или по просьбе другой юрисдикции[1].

10. Для расширения сотрудничества между странами и ускорения процесса обработки просьб от других стран о включении лиц или организаций в перечень компетентным органам всех стран рекомендуется обмениваться информацией о том, как применяемый в стране правовой стандарт для определения лиц и организаций, подлежащих включению в перечень, согласуется с положением о «достаточных основаниях», а также примерами, демонстрирующими, какой тип и объем информации требуется для начала действий на основании просьбы другой страны о включении лиц или организаций в перечень. Это позволит запрашивающей стране оформить свою просьбу в соответствии со стандартами страны, которой такая просьба направляется.

D. Идентифицирующая информация

11. Для эффективного применения мер по замораживанию активов решающее значение имеет надежная идентифицирующая информация[2].

12. Большой риск представляют неполные и неточные идентифицирующие данные, которые являются препятствием для принудительного применения мер по замораживанию активов. Идентифицирующие данные, включающие только имя, представляют особую проблему для приведения мер в исполнение.

13. Таким образом, все усилия должны быть направлены для обеспечения того, чтобы как можно более полная идентифицирующая информация была представлена для включения лиц и организаций в перечень и чтобы такая информация обновлялась по мере получения новых данных. В рамках компетенции юрисдикции могут переносить принятие решения об определении лиц и организаций для включения в перечень в ситуациях, когда имеется недостаточно информации, пока такая информация не будет получена.

E. Органы, отвечающие за выявление, определение лиц и организаций для включения в перечень и применение санкций

14. Для применения целевых финансовых санкций, предусмотренных Рекомендацией 6, которые включают в том числе внесение предложений по определению лиц и организаций для включения в перечни, необходимо сотрудничать с рядом органов (Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Министерство финансов, Центральный банк, Министерство внутренних дел или органы государственной безопасности) и структур (управление безопасности, разведывательная служба, правоохранительные органы, подразделение финансовой разведки (ПФР)).

---

[1] См.: п. 4(d) Пояснительной записки к Рекомендации 6.

[2] Соответствующая идентифицирующая информация может включать, помимо прочего: альтернативные названия и написание, дату рождения, место рождения, адрес, национальность, номер удостоверения личности или паспорта.

15. Странам рекомендуется иметь соответствующие структуры и процедуры для обеспечения эффективного применения механизма замораживания активов. В этой связи страны должны, помимо прочего:

a) Определить ведомства, основными обязанностями которых будут:

(i) Координирование выполнения обязательств по замораживанию активов в соответствии с Резолюцией 1373 (2001) и режимами санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана», а также выполнение требований Рекомендации 6 и при необходимости содействие этому.

(ii) Обеспечение процесса, в котором участвуют ключевые заинтересованные государственные органы, для надлежащего координирования (как на национальном, так и на международном уровнях), разработки стратегической политики надзора и управления для содействия процессу и преодоления препятствий для его осуществления[1].

b) Четко установить, какие органы несут ответственность за каждый аспект процедуры определения лиц и организаций для включения в перечень в соответствии с Резолюцией 1373 (2001) или требованиями режимов санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана»[2], а также за последующие меры по применению санкций по замораживанию активов, приведение их в исполнение и контроль за исполнением, чтобы избежать дублирования функций или регулирования[3]. В связи с этим страны должны обеспечить ряд эффективных, пропорциональных и сдерживающих санкций, будь то уголовного, гражданского или административного характера, применяемых в отношении физических или юридических лиц, не выполняющих эти требования.

c) Обеспечить, чтобы участвующие министерства и ведомства разделяли общее понимание их мандатов, функций и обязанностей при выполне-

---

[1] Такой процесс обеспечивается за счет координирования существующих процессов соответствующей деятельности (которое осуществляется, например, комитетами по координированию действий по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма (ОД/ФТ) с более широкими полномочиями) или за счет особого процесса межведомственного сотрудничества.

[2] Пункт 18 Резолюции 2082 (2012) «Настоятельно призывает государства-члены при рассмотрении предложения о включении в перечень новых имен или названий консультироваться с правительством Афганистана об их включении в перечень до представления Комитету [1988] с целью обеспечить координацию с усилиями правительства Афганистана, направленными на обеспечение мира и примирения, и рекомендует всем государствам-членам, рассматривающим предложение о включении нового имени или названия, обращаться в соответствующих случаях за консультацией к МООНСА [Миссия ООН по содействию Афганистану]».

[3] В этой связи следует отметить, что п. 8 Резолюции 1904 (2009) рекомендует «государствам-членам назначить национальный контактный центр по вопросам позиций в Сводном перечне». Страны могут рассмотреть возможность о назначении контактного центра по вопросам позиций в Перечне санкций, применяемых к «Аль-Каиде», или в Перечне санкций 1988, тем более что в перечни будут вноситься изменения. Национальный контактный центр может также облегчить связи между страной, Секретариатом ООН, Комитетами по санкциям (Комитетом 1267 и Комитетом 1988) и Группой по контролю.

нии обязательств, установленных Резолюцией 1373 (2001), режимами санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» и Рекомендацией 6, а также регулярно обменивались информацией в соответствии с положениями внутреннего законодательства.

d) Установить четкие связи между этими министерствами и ведомствами (должным образом учитывая процедурные требования процесса расследования), чтобы обеспечить более целостный взгляд на набор контртеррористических инструментов, имеющихся в распоряжении страны, а также на целесообразность их использования в определенной ситуации. Например:

(i) между правоохранительными органами, органами разведки, Министерствами финансов и внутренних дел для обеспечения доступа ко всей необходимой информации для определения лиц, которые будут включены в перечень.

(ii) между министерствами и ведомствами в случаях, когда в перечень включено лицо, против которого открыто уголовное разбирательство (например, при аресте или сразу после ареста за преступление, связанное с террористической деятельностью, или в ожидании решения о применении санкций по конфискации или в течение или после отбывания срока лишения свободы)[1].

F. Выявление лиц для включения в перечень

16. Целью процесса выявления лиц для включения в перечень должно быть выявление лиц и организаций, которые играют ключевую роль в поддержке террористических сетей, для того чтобы добиться максимального эффекта в деле предупреждения и пресечения актов терроризма[2].

G. Использование разведывательных данных и материалов из закрытых источников

17. Учитывая решающую роль, которую разведывательные органы играют в борьбе с террористическими угрозами, ключевые сведения, являющиеся основанием для включения лиц или организаций в перечень для применения к ним мер по замораживанию активов, связанных с террористической деятельностью, часто могут быть получены из материалов разведки.

18. В рамках соответствующих правовых систем страны должны рассмотреть вопрос об укреплении правовых полномочий и механизмов,

---

[1] Пункт 15 Резолюции 2083 (2012) рекомендует государствам-членам и соответствующим международным организациям и органам информировать Комитет 1267 обо всех соответствующих судебных решениях и разбирательствах, с тем чтобы Комитет 1267 мог учитывать их при проведении обзора соответствующих перечней или обновлении причин для включения в перечень.

[2] В рамках режимов применения санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана» в процессе выявления лиц для включения в перечень необходимо учитывать критерии включения в перечень, представленные Комитетом Безопасности и изложенные в п. 2, 3 и 5 Резолюции 2083 (2012) и п. 2, 3 и 4 Резолюции 2082 (2012).

которые позволяют использовать разведывательные данные и обмениваться ими для обоснования включения лиц в перечень, учитывая при этом необходимость составления, ведения перечня и предоставления достаточных доказательств административному органу или суду в случае, если включение в перечень оспаривается[1].

19. Для обработки просьб о включении в перечень, получаемых от других стран, необходимо создать механизмы, которые позволят запрашивающей стране предоставлять как можно больше информации стране, получающей запрос, чтобы страна, получающая просьбу, могла действовать в соответствии с национальными критериями доказательности в отношении включения в перечень.

20. Учитывая ограничения, предусмотренные внутренними законами об охране правопорядка и обеспечении секретности, страны должны ввести меры, поддерживающие использования разведывательных данных в суде, если необходимо подтвердить решение о включении лиц в перечень и надлежащим образом защитить секретную информацию.

21. При создании таких механизмов необходимо учитывать права лиц и организаций, включенных в перечень, и положения о надлежащей правовой процедуре, предусмотренные внутренними и международными законами.

H. Значение термина «безотлагательно» в контексте включения лиц в перечень

22. Обязательство по замораживанию активов, изложенное в Рекомендации 6, предусматривает безотлагательно заморозить денежные средства и другие активы лиц и организаций, включенных в перечень. В Общем словаре, прилагаемом к Рекомендациям ФАТФ, термин «безотлагательно» в отношении режимов санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана», в идеале, означает в течение нескольких часов после включения лиц или организаций в перечень Советом Безопасности ООН или соответствующим Комитетом по санкциям (Комитетом 1267 или Комитетом 1988). Для целей Резолюции 1373 (2001) термин «безотлагательно» означает при получении разумных оснований подозревать или считать, что лицо или организация является террористом, лицом, финансирующим терроризм, или террористической организа-

[1] Пункт 23 Резолюции 2083 «Настоятельно призывает государства-члены предоставлять всю соответствующую информацию Омбудсмену, включая любую соответствующую конфиденциальную информацию, в зависимости от обстоятельств, просит государства-члены предоставлять соответствующую информацию своевременно, приветствует принимаемые на национальном уровне меры с целью выработки государствами-членами и Канцелярией Омбудсмена договоренностей об упрощении обмена конфиденциальной информацией, призывает государства-члены к дальнейшему сотрудничеству в этой области и подтверждает, что Омбудсмен должен соблюдать любые ограничения в отношении конфиденциальности такой информации, налагаемые предоставляющими ее государствами-членами». См. также сайт Канцелярии Омбудсмена. URL: http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/accessinfo.shtml.

цией[1]. В обоих случаях термин «безотлагательно» должен толковаться в контексте необходимости предотвратить перемещение или утечку средств и других активов, связанных с террористами, террористическими организациями, с теми, кто финансирует терроризм, и необходимости глобальных согласованных действий для оперативного предотвращения и пресечения их утечки.

23. Для обеспечения по возможности безотлагательного замораживания активов страна должна стараться предварительно уведомить другие страны в случае, если существует высокая вероятность того, что активы лиц или организаций, включенных в перечень, могут быть перемещены в эти страны.

II. Надлежащая правовая процедура: пересмотр, исключение из перечня и размораживание активов

A. Уведомление о включении в перечень в соответствии с резолюцией 1373[2]

24. В кратчайшие сроки после включения в перечень все необходимые меры должны быть приняты страной, включающей в перечень, и (в случае необходимости или возможности) страной пребывания включенного в перечень лица для информирования непосредственно включенных в перечень лиц или организаций о:

a) включении в перечень и последствиях такого включения в целях предотвращения непреднамеренных нарушений со их стороны или со стороны связанных с ними третьих лиц;

b) процедуре пересмотра и процедуре исключения из перечня, а также о контактном центре при правительстве для направления вопросов, касающихся процедур;

---

[1] Точные критерии для включения в перечень в соответствии с Резолюцией 1373 изложены в Разделе E Пояснительной записки к Рекомендации 6.

[2] В отношении режимов применения санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана» п. 17 Резолюции 1822 (2008) требует, чтобы «государства-члены, получающие уведомление [о включении в перечень], ... принимали все возможные меры согласно своим внутренним законам и практике для своевременного уведомления или информирования включенного в перечень лица или организации о факте включения в перечень и прилагали к этому уведомлению копию разрешенной для обнародования части заявления, любую информацию об основаниях для включения в перечень, размещенную на веб-сайте Комитета [1267 или 1988], описание последствий включения в перечень, предусмотренных в соответствующих резолюциях, процедур Комитета по рассмотрению просьб об исключении из перечня и положения Резолюции 1452 (2002) в отношении исключений». Пункт 18 Резолюции 2083 (2012) требует от государств-членов «прилагать к этому уведомлению [о включении в перечень] резюме с изложением оснований для включения в перечень». Описание причин для включения в перечень размещено на сайте Комитета 1267 (http://www.un.org/sc/committees/1267/narrative.shtml) и на сайте Комитета 1988 (http://www.un.org/sc/committees/1988/narrative.shtml). См. также: п. 11 Пояснительной записки к Рекомендации 6.

c) разрешенной для обнародования информации, касающейся оснований для включения в перечень;

d) процедурах для предоставления в кратчайшие сроки авторизированного доступа к денежным средствам и другим активам в соответствии с Резолюцией 1452 (2002) и другими резолюциями СБ ООН для покрытия основных и чрезвычайных расходов[1].

B. Пересмотр решений о включении в перечень, исключении из перечня и размораживание активов

1. Пересмотр решений о включении в перечень на национальном и наднациональном уровнях и периодическая процедура такого пересмотра в соответствии с положениями Резолюции 1373

25. Для пересмотра решений о включении в перечень на национальном и наднациональном уровнях в соответствии с Резолюцией 1373 (2001) п. 8 Пояснительной записки к Рекомендации 6 требует от стран иметь соответствующие правовые полномочия, ввести процедуры или механизмы для исключения из перечня и размораживания денежных средств или других активов лиц и организаций, которые более не отвечают критериям внесения в перечень согласно Резолюции 1373, а также ввести в действие процедуры, позволяющие по запросу пересматривать решение о включение в перечень в суде или в другой независимой компетентной инстанции.

26. Для обеспечения справедливости в рамках как судебных, так и административных процедур по замораживанию активов страны должны предусмотреть условие для лиц и организаций в отношении подачи заявки на пересмотр решения о включении в перечень, принятого ответственным органом, с возможностью добиваться в будущем пересмотра неблагоприятного решения, принятого ответственным органом, в суде или в другой независимой компетентной инстанции в соответствии с общими принципами права, действующими в стране.

27. Ответственный за включение в перечень орган и соответствующие включенные в перечень лица и организации должны иметь право вносить представления в орган по пересмотру. В соответствии с основополагающими принципами правовой системы страны слушания могут проходить в открытом или закрытом режиме на усмотрение органа по пересмотру после рассмотрения представления по вопросу, которое стороны хотят внести.

28. Окончательные решения, принятые органом по пересмотру, должны быть оглашены публично, однако орган по пересмотру должен иметь право по своему усмотрению или по просьбе органа, принимающего решение о включении в перечень, или подателя заявления о пересмотре решения исключать из оглашаемых публично данных любые аспекты решения, которые могут вызвать опасения по поводу конфиденциальности или безопасности. При этом необходимо учитывать права лиц и организаций,

[1] Для получения информации о доступе к замороженным денежным средствам и другим активам см.: п. 10 Пояснительной записки к Рекомендации 6 и Раздел IV.B настоящего документа.

включенных в перечень, и третьих лиц, интересы которых были затронуты, которые предусмотрены внутренним правом и национальной политикой в отношении прозрачности при принятии решений.

29. Опубликование решений, принятых органом по пересмотру, позволит расширить объем судебной практики, что, в свою очередь, будет способствовать более эффективному принятию первичных решений с целью сокращения необходимости их пересмотра. Также это может быть средством привлечения внимания частного сектора к изменениям в перечне лиц и организаций после пересмотра.

30. Включенные в перечень лица и организации также могут периодически подавать заявки на пересмотр, если их первичные обращения были безрезультатны.

31. Странам следует рассмотреть возможность о введении в действие процедур периодического пересмотра решений о включении в перечень на основании новых данных, которые стали известны, или на основании заявления на пересмотр, поданного страной, интересы которой были затронуты решением о включении в перечень.

2. Периодическая процедура, позволяющая упростить пересмотр решений о включении в перечень, принятых СБ ООН в рамках режимов санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана»

32. Странам следует разработать и ввести в действие общеизвестные процедуры для направления в Совет Безопасности запросов об исключении из перечня в случае, если лица и организации, включенные в перечень в рамках режимов санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана», по мнению страны, более не отвечают критериям включения в перечень. Для режима санкций против «Аль-Каиды» (1267/1989) такие процедуры и критерии должны соответствовать действующим рекомендациям или процедурам, утвержденным Комитетом 1267[1]. В случае если решение о включении в перечень оспаривается через Омбудсмена в соответствии с положениями Резолюций 1267 (1999), 1904 (2009), 1989 (2011) и 2083 (2012), страны могут рассмотреть возможность создания каналов для обмена информацией, в том числе конфиденциальной информацией, с Омбудсменом. Для режима санкций 1988[2] такие процедуры и критерии должны соответствовать

---

[1] См.: п. 7 Пояснительной записки к Рекомендации 6. В отношении пересмотра и ведения Перечня санкций в отношении «Аль-Каиды» п. 38 Резолюции 2083 (2012) рекомендует всем государствам-членам, в частности государствам, принимающим решения о включении в перечень, и государствам проживания или гражданства «предоставлять Комитету [1267] дополнительную идентифицирующую и иную информацию, наряду с подтверждающими сведениями, о включенных в перечень лицах, группах, предприятиях и организациях, в том числе обновленные данные об оперативном статусе включенных в перечень организаций, групп и предприятий, передвижении, лишении свободы или смерти включенных в перечень лиц и других существенных событиях, по мере получения доступа к такой информации».

[2] В отношении запросов об исключении из перечня, направляемых в Комитет 1988, п. 21 Резолюции 2082 (2012) «настоятельно призывает государства-члены проводить

действующим рекомендациям или процедурам, утвержденным Комитетом 1988, включая процедуру создания Контактного центра в соответствии с Резолюцией 1730 (2006).

3. Исключение из перечня и размораживание активов в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373 и режимами санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана»

33. Для лиц и организаций, включенных в перечень в соответствии с Резолюцией 1373 (2001), страны должны иметь соответствующие правовые полномочия, ввести процедуры или механизмы для исключения из перечня и размораживания денежных средств или других активов тех лиц, которые авторитетно заявили о своей непричастности к условиями и обстоятельствам, приведшим к включению в перечень, и (или) которые более не отвечают критериям внесения в перечень, а также для аннулирования санкций в отношении таких лиц.

34. Для лиц и организаций, включенных в перечень в рамках режимов санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана», страны должны иметь соответствующие правовые полномочия ввести процедуры или механизмы для размораживания денежных средств или других активов тех лиц, которые были исключены из перечня на основании решений Комитета 1267 или Комитета 1988, а также для аннулирования санкций в отношении таких лиц[1]. Однако даже если лицо или организация исключаются из Перечня

с правительством Афганистана консультации по их запросам об исключении из перечня до представления указанных запросов Комитету [1988] с целью обеспечить координацию с усилиями правительства Афганистана, направленными на обеспечение мира и примирения» (см. также сноску 12, касающуюся запросов о включении в перечень, направляемых Комитету 1988).

[1] В случае, когда включенные в перечень лица или организации умирают или перестают существовать, п. 30 Резолюции 2083 (2012) рекомендует государствам-членам «представлять просьбы об исключении из перечня лиц, которые официально признаны умершими, особенно при отсутствии у них выявленных активов, и организаций, которые, как сообщалось или подтверждено, прекратили свое существование, принимая в то же время все разумные меры по обеспечению того, чтобы активы, принадлежавшие этим лицам или организациям, не были переданы и не передавались в будущем другим лицам, группам, предприятиям или организациям, включенным в Перечень санкций в отношении “Аль-Каиды”, или не были распределены среди них». В соответствии с п. 27 Резолюции 2082 (2012) и п. 35 Резолюции 2083 (2012) страны, получившие уведомление об исключении из перечня, должны принять меры согласно своим внутренним законам и практике для уведомления или информирования соответствующего лица или организации о факте их исключения из перечня на своевременной основе. Пункт 31 Резолюции 2083 (2012) также рекомендует государствам-членам при размораживании активов умершего лица или организации, прекратившей, как сообщалось или подтверждено, свое существование, в результате исключения из перечня, не допускать использования размороженных активов в террористических целях.

В отношении Усамы бен Ладена страны должны учитывать положения п. 32 Резолюции 2083 (2012), предусматривающие специальную процедуру размораживания его активов, которые были заморожены.

санкций против «Аль-Каиды» или Перечня 1988, страны могут продолжать применять целевые финансовые санкции, включая замораживание активов и запреты, к таким лицам и организациям, если они решат, что такие лица и организации отвечают критериям включения в перечень, установленным Резолюцией 1373.

III. Вопросы для рассмотрения после включения в перечень: замораживание и наложение запрета на денежные средства и другие активы включенных в перечень лиц и организаций

A. Объем денежных средств и других активов, подлежащих замораживанию

35. Обязательство, предусмотренное Резолюцией 1373 (2001) и режимами санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана», и требования Рекомендации 6, касающиеся замораживания «средств и других активов», относятся (в соответствии с определением этого термина в Общем словаре к Рекомендациям ФАТФ) к любым активам, включая финансовые активы, экономические ресурсы, имущество любого вида, будь то материальное или нематериальное, движимое или недвижимое, независимо от способа приобретения, и правовые документы или инструменты в любой форме, в том числе электронной или цифровой, предоставляющие право на такое имущество или другие активы или долю в таком имуществе или других активах, включая, помимо прочего, банковские кредиты, дорожные и банковские чеки, почтовые переводы, акции, ценные бумаги, облигации, тратты или аккредитивы и любые проценты, дивиденды или иной доход по ним, или стоимость, добавляемую или создаваемую такими средствами или другими активами[1].

36. Страны должны обеспечить, чтобы в случае, если их механизм замораживания активов показывает связь между возможностью замораживания активов и определением терроризма и финансирования терроризма в рамках национального уголовного законодательства, такое определение было достаточно всеобъемлющим и включало замораживание всех денежных средств и других активов любых лиц и организаций, включенных в перечень в соответствии с требованиями режимов санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана» и Резолюции 1373.

37. Странам рекомендуется принять надлежащие меры для обеспечения того, чтобы государственные органы, которые ведут реестры видов прав собственности на имущество, или ответственные за распределение средств или других активов были осведомлены о мерах по замораживa-

[1] См. также: Доклад Комитета 1267 «Замораживание активов: разъяснение терминов» (http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/EoT%20assets%20freeze%20-%20English.pdf).

нию активов и предприняли соответствующие действия для выполнения обязательств, предусмотренных законодательством страны.

B. «Безотлагательное» замораживание средств и других активов после включения в перечень

38. Замораживание активов должно осуществляться безотлагательно[1]. Однако соответствующее решение может быть опубликовано только после осуществления меры по замораживанию. Это условие действует независимо от того, включены ли лица и организации в перечень страной по ее собственной инициативе или после получения просьбы другой страны о включении в перечень.

C. Коммуникационная стратегия

39. Эффективное выполнение обязательства по замораживанию активов требует использования эффективной и действенной стратегии обмена информацией. В то время как предприятия частного сектора обязаны по закону выполнять обязательства, касающиеся замораживания активов, страны должны быть осведомлены о влиянии выполнения требований такого закона на коммерческую деятельность и стараться по мере возможности минимизировать расходы по выполнению требований.

40. Требования должны быть четко доведены до сведения предприятий частного сектора, как это предусмотрено п. 6(c) Пояснительной записки к Рекомендации 6. К предприятиям частного сектора относятся не только кредитно-финансовые учреждения, но и определенные нефинансовые учреждения и профессии (ОНФПП) и предприятия секторов, представляющих высокий риск, к которым могли не применяться меры по замораживанию активов в таком объеме, как к некоммерческим организациям (НКО)[2].

1. Цель коммуникационной стратегии обмена информацией

41. Обязательства по замораживанию активов, предусмотренные Резолюцией 1373 (2001) и режимами санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана», применяются через соответствующее законодательство ко всем физическим и юридическим лицам страны. Поэтому коммуникационная стратегия:

---

[1] Определение термина «безотлагательно» включено в Раздел I.H настоящего документа.

[2] Пункт 51 Резолюции 2083 (2012) призывает государства-члены к тому, чтобы они «в соответствии со своими внутригосударственными законами и практикой делились с частным сектором информацией, имеющейся в их национальных базах данных, которая касается поддельных, фальшивых, украденных и утерянных удостоверений личности или проездных документов, подпадающих под их юрисдикцию, а в случае, если обнаружится, что лицо, включенное в санкционный перечень, использует фальшивое удостоверение личности, в том числе для целей получения кредита, или поддельные проездные документы, представлять Комитету [1267] такую информацию».

a) должна включать эффективные и действенные методы для информирования предприятий частного сектора и общественность об их обязательствах по замораживанию активов;

b) должна давать четкие указания всем лицами и организациям, которые, предположительно сберегают целевые средства и другие активы и к которым относятся, кроме прочих, кредитно-финансовые учреждения;

c) должна включать эффективные и действенные методы для информирования предприятий секторов, представляющих высокий риск, и ОНФПП об их обязательствах по замораживанию активов;

d) может предусматривать взаимодействие руководителей высшего уровня с соответствующими организациями, представляющими коммерческий сектор, промышленность и сектор высокого риска, а также менее формальное сотрудничество с отдельными учреждениями и секторами.

2. Содержание информации

42. Коммуникационная стратегия должна обеспечивать доведение до сведения на своевременной основе и в полном объеме следующей информации:

a) Информации об ограничениях, связанных с замораживанием активов, и обязательствах, налагаемых на предприятия частного сектора страны (выявление, замораживание или блокирование активов, закрытие доступа к денежным средствам и другим активам, подача отчетов о соответствующих средствах и других активах, последующий запрет на осуществление несанкционированных сделок с лицами и организациям, включенными в перечень, проверка транзакций лиц и организаций, включенных в перечень, принятие мер при выявлении средств или других активов, а также подозрительных транзакций).

b) Информации о преимуществах механизма замораживания активов как предупредительного инструмента для пресечения поддержки террористической деятельности и о важности выполнения обязательств по замораживанию активов (основное внимание при этом должно уделяться как возможности привлечения к уголовной и гражданско-правовой ответственности за невыполнение обязательств, так и репутационным рискам для кредитно-финансовых учреждений и ОНФПП, допустивших нарушения).

c) Идентифицирующей информации о лицах и организациях в рамках механизма замораживания активов (всей актуальной информации о включении в перечень в соответствии с Резолюцией 1373 (2001) и режимами санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана») путем опубликования полного перечня таких лиц и организаций.

d) Информации о мерах, принятых в рамках режима замораживания активов. Официальное уведомление о принятии решения о включении в перечень и исключении из перечня считается первым этапом такой коммуникационной стратегии.

e) Четкой информации о контактных центрах при правительстве, в которые предприятия частного сектора могут направлять любые запросы,

о процедуре направления запросов предприятиями частного сектора после проведения надлежащей проверки, а также информации о возможных совпадениях с именами и названиями лиц и организаций, включенных в перечень.

3. Средства передачи информации

43. Странам рекомендуется рассмотреть возможность открытия правительственного интернет-сайта и размещения на нем актуальной и полной информации относительно:

a) процедуры включения в перечень и механизма замораживания активов;

b) соответствующих законов и их содержания, полного списка всех лиц и организаций, активы которых подлежат замораживанию;

c) контактного центра для обращения граждан.

44. Страны должны рассмотреть возможность создания сервиса электронной подписки для лиц и организаций, которым необходимо знать о решениях относительно включения в перечень и исключения из перечня, таким, например, как учреждения финансового сектора, ОНФПП и учреждения сектора высокого риска.

D. Сообщение сведений и проведение расследований после замораживания активов

1. Качество и практическая ценность данных

45. Учитывая разнообразие транзакций, на которые распространяется действие мер по замораживанию активов, и значительное число лиц, как физических, таки и юридических, к которым применяются меры по замораживанию активов, частный сектор проводит существенную работу по обеспечению выполнения обязательств по замораживанию активов. Чем труднее идентифицировать лицо или организацию из перечня санкций, тем большая ответственность ложится на частный сектор по выполнению обязательств. Это не только понижает эффективность и увеличивает время, затрачиваемое на выявление нарушений, но и негативно отражается на желании предприятий частного сектора применять меры. Неточная и неполная идентифицирующая информация повышает ответственность за выполнение обязательств как со стороны частного сектора, так и со стороны правоохранительных органов.

46. Таким образом, странам следует регулярно пересматривать и обновлять перечни лиц и организаций, к которым применяются меры по замораживанию активов, для того чтобы обеспечить наличие самой актуальной и самой точной идентифицирующей информации в отношении включенных в перечень лиц и организаций в соответствии либо с положениями Резолюции 1373 (2001), либо с требованиями режимов санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана». Страны, у которых имеются дополнительные идентифицирующие данные в отношении лиц и организаций, включенных в перечень в соответствии с требованиями режима санкций

против «Аль-Каиды» (1267/1989), должны предоставить эти данные Комитету 1267 для внесения возможных изменений в Перечень санкций в отношении «Аль-Каиды»[1]. Для внесения изменения в Перечень санкций 1988 страны должны предоставить данные Комитету 1988.

2. Подача отчетов о совпадениях и решение проблем при получении ошибочнопозитивных результатов

47. Если механизмы замораживания активов, используемыми странами, требуют подачи отчетов о возможных совпадениях, странам, подающим такие отчеты, рекомендуется принимать разумные меры для проверки точности любых совпадений в перечнях до включения их в отчеты, направляемые в соответствующие органы. В случае, когда отчитывающиеся организации не имеют права в соответствии с законодательно установленными ограничениями замораживать средства и другие активы (и подавать отчеты в компетентные органы), страны должны обязать отчитывающиеся организации направлять ПФР отчеты о подозрительных транзакциях (ОПТ).

48. Страны должны оказывать содействие частному сектору в выявлении ошибочно-позитивных результатов путем опубликования рекомендаций в отношении того, как определить, соответствует ли возможное совпадение реальным фактам, и путем предоставления четкой информации о контактном центре, который сможет помочь в случае получения ошибочно-позитивных результатов. Ошибочнопозитивные результаты являются возможными совпадениями с лицами и организациями, включенными в перечень, либо по причине совпадения имени или названия, либо по причине неточных идентифицирующих данных, которые после проверки оказываются не соответствующими реальным фактам.

3. Обеспечение надлежащего выполнения обязательств, контроля и подачи отчетности предприятиями частного сектора

49. Страны должны взаимодействовать с частным сектором в разработке следующих практик в целях (i) обеспечения сотрудничества и выполнения частным сектором обязательств по выявлению и замораживанию средств и других активов лиц и организаций, включенных в перечень, и (ii) недопущения осуществления лицами и организациями, включенными в перечень, финансовых и других операций на своих территориях или через свои кредитно-финансовые учреждения:

а) сотрудничество с учреждениями частного сектора в целом, включая ОНФПП и кредитно-финансовые учреждения, в частности, особенно с теми, которые самостоятельно реализуют программы по предотвращению потенциальной деятельности по финансированию терроризма, или

[1] Пункт 25 Резолюции 2082 (2012) требует от государств-членов, а особенно от правительства Афганистана, сообщать Комитету 1988, если им станет известна какая-либо информация, свидетельствующая о том, что в отношении лица, группы, предприятия или организации, которые были исключены из перечня, следует рассмотреть вопрос о включении в перечень.

которые выявили информацию, которая может использоваться для обвинения, в процессе расследования финансовой деятельности, осуществляемой лицами или организациями, включенными в перечень;

b) оказание содействия кредитно-финансовым учреждениям и ОНФПП в разработке и применении надлежащих процедур внутреннего контроля (процедур по надлежащей проверке и программ профессиональной подготовки в соответствующих случаях) в целях выявления существующих счетов, транзакций, денежных средств и других активов лиц и организаций, включенных в перечень;

c) оказание содействия кредитно-финансовым учреждениям и ОНФПП в применении мер по безотлагательному замораживанию выявленных средств и других активов, принадлежащих лицам или организациям, включенным в перечень, или контролируемых ими;

d) оказание содействия кредитно-финансовым учреждениям и ОНФПП в использовании ими надлежащих процедур и ресурсов для выполнения обязательств, предусмотренных Рекомендацией 6;

e) оказание содействия кредитно-финансовым учреждениям и ОНФПП в применении ими соответствующих процедур в целях недопущения осуществления лицами и организациями, включенными в перечень, операций с ними или через них;

f) разработка эффективной системы мониторинга, которая будет использоваться компетентным органом или судом с достаточным опытом осуществления функций надзора, с достаточными полномочиями, ресурсами и компетенцией для выполнения задач, поставленных в п. (b), (c) и (d) настоящего раздела;

g) предоставление рекомендаций кредитно-финансовым учреждениям и ОНФПП в случае, если это коммерчески оправдано, в отношении проверки прошлой финансовой деятельности лиц и организаций, включенных с перечень;

h) установление, оценка выполнения правил по идентификации клиентов и заказчиков и требований к ведению учета, используемых кредитно-финансовыми учреждениями и ОНФПП, а также доработка таких правил и требований в случае необходимости;

i) принятие разумных мер для отслеживания связи бенефициарных собственников, уполномоченных представителей с правом подписи и поверенных со счетами, открытыми в кредитно-финансовых учреждениях и ОНФПП, и операциями, осуществляемыми кредитно-финансовыми учреждениями и ОНФПП, в ходе проверки деятельности и существующих деловых отношений лиц и организаций, включенных в перечень;

j) приведение в соответствие систем внутреннего контроля, применяемых в экономическом секторе в целях противодействия финансированию терроризма, с программами отмывания денег.

50. Для каждого типа ОНФПП должны быть разработаны механизмы мониторинга и обеспечения выполнения обязательств по замораживанию активов, например, путем возложения ответственности на соответствующие компетентные органы или на старших ответственных владельцев.

IV. Лица и организации, включенные в перечень: выполнение обязательств по замораживанию средств и других активов и доступ к замороженным средствам и другим активам

A. Включенные в перечень лица и организации, которые являются резидентами

51. В целях выполнения требований по предоставлению в качестве исключения доступа к замороженным средствам и другим активам для покрытия основных и чрезвычайных расходов, как предусмотрено Резолюцией 1452 (2002), обеспечивая в то же время выполнение обязательства по замораживанию активов[1], необходимо построение и поддержание крепких межведомственных отношений и надежных процессов, которые включают:

a) обмен информацией между компетентными органами (включая в соответствующих случаях прокуратуру и другие органы судебной власти) и другими соответствующими органами (такими как полицейская и разведывательная службы) для обеспечения всестороннего контроля за соблюдением условий по замораживанию активов;

b) взаимодействие между компетентными органами и службами социального обеспечения, которые оказывают поддержку лицам, включенным в перечень, которое является резидентом, и их семьям.

B. Национальные уполномоченные органы и процедуры, разрешающие использование замороженных средств и других активов или предоставляющие доступ к средствам и другим активам лицам или организациям, включенным в перечень

52. Обязательства по замораживанию активов в рамках режимов санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана» предусматривают исключения в соответствующих случаях, как указывается в Резолюции 1452 (2002), с учетом внесенных изменений в соответствии с Резолюцией 1735 (2006). Пункт 1 Резолюции 1452 (2002) предусматривает, что «положения пункта 4(b) Резолюции 1267 (1999) и пунктов 1 и 2(a) Резолюции 1390 (2002) не применяются в отношении средств и других финансовых активов или экономических ресурсов, которые, согласно определению соответствующих государств:

---

[1] Пункт 2 Резолюции 1452 (2002) предусматривает, что государства могут разрешать пополнение счетов в соответствии с положениями Резолюции 1267 (1999), «при том условии, что такие проценты, другие поступления и выплаты будут также подпадать под эти положения [Резолюций 1267 (1999), 1333 (2000) и 1390 (2002)]». Пункт 7 Резолюции 2082 (2012) и п. 7 Резолюции 2083 (2012) предусматривают, что государства-члены могут разрешать пополнение замороженных счетов любыми платежами в пользу включенных в перечень лиц, групп, предприятий и организаций при условии, что любые такие платежи также будут заморожены.

a) необходимы для покрытия основных расходов, включая оплату продуктов питания, аренды или ипотечного кредита, медикаментов и медицинского обслуживания, налогов, страховых платежей и коммунальных услуг, или исключительно для оплаты профессиональных услуг по разумным ставкам и возмещения расходов, связанных с предоставлением юридических услуг, или сборов или платы за текущее содержание или обслуживание заблокированных средств или других финансовых активов или экономических ресурсов, после уведомления соответствующими государствами Комитета [1267 или 1988]... о своем намерении санкционировать в случае необходимости доступ к таким средствам, активам или ресурсам и в отсутствии отрицательного решения Комитета [1267 или 1988] в течение 48 часов с момента такого уведомления[1];

b) необходимы для покрытия чрезвычайных расходов при условии, что такое определение доведено соответствующим государством до сведения Комитета [1267 или 1988] и утверждено Комитетом [1267 или 1988]».

53. П. 5 Резолюции 1452 также настоятельно призывает государства-члены в полной мере учитывать изложенные соображения (т.е. исключения, предусмотренные Резолюцией 1452) при осуществлении ими Резолюции 1373 (2001).

54. В случае если средства и активы заморожены в рамках режимов санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана» или в соответствии с Резолюцией 1373, необходимо ввести в действие четкую процедуру, чтобы при необходимости просьбы о применении изъятий из режимов санкций рассматривались и утверждались в кратчайшие сроки[2]. Эффективные процедуры принятия решений на национальном уровне должны согласовываться в случае необходимости с эффективными процедурами получения согласия от соответствующих Комитетов Совета Безопасности (Резолюции 1267/1989 и Резолюция 1988)[3].

---

[1] Пункт 15 Резолюции 1735 (2006) продлевает «период рассмотрения Комитетом [1267] уведомлений, представляемых в соответствии с пунктом 1 (a) Резолюции 1452 (2002) с 48 часов до трех рабочих дней».

[2] См.: п. 10 Пояснительной записки к Рекомендации 6.

[3] Просьбы о применении изъятий из режима санкций против «Аль-Каиды» (1267/1989) рассматривает Комитет 1267, который утверждает или отклоняет такие запросы. Просьбы о применении изъятий из режима санкций 1988 рассматривает Комитет 1988 (см.: п. 30 (j) Резолюции 1988 (2011)). Для режима санкций против «Аль-Каиды» (1267/1989) п. 8 Резолюции 2083 (2012) «уполномочивает Контактный центр, учрежденный Резолюцией 1730 (2006), получать просьбы об изъятии, представленные лицом, группой, предприятием или организацией, фигурирующими в санкционном перечне в отношении “Аль-Каиды”, или от их имени, или законным представителем или правопреемником такого лица, группы, предприятия или организации, на рассмотрение Комитета [1267]». Пункт 37 (a) Резолюции 2083 предусматривает, что Контактный центр может «получать от включенных в перечень лиц, групп, предприятий или организаций просьбы о применении изъятий из режима мер, предусмотренных в пункте 1 (a) настоящей Резолюции [2083], так как они определены в Резолюции 1452 (2002), при условии, что эти просьбы были предварительно представлены на рассмотрение государству проживания», и что «Контактный центр направляет такие просьбы Комитету [1267] для принятия решения».

55. Процедура утверждения должна быть направлена в том числе на:

a) реализацию целей, для которых утверждается просьба (как для покрытия основных, чрезвычайных расходов, платежей по договору, так и для других законных целей);

b) снижение рисков, связанных с утвержденными платежами, которые осуществляются в целях, отличных от целей утверждения, включая цели финансирования терроризма;

c) минимизацию ответственности финансового сектора;

d) исполнение законов, действующих внутри страны.

56. Этот процесс должен строго контролироваться, чтобы обеспечить его последовательное, прозрачное, целесообразное и пропорциональное применение, чтобы сформировать четкий аудиторский след для подтверждения причин изъятия и, если изъятие действует при выполнении условий, выполнения соответствующих условий.

57. Государства должны ввести в действие соответствующие системы контроля по утверждению просьб об изъятии, чтобы гарантировать, что при утверждении выполняются все требования, соблюдаются особые условия и что средства и другие активы не направляются на другие цели, в том числе на финансирование терроризма.

FATF



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЦЕЛЯХ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА (РЕКОМЕНДАЦИЯ 8)

Обновленное и сокращенное издание, отражающее пересмотренные Рекомендации ФАТФ и необходимость защиты законной деятельности некоммерческих организаций (НКО) от использования в целях финансирования терроризма

Сокращения

ПОД/ФТ	–	Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
ПФР	–	Подразделение финансовой разведки
ПЗР8	–	Пояснительная записка к Рекомендации 8
ЗСК	–	Знай своего клиента
НКО	–	Некоммерческая организация

I. Введение в проблематику, сфера охвата и ключевые понятия

1. Проблема использования некоммерческих организаций (НКО)[1] в целях финансирования терроризма затронула внимание Группы разработки финансовых мер (ФАТФ), «Большой семерки» (G7), Организации Объединенных Наций, а также национальных властей во многих регионах мира. В рамках ФАТФ имплементация Рекомендации 8 (Некоммерческие организации) по праву стала приоритетным направлением работы. ФАТФ признает намерения представителей сектора НКО сделать этот сектор и деятельность НКО прозрачными и предотвратить возможность использования НКО в целях финансирования терроризма. Кроме того, ФАТФ признает важность того, чтобы Рекомендация 8 не была неправильно истол-

[1] См.: параграф 6, где дано определение некоммерческой организации, как то указано в Пояснительной записке к 8-й Рекомендации ФАТФ.

кована или была использована в целях блокирования деятельности НКО, не имеющих отношения к финансированию терроризма, и как следствие создания тяжелых условий для работы и функционирования НКО. Там, где идет злоупотребление 8-й Рекомендацией, НКО сталкиваются с проблемами при реализации своих функций.

2. Некоммерческие организации могут иметь различные формы в зависимости от страны[1] и правовой системы. Среди членов ФАТФ юридически и на практике всеми законными формами некоммерческой организации, например, признаются ассоциации, фонды, комитеты по сбору средств, общественные организации, корпорации, представляющие общественный интерес, компании с ограниченной ответственностью, общественные благотворительные организации, и это только некоторые из этих форм.

3. Такое разнообразие юридических форм, а также применение подхода, основанного на риске, говорит в пользу функционального, а не формального их определения. В соответствии с этим ФАТФ разработала и предложила подходы, которые помогут государственным органам максимально эффективно обезопасить неправительственные организации, занимающиеся сбором и распределением денежных средств в благотворительных, религиозных, культурных, образовательных, социальных целях или занимающиеся другими общественно полезными и благими делами от использования или злоупотребления со стороны людей, финансирующих терроризм.

4. Меры, принимаемые для защиты НКО от использования в целях финансирования терроризма, не должны мешать или препятствовать благотворительным или другим законным видам деятельности НКО и должны соответствовать изложенному в Пояснительной Записке к 8-й Рекомендации ФАТФ[2]. Пояснительная Записка наравне с Рекомендацией 8 является одним из стандартов ФАТФ. Он отражает, как полагает ФАТФ, необходимость бережного отнесения к той важной и законной функции, которую выполняют НКО, в том числе посредством определения четких целей и принципов, на основе которых разработаны стандарты ФАТФ в этой области (см. Приложение 2).

5. Применение Рекомендации 8 должно идти в ногу с Рекомендацией 1, т.е. основываться на применении риск-ориентированного подхода. Пояснительная Записка к Рекомендации 8 (ПЗР8) требует от стран выявлять, предотвращать и противодействовать случаям использования НКО в целях финансирования терроризма, используя четырехсторонний подход, включающий в себя:

а) Информирование представителей сектора НКО о возможных рисках финансирования терроризма (параграф 5а ПЗР8).

---

[1] Все указания на страну или страны также относятся к понятию территории или юрисдикции.

[2] И Пояснительная записка к Рекомендации 8, и Рекомендация 8 были приняты ФАТФ в феврале 2012 г. и заменили старую Специальную Рекомендацию VIII и ее пояснительную записку.

b) Осуществление надзора или мониторинга за сектором НКО (параграф 5b ПЗР8).

c) Использование эффективных методов сбора информации и проведения расследований (параграф 5c ПЗР8).

d) Обладание достаточными возможностями для подготовки ответов на запросы из-за рубежа в отношении НКО, являющихся объектами интереса (параграф 5d ПЗР8).

6. Эти четыре элемента (информирование, надзор, сбор информации и расследования, а также наличие возможности отвечать на зарубежные запросы) касаются всех НКО, как то определено в ПЗР8:

юридическое лицо, или образование, или организация, которая преимущественно занята сбором или распределением средств на благотворительные, религиозные, культурные, образовательные, общественные или братские цели или занимающаяся другими общественно-полезными и благими делами.

7. Что касается элемента b (надзор или мониторинг), то в данном случае странам следует принимать шаги, направленные на создание системы надлежащего надзора или мониторинга за своим сектором НКО в целом, основываясь на результатах внутреннего изучения сектора НКО и оценке рисков. На практике страны должны быть способны продемонстрировать, что требования параграфа 5(b) ПЗР8 применяются по отношению к тем НКО, которые: (1) контролируют значительную часть всех финансовых ресурсов в целом сектора НКО; и (2) на которые приходится основной объем международной деятельности. Странам также необходимо иметь в виду и ту работу, которую ведут НКО в части мониторинга своей деятельности, о чем говорится ниже в параграфе 17.

8. Также, страны должны быть уверены в том, что в отношении любого НКО, подпадающего по определение *юридического лица*[1] или *юридического образования*[2], принятого ФАТФ, также применяются Рекомендации 24 и 25 соответственно, касающиеся прозрачности и бенефициарной собственности юридических лиц и юридических образований.

9. Это сокращенный вариант документа ФАТФ «Лучшая практика по противодействию использованию НКО в целях ФТ», который призван учесть новые Рекомендации ФАТФ, принятые в феврале 2012 г., а также подчеркнуть, что принимаемые меры для защиты сектора НКО от использования в целях ФТ не должны мешать или препятствовать благотворительной деятельности НКО, о чем сказано в резюме главы ФАТФ от октября 2012 г. Следующим шагом станет проведение ФАТФ типоло-

---

[1] Под юридическим лицом понимается любое лицо, отличное от физических лиц, которое может установить постоянные клиентские взаимоотношения с финансовым институтом или владеет имуществом. Сюда входят компании, корпорации, фонды, товарищества или ассоциации или другие соответствующие аналогичные лица.

[2] Под юридическим образованием понимаются трасты или аналогичные юридические образования. Например, другими аналогичными юридическими образованиями (в целях ПОД/ФТ) являются доверительные управляющие, опекуны, доверительные фонды.

гического исследования по данной проблематике, после которого ФАТФ еще раз пересмотрит настоящий документ, для того чтобы определить необходимость в дальнейшем его обновлении.

II. Понимание проблемы

10. К сожалению, финансирование благотворительности, то есть сбор средств от доноров и распределение этих средств на благотворительные цели, используется для сокрытия финансирования терроризма. В некоторых случаях сама организация являлась, по сути, ширмой для того, чтобы просто-напросто переводить денежные средства террористам. Вместе с тем в других случаях об использовании НКО в целях ФТ не знали ни доноры, ни руководящий состав, ни сотрудники самой организации, вследствие обмана со стороны отдельных сотрудников или руководителей, распределявших средства по своему усмотрению. Кроме финансовой поддержки некоторые некоммерческие организации также осуществляли прикрытие и оказывали техническую помощь в целях перемещения террористов и оружия. Ряд примеров такой деятельности приведен в Приложении к настоящему документу, часть из которых взята из типологических отчетов ФАТФ[1]. Необходимо проведение дальнейшей типологической работы по данной проблеме и взаимодействие с частным сектором.

III. Уважительное отношение к законной деятельности НКО

11. Рекомендация 8 может быть неправильно понята или специально использована для того, чтобы ограничивать деятельность НКО, не имеющую отношения к финансированию терроризма, и, как следствие, максимально затруднить работу НКО. Там, где идет злоупотребление 8-й Рекомендацией, НКО сталкиваются с проблемами при реализации своих функций. Благотворительный сектор является жизненно важным компонентом мировой экономики и многих национальных экономик и общественных систем, который дополняет деятельность государственного и частного секторов по предоставлению широко спектра общественных услуг и повышению качество жизни, а также обеспечивает защиту фундаментальных прав, таких как свобода выражения и свобода объединений[2]. НКО также могут играть важную роль в устранении причин радикальной идеологии и, следовательно. являются потенциальными союзниками в борьбе с терроризмом. Мы хотим обеспечить сохранность и продолжение практики благотворительности и существования сильной и разнообразной общности институтов, через которые эта благотворительность осущест-

---

[1] Отчеты ФАТФ по типологическим исследованиям 2001–2002, 2002–2003, 2003–2004 и Отчет по финансированию терроризма (февраль 2008). URL: www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/.

[2] См., например: Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах.

вляется. В частности, важно, чтобы меры регулирования и действия не наносили вреда законной деятельности некоммерческих организаций.

IV. Руководящие принципы

12. Создание настоящих лучших практик руководствуется следующими принципами:

а) Контроль за деятельностью некоммерческих организаций осуществляется совместно государством, благотворительной общиной, людьми, которые поддерживают благотворительность, и теми, кому эти организации служат. Надежные механизмы контроля и наличие возможных трений между некоммерческими организациями и государственными органами, на которые возложены функции по их контролю, не являются препятствием общим целям и не мешают им друг друга дополнять. И те и другие стремятся к созданию прозрачности и отчетности и, в более широком смысле, единому социальному благополучию и безопасности.

б) Государственный контроль и меры, принимаемые финансовыми институтами, должны быть гибкими, эффективными и пропорциональными риску. Необходимо уделить должное внимание механизмам, которые снимают определенные требования с финансовых организаций, но при этом не создают лазеек для финансирования терроризма. Небольшие организации, на долю которых приходится незначительный объем собираемых благотворительных средств, а также небольшие местные ассоциации или организации, которые преимущественно занимаются распределением средств среди своих членов, не обязательно должны являться предметом пристального государственного контроля.

в) Разные страны по-разному подходят к регулированию некоммерческих организаций в зависимости от конституционных, правовых, регулятивных и институциональных режимов, и любые международные стандарты или модели должны это учитывать, но в то же время единой целью должно быть обеспечение прозрачности и отчетности в методах и способах, которыми некоммерческие организации осуществляют сбор и распределение средств. Также понимается, что страны могут быть ограничены в своих возможностях регулировать религиозную деятельность.

г) Страны могут по-разному видеть то, какие виды деятельности и цели подпадают под определение «благотворительность», но все должны быть едины во мнении, что оно не должно включать в себя деятельность, прямо или косвенно поддерживающую внутренний или международный терроризм, включая действия, направленные на выплату поощрений или компенсаций за участие в террористических актах.

д) Сектор некоммерческих организаций во многих странах имеет представительные, саморегулируемые организации или аккредитованные общественные наблюдательные объединения или ассоциации, которые могут и должны играть роль в защите сектора от злоупотреблений в контексте государственно-частного партнерства. Необходимо поощрять

меры, направленные на укрепление эффективного саморегулирования, что является одним из важных способов снизить риск использования НКО в целях финансирования терроризма.

V. Направления сосредоточения внимания

13. Предварительный анализ материалов расследований, блокирования средств и деятельности правоохранительных органов в различных странах дает представление о том, как использовались террористами некоммерческие организации, и указывает на те места, где необходимо принятие превентивных мер в соответствии с четырехсторонним подходом, обозначенным выше в параграфе 5.

Финансовая прозрачность

14. Некоммерческие организации собирают сотни миллиардов долларов ежегодно, поступающих от доноров, и перечисляют эти денежные средства, после оплаты своих собственных административных расходов, в адрес получателей[1]. Обеспечение прозрачности в интересах доноров, организаций и властей. Многие НКО имеют внутренние процедуры и требования, которые способствуют обеспечению прозрачности и пониманию того, как денежные средства распределяются и кто их получает. Данные, получаемые в результате применения таких внутренних процедур, могут служить полезной информацией также и для властей. Общий объем операций, совершаемых некоммерческими организациями вкупе с желанием не создавать дополнительную нагрузку для законных организаций, как правило, определяет размер сектора, соответственно уровень риска и соответствующую степень внедрения правил и мер контроля в данной области.

Финансовая отчетность

а) Некоммерческие организации должны вести и быть способны представить полную программу распределения бюджета, который учитывает все запланированные расходы. В этих бюджетах должны быть отражены идентификационные данные получателей и то, каким образом будут расходоваться денежные средства. Бюджет административных расходов организации также должен быть защищен от возможного злоупотребления путем аналогичного контроля, отчетности и внутренних процедур.

б) Независимый аудит является общепризнанным способом убедиться в том, что счета организации адекватно отражают финансовое состояние организации, и, по сути, он является лучшей в этом смысле практикой. Многие крупные некоммерческие организации проводят аудиты для того чтобы сохранить уверенность у доноров, а в некоторых странах регулирующие органы требует от некоммерческих организаций проводить такой

[1] Термин «получатели» относится к тем физическим лицам или группам физических лиц, которые получают благотворительную, гуманитарную и другие виды помощи с использованием услуг НКО (Пояснительная Записка к Рекомендации 8).

аудит. Там, где это целесообразно, такой аудит должен проводиться для того, чтобы убедиться, что НКО не используются в целях террористических групп. Необходимо отметить, что такой финансовый аудит не гарантирует того, что собранные средства на самом деле достигнут законных получателей.

Банковские счета

а) Считается, что лучшей практикой для некоммерческих организаций, которые работают с денежными средствами, является наличие открытых банковских счетов, хранение денежных средств на этих счетах и использование официальной финансовой системы для осуществления денежных переводов, особенно для переводов за рубеж. Где это возможно, следовательно, некоммерческие организации, которые оперируют большими суммами денег, должны использовать официальную финансовую систему для проведения финансовых операций. Применение данной лучшей практики позволит вывести счета некоммерческих организаций в официальную банковскую систему, в которой осуществляется соответствующий контроль и регулирование.

Контроль расходов

15. Необходимость адекватного контроля деятельности некоммерческой организации крайне важна. В ряде случаев заявленные некоммерческими организациями властям программы не были выполнены, как то было заявлено. Денежные средства на самом деле были направлены в адрес террористических организаций. Некоммерческие организации должны знать и проверять, что их средства расходуются, так как об этом было заявлено и как было запланировано.

Ходатайства

16. Ходатайства о предоставлении пожертвований должны прямо и открыто говорить донорам о целях, на которые данные пожертвования собираются. Некоммерческие организации соответственно должны обеспечить, чтобы эти средства были использованы на цели, которые были заявлены.

Контроль

17. Для того чтобы убедиться в том, что средства направились в адрес действительного получателя, некоммерческим организациям необходимо ответить на следующие общие вопросы:

- Были ли проекты на самом деле выполнены?
- Являются ли получатели средств реальными лицами?
- Получили ли денежные средства те лица, которым эти денежные средства были направлены?
- Все ли средства, активы и недвижимость учтены?

Выездные проверки

18. В некоторых случаях финансовой отчетности и аудита может быть недостаточно для защиты некоммерческих организаций от использования в целях ФТ. Прямые выездные проверки деятельности НКО могут в некоторых случаях быть единственным способом выявить нецелевое использование средств. Проверка деятельности на местах является одним из самых эффективных механизмов выявления любых видов обмана, включая направление средств в адрес террористов. Учитывая специфику риск-ориентированного подхода, проведение выездных проверок по всему сектору НКО не потребуется. Вместе с тем некоммерческие организации должны отслеживать то, как выполняются их программы и соответственно как расходуются на это финансы. Там, где это обоснованно, должны проводиться проверки отчетности НКО.

Зарубежные операции

19. В тех случаях, когда штаб-квартира некоммерческой организации расположена в одной стране, а операция по переводу средств в пользу получателя происходит в другой стране, компетентные органы обеих стран должны стремиться к обмену информацией и координации работы по контролю или проверки таких операций в соответствии со своими возможностями. Где это возможно, некоммерческая организация должна принимать соответствующие меры по предоставлению отчетности об израсходованных средствах и оказанных услугах в других странах.

Управление

20. Некоммерческие организации должны быть способны задокументировать административные, управленческие и нормативные меры контроля, применяемые в отношении проводимых операций. Ключевой является роль, которую играет совет директоров и его эквивалент.

21. Многое было написано об ответственности совета директоров в корпоративном мире и в последние годы значительное внимание было уделено вопросам усиления значимости роли директоров в части соблюдения этических норм и здорового климата в работе корпорации. Директора некоммерческих организаций или лица, отвечающие за управление и контроль над руководством организацией, точно так же ответственны за то, чтобы деятельность организации осуществлялось с должной осмотрительностью и соблюдением этических норм. Директора или те лица, которые осуществляют полный контроль над некоммерческой организацией, должны знать, кто действует от имени организации, в частности это могут быть офис-директора, полномочные представители с правом подписи, а также доверительные управляющие. Директора должны соблюдать меры предосторожности там, где следует, принимать проактивные меры проверки для того, чтобы быть уверенными, что организации-партнеры и те, кому они направляют денежные средства, оказывают услуги или материальную помощь, не связаны с террористами или контролируются ими.

22. Директора должны осуществлять свою деятельность с должной осмотрительностью, честно выполняя возложенные задачи. Отсутствие достаточных знаний или пассивное участие в деятельности организации не освобождает директора или того, кто контролирует деятельность или бюджет некоммерческой организации, от ответственности. Таким образом, директора несут ответственность за:

- Организацию и ее членов, финансовое здоровье организации и соблюдение организацией заявленного мандата.
- Тех, с кем контактирует организация, т.е. доноров, клиентов и поставщиков.
- Взаимодействие с государственными органами на всех уровнях, которые так или иначе регулируют организацию.

23. Эти меры ответственности приобретают новый смысл в свете потенциальной опасности использования некоммерческой организации в целях финансирования терроризма. Если у некоммерческой организации есть совет директоров, то он должен:

- Быть способным определить состав совета директоров и членов исполнительного комитета.
- Проводить заседания на регулярной основе, протоколировать принятые на заседаниях решения.
- Определять, каким образом будут проводиться выборы в совет директоров, а также то, каким образом директором может быть отстранен.
- Обеспечить проведение ежегодного независимого аудита финансов и счетов организации.
- Обеспечить наличие соответствующих механизмов финансового контроля за целевыми расходами, включая программы, расходы по которым осуществляются по соглашению совместно с другими организациями.
- Обеспечить адекватный баланс между расходами на целевые программы и расходами на содержание организации и ее управление.
- Обеспечить внедрение соответствующих процедур, которые позволят не допустить использования инфраструктуры организации и ее активов в целях поддержки или потворства террористической деятельности.

VI. Надзорные органы

24. Различные органы в разных странах взаимодействуют с благотворительными организациями. Предотвращение использования некоммерческих организаций или организаций, занимающихся сбором средств в целях финансирования терроризма, исторически не являлось одной из задач их работы. Скорее вопросы надзора, регулирования и аккредитации во многом до недавнего времени служили сохранением уверенности в донорах. Выявлялось нецелевое расходование средств и мошенничество, а также обеспечивалось, чтобы государственные налоговые льготы, там, где они

положены некоммерческим организациям, получали соответствующие организации. В то время как существующие меры надзора достаточно просто перенести в плоскость борьбы с финансированием терроризма, они тем не менее нуждаются в расширении степени применения.

25. Не существует единого подхода к обеспечению прозрачности деятельности некоммерческих организаций, и разные страны используют разные подходы для достижения этой цели. В одних странах независимые благотворительные комиссии играют роль наблюдательного органа, в других странах правительственные министерства или региональные администрации напрямую вовлечены в этот процесс, и это только два примера. В одних странах существенную роль играют налоговые органы, а в других нет. В числе прочих органов власти, призванных противодействовать финансированию терроризма, – правоохранительные ведомства и органы финансового надзора. Особняком от всех прочих органов стоят государственно-частные общественно-наблюдательные объединения или ассоциации, которые играют важную роль во многих странах.

Государственные правоохранительные органы и службы безопасности

26. Некоммерческие организации, финансирующие терроризм, действуют вне закона, как и любое другое лицо, осуществляющее подобные действия, следовательно, основная нагрузка по борьбе с использованием некоммерческих организаций в целях ФТ будет ложиться на правоохранительные органы и службы безопасности. Некоммерческие организации не являются исключением в части применения к ним законов, которые применяются и в отношении физических и юридических лиц.

- Правоохранительные органы и службы безопасности должны играть ключевую роль в борьбе с террористическими группами, использующими некоммерческие организации, и продолжать свою деятельность по противодействию таким явлениям. Компетентные органы должны обеспечивать обратную связь с НКО в части, касающейся информирования НКО о рисках их использования террористическими группами, для того чтобы НКО могли принять соответствующие меры противодействия.

Специальные государственные регулирующие органы

27. Краткий обзор существующей практики применения специального государственного регулирования некоммерческих организаций свидетельствует о ее значительном разнообразии. В Англии и Уэльсе такое регулирование осуществляется специальной Комиссией по благотворительности. В США любое специальное государственное регулирование осуществляется на уровне штата. Страны Персидского залива осуществляют контроль за некоммерческими организациями посредством нескольких регулирующих органов, включая правительственные ведомства и межправительственные агентства.

- Во всех случаях должно осуществляться сотрудничество и быть выстроен диалог между разными ведомствами по проблеме финансирования терроризма, особенно между теми ведомствами, которые традиционно занимаются вопросами терроризма, и регулирующими органами, которые могут не знать о существующих рисках использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма. Говоря более детально, эксперты по финансированию терроризма должны работать совместно с руководством ведомств, осуществляющих контроль за деятельностью некоммерческих организаций, для того, чтобы повысить уровень понимания проблемы и ориентировать эти ведомства на специфические проявления и характерные черты финансирования терроризма.

Государственный банк, органы налогового и финансового регулирования

28. Несмотря на то что финансовые контролеры обычно не занимаются вопросами контроля за деятельностью некоммерческих организаций, сказанное выше о важности применения к НКО требования осуществлять свои операции через официальную банковскую систему подчеркивает преимущества использования традиционной банковской системы (направление сообщений о подозрительных операциях, программа «знай своего клиента» и т.д.) в борьбе с использованием некоммерческих организаций и их злоупотреблением со стороны террористических групп.

29. В тех странах, где благотворительным организациям предоставляются налоговые льготы, налоговые органы имеют более тесное взаимодействие с благотворительной общиной. Налоговые проверки крайне важны в борьбе с финансированием терроризма, так как они позволяют сфокусироваться на финансовых аспектах деятельности благотворительных организаций.

- Страны, которые получают финансовую информацию от благотворительных организаций в целях снижения налогового бремени, должны стремиться к тому, чтобы по максимуму обмениваться такой информацией с государственными органами, вовлеченными в борьбу с финансированием терроризма (включая подразделения финансовой разведки – ПФР). Несмотря на то что такая информация может быть чувствительной, власти должны обеспечить, чтобы информация, касающаяся использования некоммерческих организаций террористическими группами или поддерживающими их лицами, была соответствующим образом передана и принята к сведению.

Общественные наблюдательные объединения и организации

30. В тех странах, где существуют общественные наблюдательные объединения и организации, они являются уникальным ресурсом, которые необходимо рассматривать как центр сосредоточения международных

усилий по противодействию использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма. Они не только имеют наблюдателей с опытом и знанием специфики функционирования организаций по сбору средств, но и также напрямую заинтересованы в сохранении законности и репутации некоммерческих организаций. Они больше других участников вовлечены в процессы развития и распространения «лучших практик» для некоммерческих организаций по различным направлениям их деятельности.

31. Страны должны принимать все меры для того, чтобы вовлекать общественные наблюдательные объединения и организации в процессы разработки и внедрения лучших практик по противодействию использованию некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма, в том числе посредством выстраивания диалога по вопросу совершенствования существующих подходов.

VII. Санкции

32. Страны должны применять существующие законы и нормативные акты или принять соответствующие законы и нормативные акты для того, чтобы эффективно и пропорционально реализовывать меры административной, гражданской и уголовной ответственности к тем, кто использует благотворительные организации в целях финансирования терроризма.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Типологии использования террористами некоммерческих организаций

Пример 1: Подставная некоммерческая организация

В 1996 г. группа лиц, принадлежащая к религиозным террористическим группам, сформировавшимся на юго-востоке одной из стран ФАТФ (страна А), убедила состоятельных граждан других стран, проживающих по неустановленным причинам в стране А, профинансировать строительство места для богослужения. Данные состоятельные граждане подозревались в оказании помощи в сокрытии части деятельности террористической группы. Позже было установлено, что гражданин «С», являвшийся бизнесменом в строительном бизнесе, приобрел здание, которое предназначалось для размещения в нем места богослужения, сделал в нем ремонт на средства одной из своих компаний. Затем продал это здание за большую цену новому собственнику в лице Группы компаний «Ю», принадлежавшей отмеченным выше состоятельным иностранцам.

Место для богослужения, которое предназначалось для местной общины, в реальности также служило местом ночлега для подпольных «путешественников» из экстремистских кругов, а также для сбора средств. Так, в частности, вскоре после того как работа по строительству места для

богослужения была завершена, было установлено, что оно стало получать крупные благотворительные взносы (миллионы долларов) от других состоятельных иностранных бизнесменов. Более того, сотрудник Группы компаний «Ю», как было сказано, убедил своих работодателей, что для сбора и использования крупных сумм денежных средств без привлечения внимания местных властей больше подходит «фонд». Таким образом, для этих целей был создан фонд.

Считается также, что определенная деятельность гражданина «С», связанная с созданием и управлением многоцелевой финансовой сети (на создание которой только в стране А в 1999 г. инвестиции якобы составили 53 млн долл. США) была направлена на то, чтобы оказывать поддержку террористическим сетям. Гражданин «С» неоднократно совершал поездки одну из стран Центральной Азии и в одну из стран, входящую в ФАТФ. Среди его активов – несколько компаний, зарегистрированных в стране Б, а также в других странах. Одна из этих компаний располагалась в столице страны А и являлась якобы площадкой для сбора средств. Гражданин «С» также приобрел несколько зданий на юге страны А предположительно в результате сговора с нотариусом и финансовой организацией.

Когда органы власти страны А заблокировали сделку по приобретению недвижимости на основании законодательства об инвестициях, директор финансовой организации вступился за клиента, а нотариус показал документ, подтверждающий право приобретения здания, таким образом обеспечив, чтобы соответствующее разрешение было получено. Средства, заблокированные банком, затем были переведены на другой счет в банк одной из стран (не сотрудничающих в сфере борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма по определению ФАТФ) для того, чтобы сокрыть их источник происхождения при последующем их использовании в стране А. Несмотря на то что формальной связи между относительно легальной деятельностью сторон в стране А и за рубежом и финансированием террористической деятельности, осуществляемой под руководством конкретной террористической сети, не было установлено, следователи подозревают, что, по крайней мере, часть доходов от этой деятельности была использована для целей, имеющих отношение к терроризму.

Пример 2: Сбор пожертвований мошенническим путем

Одна некоммерческая организация собирала пожертвования от местных благотворительных организаций в регионе-доноре в дополнение к деятельности по сбору средств, осуществляемой штаб-квартирой этой организации в регионе – получателе средств. Это некоммерческая организация ложно утверждала, что собранные средства предназначались для детей-сирот и вдов.

На самом деле финансовый директор этой организации руководил организованным процессом по сбору средств для Усамы бен Ладена. Вместо оказания поддержки для детей-сирот и вдов средства, собираемые в некоммерческой организации, были переданы «Аль-Каиде».

Пример 3: Филиалы обманывали штаб-квартиры

Управляющий директор одной из некоммерческих организаций в регионе – получателе средств обманул доноров из региона – донора для того, чтобы финансировать терроризм. Для того чтобы получить дополнительные средства из штаб-квартиры, филиал исказил цифры, отражающие количество детей-сирот, за которыми якобы он ухаживал, путем указания имен не существующих либо умерших детей-сирот. Средства, перечисленные для несуществующих либо умерших детей-сирот, перенаправлялись в пользу террористов из «Аль-Каиды».

Кроме того, филиал, находящийся в регионе – получателе, принадлежащий одной из других некоммерческих организаций, которая сама базировалась в регионе – доноре, осуществлял переправку средств в пользу известной местной террористической организации, которые изначально выделялись на проекты об оказании помощи детям-сиротам или строительство школ и мест для богослужения. Филиал также нанимал на работу членов террористической организации и оказывал поддержку для осуществления ими поездок.

Пример 4: Использование сотрудником гуманитарной помощи служебного положения

Служащий, работающий на гуманитарную организацию в одном из пострадавших от войны регионов, использовал свое положение для того, чтобы оказать поддержку деятельности известной террористической организации из другого региона. Работая на гуманитарную организацию в качестве контролера средств, выделенных на проведение работ в том регионе, он тайно познакомился с действующими там продавцами оружия. Используя свое положение как прикрытие, он провел сделку по покупке и поставке оружия террористической организации.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Ключевые задачи и общие принципы (соответствующие выдержки из пояснительной записки к 8-й рекомендации ФАТФ)

Параграф 3 Пояснительной записки к 8-й Рекомендации ФАТФ гласит следующее:

Основной целью Рекомендации 8 является обеспечение того, чтобы НКО не использовались террористическими организациями: (1) с целью выдать себя за законный субъект; (2) для использования законные организации в качестве каналов для финансирования терроризма, в том числе с целью избежать мер по замораживанию активов; или (3) для сокрытия или тайного отвлечения средств, предназначенных для использования в законных целях, но направленных на террористические цели. В данной Пояснительной записке подход для достижения этой цели базируется на следующих общих принципах:

а) Ранее случавшиеся и в настоящее время встречающиеся факты использования сектора НКО террористами и террористическими группами в своих целях, требует от стран принятия мер, чтобы: (1) защитить сектор от таких злоупотреблений, и (2) выявить и принять эффективные меры против тех НКО, которые либо используются террористами или террористическими организациями, либо активно поддерживают их.

б) Меры, принятые странами для защиты сектора НКО от террористической угрозы, не должны мешать законной благотворительной деятельности. Скорее, такие меры должны содействовать прозрачности и порождать большее доверие к этому сектору в сообществе доноров и в общественной среде и в том, что деятельность благотворительных фондов и оказываемые ими услуги достигают предназначенных законных получателей.

Системы, которые способствуют достижению высокой степени прозрачности, честности и доверия общественности к тому, как управляются и функционируют все НКО, являются неотъемлемой частью обеспечения защиты сектора от использования для финансирования терроризма.

в) Меры, принятые странами для выявления и принятия эффективных действий против тех НКО, которые либо эксплуатируются террористами и или террористическими организациями, либо активно поддерживают их, должны быть направлены на предотвращение и преследование по мере необходимости в судебном порядке случаев финансирования терроризма и других форм террористической поддержки. В случае если НКО подозревается или явно причастно к финансированию терроризма или других форм поддержки террористической деятельности, главным приоритетом стран должно стать проведение расследования и пресечение такого финансирования или другой поддержки терроризма. Предпринятые в этих целях действия должны, по возможности, не сказываться негативно на невинных и законных получателях благотворительной деятельности. Однако это не должно быть причиной непринятия срочных и эффективных действий по прекращению финансирования терроризма или других форм поддержки террористической деятельности, осуществляемой НКО.

г) Развитие отношений сотрудничества между государственным, частным сектором и сектором НКО имеет решающее значение для повышения уровня информированности и укрепления возможностей по борьбе с террористической угрозой внутри сектора. Странам следует поощрять проведение научно-исследовательских работ и обмен информацией в секторе НКО для решения вопросов, связанных с финансированием терроризма.

д) Целевой подход в борьбе с террористической угрозой сектора НКО необходим с учетом многообразия внутри отдельных национальных секторов, различных степеней уязвимости в разных частях каждого из секторов с точки зрения злоупотреблений со стороны террористов, необходимости обеспечить процветание законной благотворительной деятельности, и с учетом ограниченных ресурсов и полномочий, доступных для борьбы с финансированием терроризма в каждой стране.

е) Гибкость в разработке национальных мер противодействия финансированию терроризма в секторе НКО также необходима для того, чтобы позволить им развиваться с течением времени в условиях меняющегося характера угрозы финансирования терроризма.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Алауханов Е.О.* Криминология: учебник. СПб.: Юридический центр Пресс, 2013.
2. *Анищенко В.Н., Мацкевич Р.С.* Информационное противоборство органов внутренних дел с организованной преступностью и терроризмом / под общ. ред. С.И. Гирько. М., 2013.
3. *Анненков В.И., Баранов С.Н., Хархалуп С.С.* Ядерный терроризм: современные угрозы международному сообществу: учебник / под общ. ред. В.И. Анненкова. М., 2013.
4. *Белашева И.В., Ершова Д.А., Есаян М.Л.* Психология терроризма: учеб. пособие. Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2016.
5. *Борисов С.В., Васнецова А.С., Володина Н.В. и др.* Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму. М., 2014.
6. Борьба с криминальными рынками в России: монография / под общ. ред. В.В. Меркурьева. М.: Проспект, 2015.
7. *Бычков В.В., Сабитов Р.А., Сабитов Т.Р.* Противодействие преступлениям экстремистской и террористической направленности: криминологические, уголовно-правовые и криминалистические аспекты. М., 2013.
8. *Даллакян К.А.* Террор как форма социальной экзистенции: монография / МВД России, ФГКОУ ВО Уфимский юридический институт. Уфа: Уфимский ЮИ, 2016.
9. *Дамаскин О.В.* Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма: монография. М., 2018.
10. Деятельность органов прокуратуры по противодействию экстремизму: пособие / С.В. Борисов и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.
11. *Добаев И.П.* Радикализация ислама в современной России. М.; Ростов н/Д.: Социально-гуманитарные знания, 2014.
12. *Долгова А.И.* Избранные труды / сост. В.В. Меркурьев, О.А Евланова, А.С. Васнецова, Д.А. Соколов; вступит. ст. М.П. Клейменова, В.А. Номоконова, Э.Ф. Побегайло, В.Е. Эминова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Феде-

рации. М., 2017. 424 с. (Научные труды ученых Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации).

13. *Долгова А.И.* Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., Российская криминологическая ассоциация, 2011.
14. ИГИЛ как угроза международной безопасности: монография / колл. авт.; под ред. канд. филол. наук А.В. Глазовой; Рос. ин-т стратег. исслед. М.: РИСИ, 2015.
15. ИГИЛ: формула современного террора: монография / под ред. А.В. Глазовой / Рос. ин-т стратег. исслед. М.: РИСИ, 2017.
16. *Красинский В.В., Машко В.В.* Международная террористическая организация «Исламское государство»: история, современность: монография / В.В. Красинский, В.В. Машко. М.: Инфра-М, 2017.
17. Кто есть кто в международном терроризме: справочник / В.В. Красинский, В.В. Машко. М.: Инфра-М, 2018.
18. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / К.И. Амирбеков, В.К. Артеменков, Т. А. Боголюбова, С.В. Борисов, А.С. Васнецова и др.; под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М.: Проспект; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2016.
19. Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам / Н.И. Бирюков, О.Н. Ведерникова, С.А. Ворожцов и др.; под общ. ред. В.М. Лебедева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014.
20. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 2 т. (постатейный) / А.В. Бриллиантов, Г.Д. Долженкова, Э.Н. Жевлаков и др.; под ред. А.В. Бриллиантова. 2-е изд. М.: Проспект, 2015.
21. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Т.К. Агузаров, А.А. Ашин, П.В. Головненков и др.; под ред. А.И. Чучаева. Испр., доп., перераб. М.: Контракт, 2013.
22. Конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации: учеб. пособие / под общ. ред. Н.П. Патрушева. 4-е изд., испр. и доп. М.: Известия, 2016.
23. Криминология: учебник для академического бакалавриата / под ред. О.С. Капинус. М.: ЮРАЙТ, 2016.
24. Основы борьбы с киберпреступностью и кибертерроризмом: хрестоматия / сост. В.С. Овчинский. М.: Норма, 2017.
25. *Паламарчук А.В.* Свобода информации и законность: теория и практика: монография. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013.
26. *Паламарчук А.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сети Интернет. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2017.
27. *Печуров С.Л.* Арабский Восток: от весны к хаосу? М.: Ин-т востоковедения РАН, 2013.

28. Проблемы детерминации и предупреждения преступности / под ред. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2017.
29. Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении, расследовании и предупреждении преступлений, связанных с участием в незаконных вооруженных формированиях на территориях иностранных государств: пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016.
30. Противодействие вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации: пособие / под общ. науч. ред. В.В. Меркурьева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017.
31. Психология терроризма: учеб.-метод. пособие / сост. Э.Л. Боднар. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2013.
32. Сборник материалов III науч.-практ. конф. (г. Москва, 6 октября 2017 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина. Н.А. Кулакова, В.А. Немировский, А.С. Семенов; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018.
33. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2017 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2018.
34. *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А.* Теория и технологии социальной деструкции (на примере «цветных революций»). М.: Русский биографический институт, Институт экономических стратегий, 2016.
35. *Сундиев И.Ю., Смирнов А.А., Кундетов А.И., Федотов В.П.* Теория и практика информационного противодействия экстремистской и террористической деятельности: монография / М-во внутр. дел Рос. Федерации, Всерос. науч.-исслед. ин-т. М.; Вологда: Полиграф-Книга, 2014.
36. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / под общ. ред. Р.В. Жубрина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2016.
37. Угроза международного терроризма и религиозного экстремизма государствам – членам ОДКБ на центральноазиатском и афганском направлениях / под ред. И.Н. Панарина, А.А. Казанцева. М.: Аналитическая ассоциация ОДКБ; Институт международных исследований МГИМО МИД России, 2017.
38. Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор: монография / П.В. Агапов, С.В. Борисов и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2016.
39. III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации): сб. тез. выступ. и докл. участников (г. Рязань, 21–23 ноября 2017 г.): в 8 т. Рязань: Академия ФСИН России, 2017.

СОДЕРЖАНИЕ

Авторский коллектив 6

Введение 8

Глава I. Современный терроризм и проблемы борьбы с ним 12

§ 1. Постановка проблемы и методологические подходы к исследованию новых вызовов и угроз терроризма 12

§ 2. Понятие и современные характеристики терроризма 30

§ 3. Факторы, влияющие на международный терроризм 66

§ 4. Состояние и особенности террористической деятельности в современных геополитических условиях и возможные перспективы расширения ее географии 87

§ 5. Общая характеристика угроз безопасности, исходящих от деятельности международных террористических организаций. Проблемы международного сотрудничества в борьбе с новыми проявлениями терроризма 103

§ 6. Развитие научных исследований в сфере противодействия терроризму и проблемы их организации. 121

Глава II. Общая характеристика террористических вызовов и угроз в новых геополитических условиях 126

§ 1. Международно-правовые основы противодействия терроризму 126

§ 2. Зарубежный опыт противодействия международному терроризму 138

§ 3. Международная террористическая организация «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) в системе угроз международной безопасности 182

§ 4. Перспективы международного уголовного суда над ИГИЛ 218

Глава III. Характеристика новых террористических вызовов и угроз внутренней безопасности Российской Федерации 223

§ 1. Прогнозирование, выявление и анализ негативных тенденций террористических вызовов и угроз. 223

§ 2. Значение идеологического и психологического факторов в противодействии современному терроризму в свете развития информационно-телекоммуникационных технологий 234
§ 3. Угроза использования информационно-телекоммуникационных сетей в целях осуществления террористической деятельности 247
§ 4. Угрозы использования террористами новых роботизированных технологий 270
§ 5. Противодействие технологиям «цветных революций» в системе мер по предупреждению терроризма и насильственного экстремизма 281
§ 6. Правовой механизм предупреждения средствами прокурорского надзора преступных деяний террористической направленности, причин и условий, способствующих их совершению..... 290
§ 7. Общая характеристика научных и правовых подходов к профилактике терроризма.....297

Глава IV. Криминологическая характеристика терроризма в России и реагирование на него..... 310
§ 1. Состояние и динамика террористической преступности в России..... 310
§ 2. Структура террористической преступности..... 319
§ 3. География и региональная специфика терроризма в России..... 331
§ 4. Характеристика лиц, вовлекаемых в международную террористическую деятельность 344
§ 5. Социально-психологические предпосылки терроризма в России..... 352
§ 6. Роль Национального антитеррористического комитета Российской Федерации в системе координационной деятельности по борьбе с терроризмом 360
§ 7. Работа органов прокуратуры в сфере противодействия терроризму..... 368

Глава V. Противодействие вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации 377
§ 1. Особенности нормативно-правового регулирования противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций.....377
§ 2. Классификация способов вербовочной деятельности, используемых международными террористическими организациями..... 383

§ 3. Направления совершенствования противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций 403
§ 4. Психологические методы воздействия, применяемые при вовлечении в террористические организации 410

Глава VI. Системная преступная деятельность и ее связь с терроризмом 424
§ 1. Организованная преступность и ее взаимосвязь с терроризмом 424
§ 2. Незаконный оборот оружия и его взаимосвязь с терроризмом 439
§ 3. Экономическая, должностная, коррупционная преступность: обусловленность и связь с терроризмом 458
§ 4. Незаконный оборот наркотиков и его взаимосвязь с терроризмом 469
§ 5. Незаконная миграция и преступность мигрантов в системе детерминации терроризма 475

Глава VII. Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом 484
§ 1. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении и пресечении преступлений террористической направленности в условиях новых вызовов и угроз 484
§ 2. Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении и пресечении деятельности иностранных террористов-боевиков и членов их семей. 495
§ 3. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации, разрешении сообщений о преступлениях террористической направленности 506
§ 4. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений террористической направленности 511
§ 5. Особенности прокурорского надзора за расследованием преступлений, связанных с участием в незаконных вооруженных формированиях и международных террористических организациях 528
§ 6. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия терроризму 536

Глава VIII. Направления совершенствования борьбы с терроризмом 546

Приложение 560

Библиографический список 675