

Вестник национального антитеррористического комитета



- Об итогах деятельности НАК в 2012 году
- Международное контртеррористическое учение "Бдительное небо-2012"
- CONTEST: Стратегия силы и превентивности (практика Великобритании)



1 (08)
2013

Вестник национального антитеррористического комитета



1 (08)
2013

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Учредитель: Федеральная служба безопасности Российской Федерации

Официальный раздел 4

Противодействие терроризму
в Российской Федерации 24

Зарубежный опыт
противодействия терроризму 44

Научно-теоретический
раздел 58

Хронология мероприятий
по противодействию терроризму 114

В 2012 году:
предотвращено 99 преступлений террористической направленности;
выявлено и уничтожено 546 баз (схронов), 18 подпольных лабораторий по изготовлению, ремонту и переделке стрелкового оружия и СВУ;
из незаконного оборота изъято 1 346 единиц огнестрельного оружия, более 1 250 кг взрывчатых веществ, около 5 тысяч боеприпасов и 173 тысячи патронов;
обнаружено и обезврежено 512 снаряженных самодельных взрывных устройств.



Национального антитеррористического комитета

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель редакционного совета —
кандидат юридических наук *Е.П. Ильин*

Заместитель председателя редакционного совета —
кандидат юридических наук *В.И. Орлов*

Члены совета:
заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор *Ю.И. Авдеев*;
кандидат юридических наук *А.Д. Алханов*;
доктор юридических наук, профессор *И.И. Артамонов*;
В.В. Батулин;
А.В. Братченко;
С.В. Васильев;
В.А. Верняев;
кандидат юридических наук
Д.С. Виташов (руководитель рабочей группы);
доктор юридических наук, профессор *В.П. Галицкий*;
доктор исторических наук *С.В. Девятков*;
О.М. Жидков;
А.В. Змеевский;
доктор юридических наук, профессор *В.И. Карпов*;
И.В. Кулягин;
кандидат юридических наук, доцент *Н.Ю. Лопаткин*;
доктор юридических наук, профессор *В.Е. Петрищев*;
Е.А. Потапов;
кандидат исторических наук *А.С. Пржездомский*;
А.М. Стасовский

Рабочая группа:
С.Н. Боровик;
А.В. Ладанюк; *С.А. Новрузов*;
Н.Б. Некрасова; *Н.В. Синцов*;
А.И. Торопина; *А.П. Чекунов*

Телефон: (495) 690-53-38

www.nac.gov.ru

Официальный раздел

- 4** Об итогах деятельности
Национального антитеррористического
комитета в 2012 году
- 8** Потапов Е.А., Дворецкий Я.В.
Международное контртеррористическое
учение «Бдительное небо—2012»
в рамках Совета Россия—НАТО
- 14** Аранович Н.С., Устюгов С.В.
Учебно-практические курсы
«БАСТИОН» — система подготовки
представителей журналистики
кризисных ситуаций

Противодействие терроризму в Российской Федерации

- 24** Шишкин О.И.
Взаимодействие территориальной службы
медицины катастроф с органами власти,
оперативными штабами
и антитеррористическими комиссиями
в Республике Карелия
- 34** Мишенков В.А.
Опыт работы аппарата АТК
в Краснодарском крае в период кампаний
по выборам депутатов Государственной
Думы Федерального Собрания
Российской Федерации шестого созыва
и Президента Российской Федерации

- 40** Киселев А.В.
Сфера ответственности органов
государственной охраны
в борьбе с терроризмом

Зарубежный опыт противодействия терроризму

- 44** Жирухина Е.В.
CONTEST: Стратегия силы
и превентивности
(практика Великобритании)

Научно-теоретический раздел

- 58** Арутюнян Р.В., Пантелеев В.А.,
Молчанов С.А., Чесноков В.М.
Анализ ключевых факторов
масштабирования социально-
экономических последствий
применения радиоактивных веществ
в террористических целях
- 70** Снесарь В.В., Градусова М.М.
Личность террориста:
типологический анализ

- 82** Артамонов И.И.
Роль криминалистической
характеристики преступлений
в раскрытии террористических
актов

- 92** Померлян А.Н.
Исторические предпосылки
юридического закрепления режима
контртеррористической операции
в законодательстве России
и его характеристика

- 98** Красинский В.В.
Несовершенство российского
миграционного законодательства
и угрозы использования каналов миграции
террористическими организациями
и экстремистскими объединениями

Хронология мероприятий по противодействию терроризму

- 114** Наиболее значимые организационные
мероприятия в сфере
противодействия терроризму
с декабря 2012 года
по апрель 2013 года

ИЗДАТЕЛЬ

Книжно-журнальное издательство
«Граница» ФСБ России

Главный редактор *Д.К. Пятикрестовский*

Редакторы: *А.С. Сергеев*, *А.Н. Давиденко*

Художественный редактор,
корректор *О.Х. Журавлева*

Макет и верстка *Е.К. Путеев*

Адрес редакции: 101000, Москва,
Главпочтамт, а/я 711.

Отпечатано в типографии
Книжно-журнального издательства

«Граница» ФСБ России.

Сдано в набор 8.04.2013 г.

Подписано в печать 20.05.2013 г.

Формат 60x84/8. Усл.-печ. л. 15,5

Тираж 999. Зак. 68

Официальный раздел

Об итогах деятельности Национального антитеррористического комитета в 2012 году

Национальным антитеррористическим комитетом подведены итоги работы за 2012 год.

Общегосударственная система противодействия терроризму функционировала в условиях сохранения высокого уровня террористических угроз. Наиболее сложной оставалась обстановка в Северо-Кавказском федеральном округе.

В 2012 году в Российской Федерации совершено 316 преступлений террористической направленности (в 2011 году – 365, в 2010 году – 779), в том числе три террористических акта (в 2011 году – 12, в 2010 году – 27).

В ходе контртеррористических операций при оказании вооруженного сопротивления уничтожен 391 участник бандподполья, в том числе 52 главаря; задержан 661 человек из числа бандитов и их пособников. К отказу от террористической деятельности склонены 60 человек.

Среди уничтоженных бандглаварей: эмиссар международной террористической организации «Аль-Каида», координатор деятельности бандподполья в Республике Дагестан, иностранный наемник «шейх Абдусалам»; т.н. военный эмир Дагестана Даудов; главарь бандподполья в Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской Республиках Татчаев; т.н. военный эмир Ингушетии Циздоев, главарь бандподполья Кабардино-Балкарской Республики Батырбеков; главарь т.н. цунтинской бандгруппы (Республика Дагестан) Магомедов и др.

На стадиях подготовки предотвращено 99 преступлений террористической направленности. Так, в г. Москве задержан активный член МТО «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» гражданин Республики Таджикистан, осуществлявший подготовку террористического акта на одном из объектов Октябрьской железной дороги; в г. Лобня Московской области задержаны члены экстремистской группировки «Таухид валь джихад», связанные с бандподпольем Дагестана и готовившие преступление в г. Москве; в Калининградской

области задержаны двое граждан, готовившие теракт в день выборов Президента Российской Федерации и депутатов окружного совета; на железнодорожном вокзале г. Вологды обнаружена и специалистами-взрывотехниками обезврежена противопехотная мина нажимного действия, находившаяся во взведенном состоянии и т.п.

Выявлено и уничтожено 546 баз (схронов), 18 подпольных лабораторий по изготовлению, ремонту и переделке стрелкового оружия и СВУ. Из незаконного оборота изъято 1 346 единиц огнестрельного оружия, более 1 250 кг взрывчатых веществ, около 5 тысяч боеприпасов и 173 тысячи патронов. Обнаружено, изъято и обезврежено 512 снаряженных самодельных взрывных устройств.

Раскрыт ряд резонансных террористических актов: подрыв террористом-смертником СВУ на похоронах полицейского в Республике Ингушетия, убийство мусульманского духовного лидера Ацаева С.А. (шейха Чиркейского) и др.

Всего по статьям террористической и экстремистской направленности осуждено 217 человек, в том числе Байрамуков, Батчаев, Елькин, Ражаев – за участие в 1999 году в вооруженном мятеже на территории Республики Дагестан; Аушев, Б. Картоев, М. Картоев, Т. Картоев – за подрыв поезда «Невский экспресс» в 2009 году; Акубеков, Суюнова – за подготовку террористического акта на Красной площади в г. Москве в 2010 году; Отепов – за подрыв автомобиля в г. Пятигорске и попытку подрыва самодельного взрывного устройства в г. Ставрополе в 2010 году и др.

Наряду с реализацией комплекса силовых мер в 2012 году многое сделано для профилактики терроризма.

В регионах работали координационные советы по антитеррористической и противодиверсионной защите объектов транспорта. В течение года ими инициировано и проведено более трех тысяч проверок транспортной инфраструктуры.

По их итогам главам субъектов Российской Федерации, руководителям предприятий и организаций различных форм собственности направлено свыше 1200 представлений и предписаний об устранении причин и условий, способствующих сохранению угроз безопасности.

к мирной жизни лиц, решивших прекратить террористическую деятельность. На сегодняшний день возможностями комиссий воспользовались уже более 60 человек.

В рамках совершенствования нормативной правовой базы противодействия терроризму из-



Завершена паспортизация объектов Универсиады в Республике Татарстан. В Краснодарском крае проведено комиссионное обследование свыше 300 объектов, подлежащих первоочередной антитеррористической защите.

Особое внимание уделялось вопросам противодействия идеологии терроризма. При активном участии институтов гражданского общества проведено более шести тысяч мероприятий, в том числе третья Всероссийская научно-практическая конференция, семинары, круглые столы, молодежные форумы и пресс-конференции. Проведены Конгресс религиозных лидеров Северного Кавказа, Межрегиональный фестиваль народного творчества столиц северокавказских республик «Кавказ – единая семья» и другие важные мероприятия.

Набирает обороты деятельность созданных в ряде республик СКФО комиссий по адаптации

даны один федеральный закон, два указа Президента Российской Федерации, шесть постановлений и шестнадцать распоряжений Правительства Российской Федерации. Их принятие позволило повысить уровень координации субъектов противодействия терроризму, решить ряд вопросов, касающихся безопасности критически важных объектов, мест массового пребывания людей, объектов транспорта и топливно-энергетического комплекса.

Значительное внимание уделено совершенствованию международного антитеррористического сотрудничества в различных его форматах.

Обеспечен визит представителей Исполнительного директората Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН. Российская Федерация стала второй страной после Великобритании из числа постоянных членов Совета Безопасности ООН, принявшей у себя такую миссию.

По итогам пребывания в России эксперты Совета Безопасности охарактеризовали созданную общегосударственную систему противодействия терроризму как достаточно эффективный инструмент, дали положительную оценку принимаемым в нашей стране мерам по реализации базовых

и зарубежными информагентствами.

В 2013 году приоритетной задачей Комитета остается предотвращение террористических и других экстремистских проявлений, которые могут дестабилизировать обстановку в стране в период подготовки и проведения важных меж-



антитеррористических резолюций СБ № 1373 и 1624, высоко оценили вклад Российской Федерации в разработку и продвижение международных стандартов антитеррористической безопасности.

В 2012 году подготовлены и проведены три международных антитеррористических учения. Актуализированы данные Международного банка данных по противодействию терроризму, созданного при головной роли аппарата Комитета. В настоящее время удаленный доступ к сегменту открытой информации банка предоставлен 45 пользователям из 20 стран мира.

При освещении мероприятий по противодействию терроризму обеспечено тесное взаимодействие со средствами массовой информации. Информационным центром Комитета подготовлено и передано в СМИ около 130 экз-пресс-информаций, которые широко тиражировались и комментировались российскими

дународных мероприятий, в том числе Всемирной летней Универсиады 2013 года в г. Казани, саммита государств «Группы двадцати» и XVII экономического форума в г. Санкт-Петербурге, зимних Олимпийских игр 2014 года в г. Сочи.

Особое внимание будет уделено совершенствованию координации антитеррористической деятельности в Северо-Кавказском регионе, силовому подавлению преступных посягательств главарей и участников бандгрупп, перекрытию каналов ресурсной поддержки бандитов.

В сфере противодействия идеологии терроризма будет продолжена работа по профилактике распространения экстремистских идей в молодежной среде, адресному воздействию на наиболее уязвимые категории лиц.

Получит дальнейшее развитие нормотворческая деятельность в области противодействия терроризму.



Международное контртеррористическое учение «Бдительное небо–2012» в рамках Совета Россия–НАТО

Е.А. Потапов — заместитель руководителя аппарата НАК,
руководитель учения «Бдительное небо–2012»,
Я.В. Дворецкий — заместитель руководителя учения «Бдительное небо–2012»

Во исполнение решения Председателя Национального антитеррористического комитета, Директора ФСБ России генерала армии А.В. Бортникова с участием должностных лиц, органов и пунктов управления, подразделений МИД, Минобороны, Минтранса, ФСБ России и Росавиации при координирующей роли аппарата НАК в период 13–14 ноября 2012 года проведено международное контртеррористическое командно-штабное учение «Бдительное небо–2012», направленное на повышение эффективности совместных действий при реагировании на террористические угрозы в воздушном пространстве. Учение проводилось в рамках Инициативы по сотрудничеству в воздушном пространстве Совета Россия–НАТО (ИСВП СРН).

Основными целями учения являлись: подтверждение готовности к штатной эксплуатации созданной в рамках ИСВП СРН системы информационного обмена (СИО) радиолокационными данными между Координационными центрами и локальными координационными пунктами в Москве, Мурманске, Калининграде, Ростове-на-Дону с российской стороны и в Варшаве (Польша), Анкаре (Турция) и Буде (Норвегия) — со стороны НАТО;

отработка вопросов организации оповещения и взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ), органов военного управления, несущих боевое дежурство по противовоздушной обороне, органов организации и обслуживания воздушного движения, оперативных штабов (далее — ОШ)

в субъектах Российской Федерации в условиях возникновения угрозы совершения террористического акта с использованием воздушного судна по данным СИО;

организация органами управления ФОИВ действий подчиненных сил и средств в условиях возникновения угрозы совершения террористического акта с использованием воздушного судна.

Командно-штабное учение проведено в два этапа с последовательной отработкой задач между российскими и натовскими участниками: 13 ноября в центральном (между Россией и Польшей), а 14 ноября в южном (между Россией и Турцией) и северном (между Россией и Норвегией) районах ИСВП СРН. Имитация полетов самолетов, подозреваемых в террористических намерениях, а также подыгрыш действий сил ПВО стран-участниц обеспечивались аппаратно-программными возможностями СИО ИСВП СРН и комплексами средств автоматизации вооруженных сил. Привлечение национальных инстанций, задействованных в антитеррористической деятельности, осуществлялось по решению стран.

На 1-м этапе 13 ноября 2012 года в 11 часов 20 минут польский пассажирский самолет, выполнявший рейс «Краков — Осло», отклонился от плана полета. После потери связи с экипажем и выдачи им кодового сообщения о захвате польские истребители осуществили перехват самолета и проинформировали российскую сторону о складывающейся обстановке. Позже, после вхождения в воздушное пространство, контролируемое Российской Федерацией в районе Калининградской области, они передали его



для сопровождения российскими истребителями. В результате квалифицированных действий экипажа захваченного самолета террористы были обезврежены, но навигационное оборудование получило повреждения и ему потребовалась помощь российских истребителей в возвращении в воздушное пространство Польши. В завершении данной фазы учений самолет сопроводили для посадки на аэродроме Мальборк (Польша).

В 14 часов 00 минут средствами ПВО НАТО в северной части Балтийского моря был обнаружен неопознанный самолет, летящий в направлении воздушного пространства, контролируемого Российской Федерацией в районе Калининградской области, не отвечающий на запросы наземных служб управления воздушным движением и ПВО. После получения российской стороной указанной информации был осуществлен перехват воздушного судна российскими истребителями, проведены его идентификация, предпринята попытка установления связи и передачи установленных команд. При вхождении в воздушное пространство, контролируемое Польшей, российские истребители передали его для сопровождения и принуждения

к посадке польским истребителям. В завершении данной фазы учений самолет принудили к посадке на аэродроме Мальборк (Польша).

На 2-м этапе учения 14 ноября 2012 года в 11 часов 00 минут российский пассажирский самолет, выполнявший рейс «Краснодар – Москва (Домодедово)», передал наземным службам управления воздушным движением информацию и кодовое сообщение о захвате воздушного судна вооруженными людьми с требованием выполнения полета в Турцию. Российская сторона проинформировала натовских партнеров о возможной террористической угрозе и осуществила перехват захваченного воздушного судна истребителями ПВО для идентификации, подачи установленных сигналов и команд, сопровождения, принуждения к посадке, либо пресечения возможного террористического акта.

Над Черным морем, при вхождении в воздушное пространство, контролируемое Турцией, российские истребители передали контроль и сопровождение захваченного самолета турецким истребителям. Самолет продолжил полет над Турцией. После попыток турецкой стороны при-

нудить захваченный самолет к посадке на своей территории, в том числе и с угрозой применения оружия, террористы потребовали обеспечить его возврат в воздушное пространство России. Натовские партнеры проинформировали российскую сторону о складывающейся обстановке и при влете в воздушное пространство, контролируемое Российской Федерацией, повторно передали контроль и сопровождение захваченного самолета российским истребителям.

После неоднократных попыток подачи установленных команд и сигналов на принуждение к посадке, при возрастании угрозы совершения террористического акта в отношении объектов наземной инфраструктуры и открытии предупредительного огня, террористы согласились выполнить требование о посадке на выделенном аэродроме и проведении переговоров о судьбе заложников. Российскими истребителями обеспечено сопровождение и принуждение к посадке захваченного самолета на аэродроме Ейск. После посадки силами и средствами оперативного штаба в Краснодарском крае организовано проведение контртеррористической операции по освобождению заложников и нейтрализации террористов (условно).

В 16 часов 15 минут самолет, выполнявший рейс «Осло – Анкоридж», отклонился от плана полета. После потери связи с экипажем и выда-

чи им кодового сообщения о захвате норвежские истребители осуществили перехват самолета и предприняли меры по принуждению его к посадке. Натовские партнеры проинформировали российскую сторону о складывающейся обстановке и полете захваченного самолета в направлении Мурманской области. Российские истребители после перехвата воздушного судна в воздушном пространстве России принудили его к посадке в аэропорту Мурманска. После посадки силами и средствами оперативного штаба в Мурманской области организовано проведение контртеррористической операции по освобождению заложников и нейтрализации террористов (условно).

К участию в учении с российской стороны были привлечены органы управления и подразделения Росавиации, Минобороны России, ФСБ России, а также оперативные штабы в Краснодарском крае, Ростовской, Калининградской и Мурманской областях. Обеспечение вопросов взаимодействия с зарубежными партнерами осуществлял МИД России.

На всех этапах учения Координационным центром Российской Федерации по сбору радиолокационной информации и взаимодействию с Координационным центром НАТО, на базе которого располагался пункт управления российско-го руководителя и группы руководства учением, осуществлялось взаимодействие по опознаванию





захваченных воздушных судов, тревожному оповещению заинтересованных инстанций, взаимному информированию об условных действиях сил ПВО стран, согласованию действий по обеспечению безопасности окружающего воздушного движения. Информация центра использовалась соответствующими органами управления Войск воздушно-космической обороны, ВВС и ПВО, оперативными органами организации и обслуживания воздушного движения, Ситуационным центром ФСБ России, задействованными оперативными штабами в Краснодарском крае, Калининградской, Мурманской и Ростовской областях.

В ходе учения большое внимание было уделено вопросам организации деятельности руководителя Федерального оперативного штаба (ФОШ), в роли которого выступал заместитель руководителя учения по работе ОШ в субъектах Российской Федерации. Отработаны практические действия по экстренному сбору членов ОШ и их аппаратов, анализу и оценке ими складывающейся обстановки, подготовке и докладу необходимых предложений и решений руководителю ФОШ. Подготовлены решения руководителя ФОШ (условно) по порядку взаимодействия, в том числе информационного, с органами военного управления с целью пресечения угрозы совершения террористического акта. Отработаны сеансы видеоконференцсвязи со всеми задействованными Штабами, файловый обмен необходимыми текстовыми и графическими документами. С использованием возможностей аппаратно-программных

комплексов оперативных штабов в привлекаемых субъектах Российской Федерации в режиме реального времени осуществлялся обмен информационными материалами и документами боевого управления в период всего учения.

Руководителями Штабов и их аппаратами отработаны практические вопросы информационного взаимодействия с руководителем ФОШ, органами управления и подразделениями ФОИФ по вопросам обмена необходимыми данными для выполнения поставленных задач. Аппаратами ОШ организовывались и практически использовались дополнительные каналы получения необходимой информации о складывающейся обстановке в воздушной среде и принимаемых мерах по пресечению угрозы совершения террористического акта от расположенных на территории соответствующих субъектов Российской Федерации районных и зональных центров Единой системы организации воздушного движения, а также органов военного управления. Это позволило Штабам контролировать ситуацию в воздушном пространстве, осуществлять взаимное информирование и взаимодействие с заинтересованными субъектами антитеррористической деятельности, принимать обоснованные решения и предложения для организации необходимых действий, отработать и согласовать вопросы подготовки и проведения контртеррористических операций по соответствующему плану (условно).

Проведенное международное учение «Бдительное небо-2012», наряду с тактико-специальным учением, командно-штабным учением

и командно-штабной тренировкой по аналогичной тематике, а также учениями по плану КТО «Набат» в субъектах Российской Федерации показали, что уровень подготовки оперативных штабов, органов военного управления и подразделений Войск ВКО и ВВС России, оперативных органов организации и обслуживания воздушного движения Росавиации и других подразделений Минтранса России, Координационного центра системы сбора информации о воздушной обстановке в Российской Федерации и взаимодействия с Координационным центром НАТО в целом позволяет решать задачи по пресечению возможных террористических актов на воздушном транспорте. По результатам учения можно сделать вывод о достаточной эффективности действующих схем оповещения и информирования заинтересованных органов и подразделений ФОИВ от соответствующих органов управления и подразделений Минобороны России, Росавиации и Ространснадзора о возникновении террористической угрозы в воздушной среде.

Анализ результатов проведенного учения показал, что поставленные цели достигнуты. Все участники продемонстрировали необходимый уровень профессионализма и выучки. СИО в рамках ИСВП СРН подтвердила свои возможности по:

выявлению воздушных судов, несущих потенциальную угрозу совершения террористических актов в воздушной среде путем отработки раннего обнаружения, взаимного уведомления и предупреждения об инцидентах с воздушными судами, находящимися под террористической угрозой;

организации оповещения (информирования) КП Войск воздушно-космической обороны (через Главный центр Единой системы организации воздушного движения), ФСБ России, а также взаимодействующих (заинтересованных) подразделений ФОИВ о воздушных судах, несущих угрозу совершения террористических актов в воздушной среде;

сопровождению воздушных судов, несущих угрозу совершения террористических актов в воздушной среде и информированию о развитии ситуации;

координации действий с взаимодействующими (заинтересованными) подразделениями ФОИВ.

По итогам проведенного учения отмечены важность и актуальность выбранной темы и предложенного замысла учения, их взаимосвязь с проблемой защиты транспортной и иной жизненно важной инфраструктуры от террористических посягательств. Обращено внимание на многократно возросшую угрозу возможного использования террористами воздушных судов в качестве средств

совершения террористических актов (по примеру терактов 11 сентября 2001 года в США) как в Российской Федерации, так и в странах НАТО.

В рамках учения удалось подтвердить актуальность и функциональность положений и процедур, предлагаемых в разрабатываемых проектах межправительственного соглашения между Россией, Польшей, Норвегией и Турцией об обмене информацией о воздушном движении в зонах оперативных интересов и при необходимости за их пределами, операционной концепции, критериев взаимно передаваемой информации, концепции эксплуатационных и практических учений. Итоговые результаты проведенного мероприятия позволяют сделать вывод о правильности подхода к выбранным направлениям и формам международного взаимодействия, отраженным в проектах основных руководящих документов ИСВП СРН, окончательные варианты которых в настоящее время доработаны, в том числе с учетом опыта подготовки и проведения этого и предыдущих учений, и проходят процедуру внутригосударственного согласования.

Таким образом, в рамках ИСВП СРН складывается механизм обеспечения безопасности в пограничном воздушном пространстве Российской Федерации и стран-членов НАТО. В настоящее время ИСВП СРН обладает большим потенциалом для выполнения важной роли в борьбе с терроризмом и обеспечения надежной региональной безопасности. С принятием новых членов ее география может значительно расшириться, что позволит добиться укрепления безопасности и стабильности не только в европейском регионе, но и стать важным элементом в глобальной системе противодействия терроризму.

Аппарат НАК и участвующие в противодействии терроризму российские министерства и ведомства заинтересованы в продолжении и углублении сотрудничества с различными странами и международными организациями, направленного на борьбу с терроризмом и, в первую очередь, по нормативному правовому закреплению форм и способов. Практические вопросы реагирования на угрозы, связанные с захватом террористами воздушных судов, целесообразно и дальше отрабатывать на совместных учениях.

Надеемся на дальнейшее развитие и совершенствование взаимодействия в вопросах противодействия терроризму в воздушной среде между всеми органами власти, участвующими в антитеррористической деятельности, повышение уровня готовности к реагированию на такие террористические угрозы органов управления, задействованных сил и средств.



Учебно-практические курсы «БАСТИОН» – система подготовки представителей журналистики кризисных ситуаций

Н.С. Аранович – пресс-секретарь Союза журналистов Москвы,
С.В. Устюгов – заместитель начальника Управления Роспечати

Несколько слов о журналистике кризисных ситуаций. Этот новый жанр журналистики объединяет представителей средств массовой информации (СМИ) и информационных структур органов власти, которые осуществляют свою профессиональную деятельность в экстремальных условиях. Экстремальные условия формируются совокупностью факторов, в которых человек вынужден действовать на пределе своих психофизиологических возможностей или за их пределами.

В наше время экстремальные условия могут возникать в ходе вооруженных конфликтов, контртеррористических операций, массовых беспорядков и в чрезвычайных ситуациях, которыми принято определять природные катаклизмы, техногенные аварии и катастрофы.

Как правило, непосредственными участниками действий в кризисных ситуациях являются специально подготовленные лица – военнослужащие, сотрудники специальных служб и правоохранительных органов, а также спасатели, пожарные и врачи, выполняющие свои миссии при устранении последствий чрезвычайных ситуаций.

Однако все указанные ситуации широко освещаются средствами массовой информации. Обеспечивая конституционные права граждан Российской Федерации на получение информации, свои комментарии и репортажи с мест событий ведут съемочные группы различных телерадиокомпаний, которые также как и военнослужащие оказываются в экстремальных условиях, рискуют жизнью и здоровьем и, к сожалению, попадают в заложники, получают тяжелые ранения и гибнут.

В середине 90-х годов XX века стало очевидно, что журналисты, выполняя важнейшую миссию информационного сопровождения операций по восстановлению конституционного строя и стабилизации обстановки в Северо-Кавказском регионе, оказались самой неподготовленной категорией специалистов, действовавших в кризисных ситуациях. Неготовность журналистов проявлялась в незнании как себя вести в условиях обстрела, минной опасности, при получении ранений, в ходе общения с местными жителями и представителями различных министерств и ведомств, выполняющих специальные задачи в зонах конфликтов.

По этим причинам в ходе событий на Северном Кавказе погибло более 30 журналистов, 12 пропало без вести, десятки получили ранения различной тяжести, несколько известных журналистов были взяты в заложники.

Не менее серьезным недостатком в работе журналистов являлась их неготовность объектив-

но освещать ход специальных операций. Незнание элементов военного дела, особенностей работы спецслужб и недостаток реальной информации о ходе событий отдельные журналисты пытались компенсировать своими домыслами и предположениями, использованием непрофессиональной лексики и попытками несанкционированного проникновения за информацией как в расположения частей и подразделений Российской Армии, так и в отряды бандформирований.

Поэтому в эфир неоднократно выдавалась необъективная информация о ходе операций, содержащая безграмотные с точки зрения военных профессионалов и представителей спецслужб комментарии. В ряде случаев такие комментарии частично вскрывали планы и замыслы оперативных мероприятий силовиков, что сводило на нет усилия, направленные на выполнение специфических задач, и фактически являлось пособничеством террористам. Возникло неприязненное противостояние силовиков и представителей средств массовой информации.

Этим умело пользовались полевые командиры бандформирований. Они стали использовать журналистов в своих целях, предоставляя им специально подготовленные материалы, очерняющие действия силовых структур и политику руководства Российской Федерации на Северном Кавказе. «Жареные факты», подготовленные боевиками, распространялись российскими СМИ, как в России, так и за рубежом, где многократное эхо местных СМИ подливало масло в огонь антироссийской истерии. С журналистами, уклоняющимися от сотрудничества, боевики жестоко расправлялись.

Обстановка стала приобретать такой характер, с которым далее мириться было нельзя. Необходимость кардинального разрешения проблемы работы журналистов в кризисных ситуациях была осмыслена в ходе второй чеченской кампании. Этот вопрос широко обсуждался как в медийном сообществе, так и в силовых структурах. Однако окончательно идея создания системы специальной подготовки представителей средств массовой информации и информационных структур органов власти для работы в кризисных ситуациях (вооруженные конфликты, контртеррористические операции, массовые беспорядки, чрезвычайные ситуации), которая получила название Учебно-практические курсы «Бастион» (проект «Бастион»), сформировалась в Союзе журналистов Москвы (СЖМ) в 2001 году.

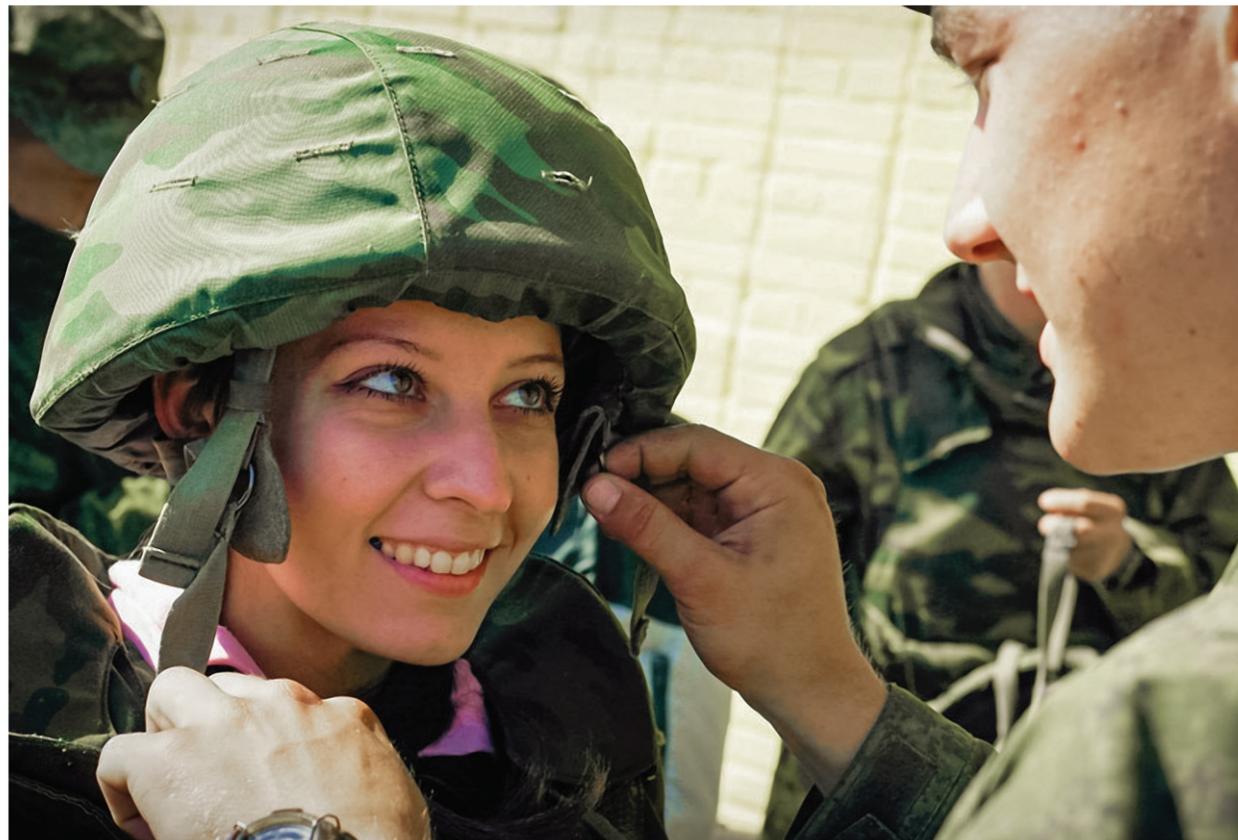
Авторское описание проекта «Бастион» с его уникальным названием и логотипом зарегистрировано в Российском авторском обществе в 2003 году на имя Г.Г. Дзюбы – председателя Ас-

социации военной прессы СЖМ, в то время начальника группы по связям с российскими СМИ пресс-службы Минобороны России. В процессе подготовки к реализации проекта пришлось преодолеть сопротивление некоторых влиятельных представителей медийного сообщества, считавших курсы ненужными. СЖМ обвиняли в попытке «реанимировать невзоросщину», вооружить журналистов автоматами и т.д. Серьезный отпор этим настроениям дала первый секретарь Союза журналистов Москвы Людмила Щербина. Ее позицию поддержал Президиум СЖМ, одобривший идею создания проекта. При этом было рекомендовано подключить все силовые структуры при головной роли существовавшего в то время Министерства по печати и телерадиовещанию (МПТР).

В результате началась реализация проекта «Бастион», созданного при государственной поддержке Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям (правопреемник МПТР, Роспечать), при содействии Минобороны, МВД, МЧС, МИД России на основе идей и возможностей Союза журналистов Москвы. Он разработан с учетом российского опыта, а также на основе изучения программы подготовки представителей зарубежных СМИ на курсах «Центурион» (США, Англия).

Одним из главных принципов данной системы обучения являлась ее универсальность и межведомственный характер проекта, реализуемого на государственном уровне. Первоначально в 2006 году проект «Бастион» был реализован на базе учебного центра Общевойсковой академии Вооруженных Сил Российской Федерации (курсы «Выстрел», г. Солнечногорск, Московская область), который прежним Министром обороны России был ликвидирован. На учебу были приглашены журналисты, имеющие большой опыт работы в кризисных ситуациях, своего рода мэтры военной журналистики. На них-то и «обкатали» программу обучения. Преподавательский состав включал специалистов, имеющих практический опыт работы в боевой и экстремальной обстановке, – представителей Минобороны России, военных академий, ГосНИИ военной медицины Минобороны, ФСБ, МВД, МЧС, МИД России, Международного Комитета Красного Креста, организаций ветеранов спецподразделений, российских и зарубежных СМИ, других структур.

Система подготовки предусматривала психологическое погружение слушателей в условия, максимально приближенные к боевым.



Были сформулированы следующие цели обучения:

- приобретение слушателями знаний и навыков, позволяющих сохранить жизнь и здоровье, а также адекватно действовать в кризисных ситуациях при выполнении заданий редакций СМИ и органов власти;

- налаживание взаимодействия представителей СМИ и информационных структур силовых министерств и ведомств;

- подготовка предложений по совершенствованию межведомственного взаимодействия при организации работы представителей СМИ в кризисных условиях;

- разработка требований к экипировке и техническому оснащению журналистов, работающих в кризисных ситуациях;

- систематизация и обобщение накопленного опыта работы журналистов в кризисных ситуациях для подготовки учебных пособий и фильмов.

В рамках проекта обучение должны были пройти следующие категории слушателей:

- представители центральных и региональных российских, а в перспективе и иностранных СМИ;
- студенты и слушатели факультетов журналистики;
- представители информационных структур

- (служб) заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Теоретическая часть программы обучения включала лекции и мастер-классы по следующим темам:

- антитеррористические разделы современного международного права (лекция представителя МИД России);

- порядок взаимодействия журналистов с сотрудниками пресс-центра ФСБ России во время контртеррористических операций (лекция официального представителя НАК);

- современные тенденции в действиях террористов (лекция представителя научно-исследовательской структуры ФСБ России);

- психологические аспекты управления информацией в условиях чрезвычайных ситуаций (лекция-тренинг представителей МЧС России);

- действия журналистов при освещении массовых беспорядков, взаимодействие информационных структур с журналистами, правила и нормы поведения представителей СМИ в ходе действий правоохранительных органов по пресечению массовых беспорядков (лекция представителя МВД России);

- предмет и основные психологические понятия, связанные с деятельностью в экстремальных си-

- предмет и основные психологические понятия, связанные с деятельностью в экстремальных си-

- предмет и основные психологические понятия, связанные с деятельностью в экстремальных си-

туациях, вопросы психологической саморегуляции и антистрессовой подготовки (лекция-тренинг представителя Московского центра защиты от стресса);

о курсах «Бастион», истории их создания, основных целях и задачах на примерах ошибок и неправильных действий журналистов (лекции из личного опыта участия в контртеррористических операциях в Северо-Кавказском регионе представителей ассоциации военной прессы Союза журналистов Москвы);

о специфике работы журналиста в «горячих точках» в современных условиях (лекции из личного опыта работы журналистов российских федеральных каналов в Ираке, Сирии, Ливии и других странах);

о синдроме заложника, поведенческих нормах и действиях при захвате (мастер-класс заместителя председателя правления Союза писателей России Н.В. Иванова на основе личного опыта нахождения в чеченском плену).

Как правило, занятия сопровождаются ролевыми играми; показами киноматериалов о работе спецслужб, правоохранительных органов и журналистов в различных условиях; упражнениями по психологической и физической разгрузке.

Практическая часть программы обучения включала следующие занятия:

способы оказания первой медицинской помощи при ранениях;

назначение, принципы действия и маскировка взрывных устройств, передвижение на местности в условиях минной опасности;

действия журналистов в условиях совместной работы с боевыми подразделениями в ходе контртеррористических операций;

приемы посадки и спешивания с бронетранспортеров и передвижения на них по пересеченной местности со съемочной аппаратурой;

правила безопасности в условиях применения современного оружия, в том числе при артобстрелах и при попадании в засады;

действия журналистов в условиях захвата в заложники.

В период 18–23 декабря 2006 года был проведен второй цикл обучения группы журналистов (в основном региональных СМИ). Группа обучаемых включала 30 человек. Занятия впервые проходили в зимних условиях, имеющих свою специфику. Был получен уникальный опыт.

В период 21–25 мая 2007 года на базе курсов «Выстрел» (г. Солнечногорск) и учебного центра ВВ МВД (д. Новая Балашихинского района Московской области) прошел третий цикл обучения.

Список обучаемых (32 человека) был сформирован в соответствии с ходатайствами руководства МГУ им. Ломоносова, Военного университета Министерства обороны Российской Федерации, Московского государственного гуманитарного университета

им. М. Шолохова, Московского педагогического государственного университета, Воронежского государственного университета, Российского университета дружбы народов, Самарского государственного университета. Обучение прошли студенты и курсанты старших курсов факультетов журналистики.

В 2008 году было организовано целевое обучение журналистов Южного федерального округа (группа 35 человек) на базе учебного центра 20-ой Гвардейской мотострелковой дивизии (г. Волгоград) и 244-го окружного полигона «Прудбой» (Волгоградская область) при участии личного состава Северо-Кавказского военного округа с применением штатной боевой техники, а также специалистов НАК, Минобороны, ФСБ, МЧС, МВД России и других заинтересованных ведомств.

В 2009 году обучение журналистов и представителей пресс-служб органов власти силового блока было организовано в период 10–15 августа в учебном центре Минобороны России (г. Чебаркуль, Челябинская область). Группа слушателей была сформирована из представителей пяти федеральных округов (Центрального, Южного, Уральского, Приволжского, Северного) и двух военных округов. Своих представителей направили практически все республики Поволжья. В итоге обучение прошло более 80 человек. При этом управлению боевой подготовки штаба Приволжско-Уральского военного округа была поставлена задача обеспечить максимальную натурализацию условий, включая элементы шокирующего воздействия, возникающие при подрывах на минах различной закладки, в том числе на минах-ловушках, при захвате в заложники, при нахождении в зоне артобстрела, при «зачистках» населенных пунктов и освобождении заложников и т.д. Поставленная задача была полностью выполнена. В ходе обучения была организована подготовка слушателей в формате учений различных войсковых и контртеррористических подразделений. Были отработаны вопросы непосредственного взаимодействия журналистов с оперативным штабом в ходе контртеррористической операции практически в реальных условиях. Такая задача была решена впервые.

В 2010 году с 20 по 26 июня на базе полигона 5-ой мотострелковой Таманской бригады (пос. Алабино, Московская область) был проведен очередной цикл обучения в рамках проекта «Бастион», в котором прошли подготовку 67 журналистов из различных областей Центрального федерального округа Российской Федерации.

В 2010 году с 22 по 28 августа очередной цикл

обучения журналистов прошел на базе учебного центра Минобороны России (полигон возле н.п. Хмелевка, Калининградская область). Подготовку прошли 42 человека.

В 2011 году с 5 по 11 июня цикл обучения журналистов прошел на базе 76-ой отдельной мотострелковой бригады Минобороны России (н.п. Юрга, Кемеровская область). Численность прошедших подготовку журналистов в указанном потоке составила 62 человека, в основном – представители СМИ Сибирского федерального округа и, частично, Москвы.

В 2011 году с 6 по 10 сентября на базе учебного центра 19-ой отдельной общевойсковой бригады 58-ой общевойсковой армии Южного военного округа (г. Владикавказ) прошел девятый поток учебно-практических курсов «Бастион» для работников СМИ и представителей информационных структур органов власти Северо-Кавказского федерального округа (СКФО). На курсы прибыл 51 человек из семи регионов СКФО.

С 3 по 8 июня 2012 года на базе 155-ой бригады морской пехоты Тихоокеанского флота прошел десятый цикл обучения журналистов и представителей информационных служб заинтересованных органов власти Дальневосточного региона к действиям в кризисных ситуациях по программе учебно-практических курсов «Бастион». В десятом потоке курсов прошли обучение 55 журналистов и представителей пресс-служб силовых структур.

В одиннадцатом потоке, который состоялся с 19 по 25 августа 2012 года на базе учебного центра «Головеньки» 4-ой отдельной танковой бригады Западного военного округа (г. Наро-Фоминск, Московская область) участвовали работники СМИ и представители информационных структур органов государственной власти Центрального, Северо-Западного, Уральского и Южного федеральных округов. Всего в одиннадцатом потоке прошли обучение 42 журналиста, оператора, видеинженера, ассистента оператора.

В настоящее время подготовку прошли более пятисот журналистов и сотрудников информационных структур заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Выработаны требования к экипировке и техническому оснащению журналистов, работающих в кризисных ситуациях, накоплен солидный опыт обучения и разработан соответствующий учебно-методический материал. Разработаны и подготовлены тиражи учебного фильма «Работа журналистов в экстремальных условиях», учебного пособия «Особенности работы представителей информационных структур в кризисных ситуациях» и памятки



карманного формата «Что нужно знать журналисту при работе в кризисной ситуации».

В журналистской среде федеральных и региональных СМИ, в информационных структурах заинтересованных ведомств наблюдается устойчивый интерес к специальной подготовке корреспондентов и сотрудников пресс-служб, работающих в кризисных ситуациях. С каждым годом увеличивается число заявок на участие в «Бастине». Большой интерес и желание пройти обучение по программе проявляет зарубежное журналистское сообщество.

Для дальнейшего развития проекта «Бастин» и расширения состава обучаемых, включая представителей иностранных СМИ, было бы целесообразно иметь в столичном регионе постоянный стационарный учебный центр, аналогичный курсам «Выстрел» Общевойсковой академии, что позволило бы более эффективно организовывать учебный процесс. Для привлечения обучаемых из субъектов Российской Федерации необходимо ввести на каждый последующий набор отдельную статью расходов для доставки определенной группы региональных журналистов и сотрудников пресс-служб.

Статистика свидетельствует, что число журналистов, погибших, захваченных в плен и получивших увечья, не снижается. Учитывая расширение географии «горячих точек» на карте мира и увеличение протестных акций в стране, необходимо более активно обобщать положительный и трагический журналистский опыт работы в Ираке, Афганистане, Сомали, Ливии, Сирии и других регионах с целью издания новых разделов в учебных пособиях. На данные цели необходимо предусматривать отдельную статью расходов.

Учитывая возрастающий интерес к проекту «Бастин» за рубежом, на наш взгляд, можно проводить учебные циклы и для представителей иностранных СМИ, аккредитованных в Российской Федерации, но на платной основе.

Практика показывает, что большинство редакций не располагает современными средствами бронезащиты, адаптированными для журналистов, работающих в зонах повышенного риска. В настоящее время Союз журналистов Москвы предоставляет сотрудникам СМИ в прокат на безвозмездной основе несколько комплектов защиты, при этом спрос на средства защиты значительно превышает их количество. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о выделении Союзу журналистов Москвы ассигнований для приобретения новых современных средств бронезащиты.

Целесообразно было бы для презентацион-

ных и подарочных функций издать фотоальбом «Бастин».

Анализ причин, по которым журналисты продолжают гибнуть, а с другой стороны, своими непрофессиональными действиями создают проблемы спецподразделениям при выполнении ими своих задач, показывает общие, традиционно повторяющиеся ошибки. Это обусловлено, в том числе тем, что в редакциях постоянно происходит ротация кадров и в «горячие точки» опять направляются неподготовленные журналисты. То же касается и сотрудников пресс-служб заинтересованных ведомств. Учитывая это, необходимо продолжить рассмотрение инициативы Союза журналистов Москвы об обязательной специальной подготовке представителей информационных структур перед отправкой в зоны кризисных ситуаций.

Отзывы и мнения о курсах «Бастин»

«Количество безвозвратных потерь среди журналистов на войне говорит о том, что без специальной «бастинской» подготовки представителей СМИ категорически нельзя направлять в командировки по «горячим точкам».

С другой стороны, «Бастин» дает редкую возможность пресс-службистам наладить тесное конструктивное взаимодействие с журналистами для их дальнейшей совместной профессиональной деятельности, что очень нужно в оперативной работе и просто необходимо в проблемных регионах».

Вячеслав Седов, полковник в отставке, бывший пресс-секретарь министра обороны России.

«Журналист, не прошедший специальной подготовки и оказавшийся в зоне контртеррористической операции, несет потенциальную опасность не только для себя, но и создает огромные проблемы для сотрудников спецподразделений. Непрофессиональное и неадекватное освещение спецопераций помогает боевикам, ввергает население в крайние психологические состояния, негативно влияет на имидж государственных структур».

Владимир Васильев, член Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности.

«Работая с прессой в «горячих точках» я научился безошибочно определять журналистов, прошедших курсы «Бастин». Уровень их подготовки и адекватность говорят сами за себя. На войне уже некогда учиться азам выживания



и правильного взаимодействия с людьми в погонах, а на наши плечи, помимо боевых задач, из-за дилетантских выходов «нулевичков» от фронтовой журналистики обрушиваются такие проблемы, что основные задачи уходят на задний план».

Игорь Конашенков, начальник Управления пресс-службы и информации Министерства обороны Российской Федерации.

«Бастин» предоставляет уникальную возможность журналистам и молодым сотрудникам информационных структур силовых ведомств получить из рук профессионалов в условиях, максимально приближенных к боевым, эксклюзивный опыт выживания и профессионального мастерства. Очень важно, что на одной учебной базе аудитория получает теоретические знания и практические навыки по линии всех силовых ведомств. В учебных программах «Бастина» постоянно учитывается весь передовой опыт, как силовиков, так и журналистов, действующих в различных кризисных ситуациях».

Руководители СМИ обязаны перед отправкой журналиста в зону повышенного риска предоставить ему максимальную возможность пройти спецподготовку, получить страховку и приобрести средства индивидуальной защиты».

Андрей Филиппчук, начальник Управления по взаимодействию с институтами гражданского

общества и СМИ МВД России.

«Наша бригада Южного бюро НТВ проходила учебу в июле 2008 года на полигоне «Прудбой» Северо-Кавказского военного округа. Вскоре после курсов мы поехали на настоящую войну — освещать грузино-югоосетинский конфликт. Настрой, полученный на курсах, помог нам без серьезных потерь готовить материалы для телеканала. И в настоящее время работая во взрывоопасном регионе мы по-прежнему вспоминаем о системе мер безопасности, которым нас учили на «Бастине».

Руслан Гусаров, специальный корреспондент телеканала «НТВ» в Израиле.

«Коллектив «Военной программы канала „Россия“» имеет огромный опыт работы в различных «горячих точках» планеты. Но уроки «Бастина» реально выручили нас 9 августа 2008 года в Цхинвале, когда наша колонна попала под шквальный огонь. Правила «Бастина», как и Устав Вооруженных Сил России, написаны кровью солдат и журналистов».

Александр Сладков, руководитель «Военной программы телеканала „Россия“», выпускник первого набора курсов «Бастин».

«Представители Смоленской области впервые участвовали в Учебно-практических курсах «Бастин» 19–25 августа 2012 года на полигоне



4-й танковой Кантемировской бригады. Курсы очень нужны, мы многому научились. Итогом нашего участия явились два фильма: Евгений Голубцов из РЕН-ТВ Смоленск сделал фильм «„Бастсион“: семь дней из жизни экстремального журналиста», Дина Гришина, специальный корреспондент филиала ВГТРК «Смоленск», создала картину «Бастсион». Оба фильма вошли в конкурсную Программу IV Международного телекинофестиваля «Профессия – журналист». Показ состоялся 24 октября 2012 года».

Кирилл Солок, начальник отдела региональной информационной политики и аналитической работы Главного управления информационной политики и общественных связей Администрации Смоленской области.

«На курсах «Бастсион» нас готовили к тому, чтобы мы не растерялись в экстремальных ситуациях. С особой тщательностью я тренировалась «во время приема раненых с поля боя, оказания первой медицинской помощи». И кто же знал, что спустя некоторое время после окончания учебы, будучи в отпуске, окажусь на пустынном ночном шоссе в глубинке России в чрезвычайной ситуации».

...В машине нас было пять человек с водителем. Машина на полной скорости слетела

в кювет... Из всех пассажиров я оказалась менее травмирована. Вызвала «Скорую помощь» и стала осматривать раненых. У водителя была разбита голова, и я, вспоминая свой опыт на курсах «Бастсион», сумела перевязать ее бинтом из аптечки, которую выдали курсантам по завершении учебы. Мне показалось, что у одной пострадавшей переломаны ноги и руки (как позднее оказалось, это действительно было так). Я обнаружила неподалеку доску и плотно примотала ее к ноге. Ссадины, царапины обработала йодом. Обработала рваную рану на животе, поврежденном стеклом. Руки мои были в работе. Вскоре приехала «Скорая» и фельдшер отметил профессионализм моих действий. Как же я была рада, что смогла помочь. Позже, когда мои родные выздоровели, они с удивлением меня спрашивали, где я всему научилась...

Вот так курсы «Бастсион», инициатором создания которых стал Союз журналистов Москвы (Ассоциация военной прессы), помогли мне в жизни. И я считаю, что основатели учебно-практических курсов были правы, когда посчитали, что журналистам это обучение необходимо. В этом убедились и мы с моей коллегой, которой тоже уже пришлось оказывать помощь людям в экстремальной ситуации».

Надежда Бородина, редактор газеты «Время»

Шигонского района Самарской области, выпускница курсов «Бастсион».

«Я участник 8-го потока курсов «Бастсион». Хотелось бы выразить организаторам и принимающей стороне огромнейшую благодарность за такую возможность побывать и поучаствовать в этом «театре военных действий». Особенно неизгладимые впечатления произвели практические занятия в сочетании с теорией. Эти ощущения вряд ли получится передать на словах. Я в соавторстве с оператором создал документальный фильм о прохождении курсов «Бастсион».

Александр Лансков, специальный корреспондент телеканала «Катунь-24», Алтайский край.

«Все было замечательно: организация учебного процесса, отношение к курсантам и даже размер порций на камбузе. Особенно понравились практические занятия на полигоне. Появилось желание освоить еще одну, или не одну, военную специальность. Огромное спасибо всем, кто принимал участие в организации и проведении данных курсов!!!»

Юрий Комлев, консультант организационно-методического отдела Управления информационной политики губернатора Красноярского края.

«Наша телекомпания уделяет серьезное внимание подготовке журналистов для работы в кризисных ситуациях. На курсах «Бастсион» прошли обучение 40 корреспондентов, операторов, видеоинженеров, ассистентов, продюсеров.

В целом организация учебно-практических курсов «Бастсион» проводится на высоком про-

фессиональном уровне. Выпускники курсов Амир Амиров, Даниил Анисимов, Мария Финошина, Андрей Дранников-Элинггер, Дарья Юрьева... после учебы неоднократно бывали в зарубежных командировках, в том числе в Северной Африке. И все говорят, что учеба помогла им правильно вести себя в критических ситуациях».

Алексей Соломатин, советник главного редактора «ТВ Новости».

«Я ни разу не работала в условиях военных действий. Но теперь ежегодно полицейские из Хакасии отправляются в командировки в «горячие точки», и, вполне возможно, однажды министр внутренних дел пригласит в поездку с ними и журналистов. Теперь я буду уверена в своей подготовке к такой командировке».

В Хакасии нередко случаются чрезвычайные ситуации, поэтому наиболее продуктивной лично для меня стала лекция психолога МЧС Натальи Лукаш. Также практически «слово в слово» я законспектировала выступление военного психолога Алексея Захарова.

Харизматичный Кипарас Мажейка поднял тревожащую нас тему: пытливости журналиста, профессионализма и независимой оценки, тему взаимодействия государства и СМИ. Встреча в рамках «Бастсиона» с этим человеком – это огромный подарок для меня. А возможность задать вопросы командующему Центральным военным округом Владимиру Чиркину – удача для журналиста!»

Ирина Полежаева, корреспондент ГТРК-Хакасия.



Противодействие терроризму в Российской Федерации

Взаимодействие территориальной службы медицины катастроф с органами власти, оперативными штабами и антитеррористическими комиссиями в Республике Карелия

О.И. Шишкин

В период конца XX – начала XXI века все более угрожающим становится рост количества и масштаба последствий террористических проявлений, а также различных стихийных бедствий, техногенных катастроф. Это заставляет человечество по-новому подходить к вопросам организации экстренной помощи людям, пострадавшим во время чрезвычайных ситуаций (ЧС), будь то совершение террористического акта, природный катаклизм или техногенная катастрофа. Учитывая растущие масштабы последствий чрезвычайных ситуаций, в различных государствах уже сравнительно давно начали выстраиваться соответствующие системы реагирования. Появилось целое направление медицины – медицина катастроф.

Для каждой страны характерны свои особенности в создании систем защиты и спасения населения при ЧС. Например, медицинская помощь при чрезвычайных ситуациях в США осуществляется в рамках Национальной системы медицины катастроф. Во Франции принята децентрализованная форма координации спасательных работ. Каждый департамент и крупный населенный пункт имеет специальную систему сил и средств для ликвидации последствий стихийных бедствий или аварий.

В Советском Союзе до 1961 года действовала медико-санитарная служба в составе местной противовоздушной обороны (МПВО), созданной для защиты населения на случай войны. Затем МПВО

была реорганизована в гражданскую оборону (ГО), а медико-санитарная служба – в медицинскую службу гражданской обороны (МСГО) – специальную организацию в системе здравоохранения, которая была ориентирована в основном на работу в условиях военного времени.

В конце 80-х годов XX века в СССР произошло много крупных ЧС, сопровождавшихся большими человеческими жертвами. Опыт ликвидации их последствий показал, что система здравоохранения, а также МСГО, нацеленная на работу в условиях возникновения очагов массовых санитарных потерь среди мирного населения в военное время, оказались не в состоянии в условиях ЧС мирного времени своевременно и качественно выполнить необходимый комплекс мероприятий медико-санитарного обеспечения. Возникла необходимость в выделении самостоятельной медицинской дисциплины, называемой экстренной медицинской помощью или, как принято во всем мире, – медициной катастроф. Наряду с научной проработкой этой проблемы требовалось создание в стране специальной службы, способной успешно решать задачи медико-санитарного обеспечения населения в ЧС мирного времени.

Начало создания службы медицины катастроф (экстренной медицинской помощи) в СССР было положено Постановлением Совета Министров СССР от 07.04.1990 г. «О создании в стране служ-



бы экстренной медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях». Министерству здравоохранения СССР предписывалось организовать в стране 6 центров экстренной медицинской помощи, возложив на них подготовку службы к действиям в ЧС, планирование, организацию и проведение научных и опытно-конструкторских работ с учетом местных условий; создать при центрах резерв медицинской техники, медикаментов, транспорта, средств связи и других ресурсов; организовать в союзных автономных республиках, областях и краевых центрах республиканские и областные (краевые) центры экстренной медицинской помощи. Министерству обороны СССР было предписано сформировать 4 многофункциональных отряда специального назначения, осуществить в течение 1990–1991 годов на местных базах обязательную подготовку всех врачей клинических специальностей по диагностике и оказанию первой врачебной помощи при неотложных состояниях.

Были определены организационные принципы создания службы экстренной медицинской помощи на базе действующих и вновь организуемых учреждений здравоохранения, подведена материальная и кадровая основа, обеспечивающая готовность службы к работе в ЧС и необходимую мобильность ее сил и средств к выдвиганию в рай-

оны ЧС. В структуре службы предлагалось иметь центры экстренной медицинской помощи, специализированные медицинские бригады постоянной готовности, станции (отделения) скорой медицинской помощи и станции (отделения) экстренной и планово-консультативной медицинской помощи.

Опыт работы службы экстренной медицинской помощи в СССР и в Российской Федерации в целом подтвердил правильность исходных концептуальных позиций, целесообразность основных принципов организации службы и основ ее деятельности. Вместе с тем были выявлены и существенные недостатки. Главными из них были: разобщенность сил и средств, предназначенных для ликвидации медико-санитарных последствий ЧС, по ведомствам; недостаточная четкость вертикальной структуры службы (федерального, регионального, территориального, местного и объектового уровней); нерешенность вопросов управления службой. Большинство требований Положения, в частности, по созданию центров экстренной медицинской помощи, резерва различного имущества и некоторые другие, не было выполнено. Все это заставило искать пути дальнейшего совершенствования службы, предназначенной для ликвидации медико-санитарных последствий ЧС.

В постановлении Правительства Российской

Федерации от 03.05.1994 г. № 420 «О защите жизни и здоровья населения Российской Федерации при возникновении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, авариями и катастрофами» сохранение жизни и здоровья населения России в условиях ЧС признано важнейшей государственной задачей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В решении данной проблемы большое внимание уделено подготовке населения, дальнейшему совершенствованию службы медицины катастроф, созданию условий для успешной ее деятельности. Этим постановлением было регламентировано создание единой Всероссийской службы медицины катастроф (ВСМК), функционально объединяющей службы медицины катастроф Минздрава России, Минобороны России, а также медицинские силы и средства МЧС, МВД России, других министерств и ведомств, участвующих в ликвидации медико-санитарных последствий ЧС.

На сегодняшний день ВСМК является одной из функциональных подсистем Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Она объединяет силы и средства медицинского назначения Министерства Российской Федерации по делам

гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства внутренних дел Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, Российской академии медицинских наук, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, ОАО «Российские железные дороги» и других организаций, предназначенных для ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций. Руководителем Службы является Министр здравоохранения Российской Федерации.

Территориальный уровень ВСМК (в масштабе субъектов Российской Федерации) представлен:

- территориальными центрами медицины катастроф (ТЦМК) с входящими в них штатными формированиями;

- центрами госсанэпиднадзора территориального уровня с входящими в них штатными формированиями;

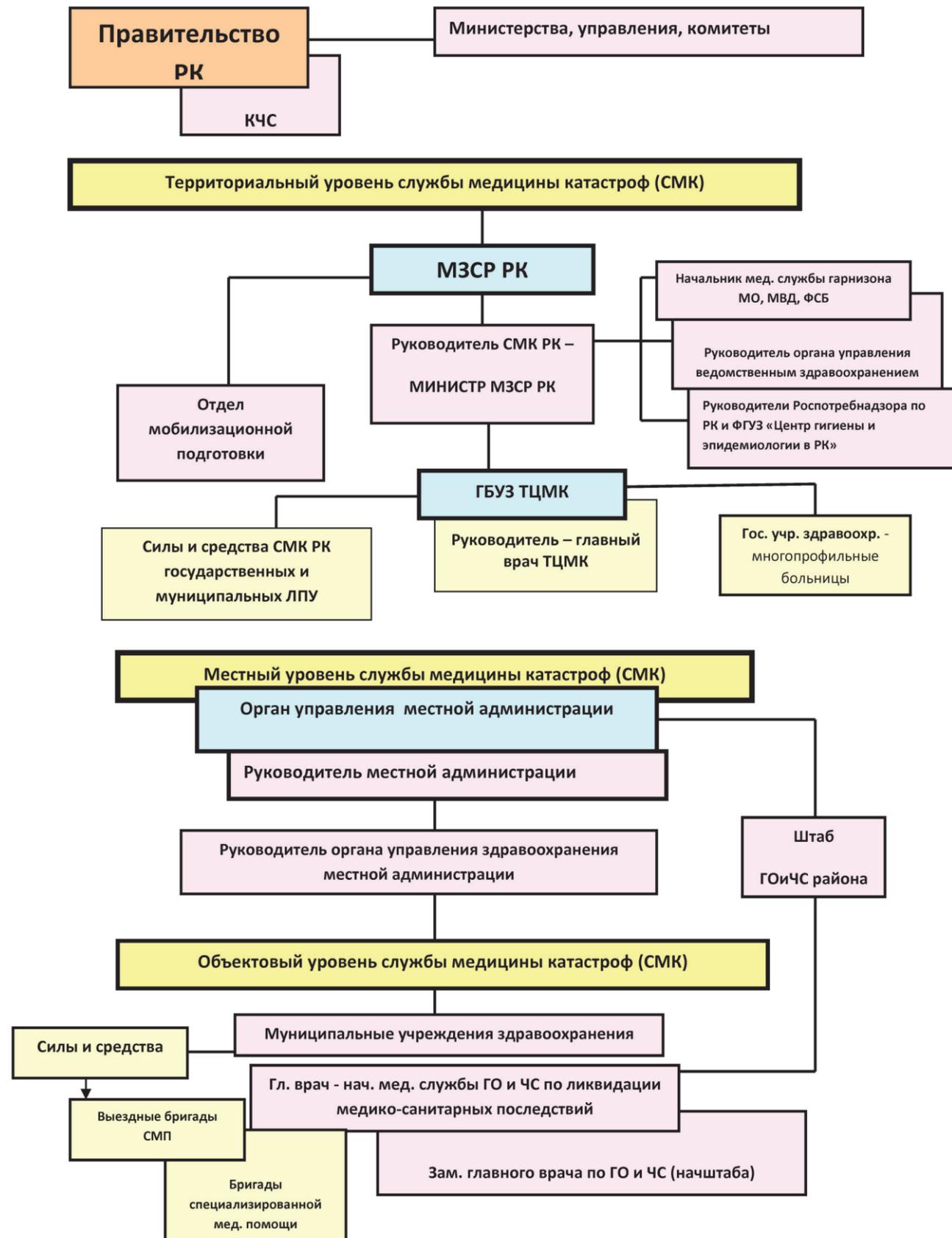
- нештатными формированиями ВСМК;

- формированиями Минобороны, МВД и МЧС России, других ведомств, расположенных на данной территории и предназначенных для участия в ликвидации медико-санитарных последствий ЧС;

- клиническими базами, предназначенными для



Территориальная подсистема РСЧС РК



ликвидации медико-санитарных последствий ЧС и оказания экстренной и консультативной медицинской помощи населению.

На федеральном уровне органом управления ВСМК является ФГБУ ВЦМК «Защита» Минздрава России. На региональном уровне органом управления службы медицины катастроф являются филиалы ВЦМК «Защита» (региональные центры медицины катастроф). На территориальном уровне органом управления службой медицины катастроф является ТЦМК. На местном уровне функции органов управления СМК выполняют центры медицины катастроф местного уровня – заместители главных врачей центральных (городских) районных больниц, руководители станций (подстан-

ности действий в направлении решения общих задач обеспечения безопасности людей при их столкновении с опасностью террористических проявлений. Здесь необходимо обратить внимание на то, что реагирование на террористические проявления имеет несколько иной характер в сравнении с действиями при катастрофах природного и техногенного плана. Хотя устранение их последствий, включая оказание экстренной помощи, составляет примерно тот же комплекс действий, но подход к вопросам организации и взаимодействия имеет определенные особенности. При террористическом акте целью совместных действий органов власти является не только устранение его последствий, но и недопущение новых жертв как среди простых



ций) скорой медицинской помощи. На объектовом уровне управление СМК осуществляется специально назначенными должностными лицами по делам ГО и ЧС.

В связи с созданием в 2006 году общегосударственной системы противодействия терроризму (Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму») служба медицины катастроф гармонично вошла в общую структуру государственных органов, стоящих на страже защиты общества от проявлений террористического характера.

Опыт первых лет построения новой системы противодействия терроризму заставил по-новому взглянуть на роль взаимодействия медицинских подразделений с другими структурами и слажен-

граждан, так и среди сотрудников органов власти.

Созданные в рамках новой общегосударственной системы противодействия терроризму межведомственные структуры НАК, ФОШ, АТК и ОШ в субъектах Российской Федерации как раз решают эти задачи в комплексе. И хотя они имеют совершенно конкретную функциональность – противодействие терроризму, можно с уверенностью сказать, что с их созданием значительно повысился общий уровень взаимодействия органов власти в чрезвычайных ситуациях.

В Республике Карелия опыт взаимодействия, накопленный за период деятельности указанных межведомственных структур, со всей очевидностью позволил вывести на новый качественный уровень в том числе и работу по устранению

медико-санитарных последствий ЧС.

Указом Главы Республики Карелия от 21 апреля 2005 года № 33 в республике созданы силы и средства территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Служба медицины катастроф Министерства здравоохранения и социального развития Республики Карелия входит в состав и является основой функциональной территориальной подсистемы Единой государственной системы пред-

территориальной подсистемы РСЧС Республики Карелия к ликвидации чрезвычайных ситуаций террористического характера на территории Республики Карелия осуществляется:

по решению высшего должностного лица Республики Карелия, органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Карелия, руководителей организаций, осуществляющих руководство деятельностью указанных сил и средств;

по решению руководителя оперативного



упреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций РК. В ее функции входит ликвидация медико-санитарных последствий ЧС или террористических актов (как частного случая ЧС). Руководителем Службы медицины катастроф является министр здравоохранения и социального развития Республики Карелия.

В общем случае привлечение сил и средств

штаба в Республике Карелия либо по решению соответствующего руководителя подразделения органа ФСБ или МВД в муниципальном районе или городском округе, организующего проведение первоочередных мероприятий по пресечению теракта и минимизации его последствий.

Для оказания экстренной помощи пострадавшим на месте ЧС Служба медицины катастроф



имеет 52 выездных бригады в составе 11 отделений (пунктов) скорой медицинской помощи, а также бригаду экстренного реагирования ГБУЗ «ТЦМК», у которых есть санитарный транспорт, оснащенный средствами поддержания жизненно важных функций. Организовано 68 внештатных бригад специализированной медицинской помощи на базе лечебно-профилактического учреждения Республики Карелия.

Для доставки пострадавших в специализированные отделения государственных учреждений здравоохранения предусмотрено использование авиационной техники Северо-Западной базы авиационной охраны лесов – вертолет МИ-8, самолет АН-2.

Оказание квалифицированной и специализированной медицинской помощи организуется на базе специализированных отделений лечебно-профилактических учреждений г. Петрозаводска. Структура коечного фонда лечебно-профилактических учреждений составляет 6593 койки, в том числе 1924 койки хирургического профиля и 4669 коек терапевтического профиля. В случае необходимости для оказания консультативной и медицинской помощи могут быть привлечены ведущие специалисты лечебно-профилактических учреждений и научно-исследовательских институтов федерального уровня.

В соответствии с приказом Минздравсоцразвития РК от 17 августа 2004 года № 273 «О выделении коек и распределении лечебно-профилакти-

ческим учреждениям для приема пострадавших при ликвидации медико-санитарных последствий ЧС» в случае необходимости предусмотрено перепрофилирование терапевтических коек в хирургические.

Организуя медицинское обеспечение населения, прямо или косвенно пострадавшего от террористического акта, органы управления здравоохранением в зависимости от решаемых задач должны в той или иной степени взаимодействовать с различными силовыми структурами и ведомствами, с подведомственными учреждениями и формированиями, привлекаемыми для ликвидации последствий террористических актов. Поэтому четкое взаимодействие, ясное понимание своих задач и их места в общей системе реагирования на террористические проявления позволит минимизировать медико-санитарные последствия терактов.

С учетом этого значительное внимание в организации взаимодействия органов власти уделяется всесторонней отработке, в том числе в рамках практических тренировок, порядка действий по минимизации медико-санитарных последствий терактов. Эта работа организуется как непосредственно в ходе антитеррористических учений, так и на этапе подготовки к ним. Такая форма работы, носящая заблаговременный характер, позволяет заранее разрабатывать многовариантные схемы взаимодействия, проводить тренировки, как с заинтересованными ведомствами, так и с личным составом.

При этом следует учитывать, что мероприятия по отработке взаимодействия в рамках деятельности оперативных штабов и антитеррористических комиссий не содержат в себе цели научить специалистов работать при оказании медицинской помощи. Ставится задача отработки вопросов информационного и практического взаимодействия, координации совместной работы в районе чрезвычайной ситуации, вызванной совершением теракта. Соответственно замысел учений строится таким образом, чтобы максимально дать возможность соприкосновению медицинских сил с другими подразделениями группировки различной

ного учения по пресечению террористического акта и минимизации его последствий на объекте культурно-развлекательной сферы в полном объеме отработано взаимодействие в части организации оказания экстренной медицинской помощи при совершении взрыва с большим числом пострадавших. Практически был отработан полный комплекс мероприятий, начиная от оповещения и развертывания, первичной диагностики и сортировки пострадавших, до доставки и оформления их в стационарные медицинские учреждения г. Петрозаводска.

На всех этапах брался хронометраж проводи-



направленности (оцепление, блокирование, эвакуация, ликвидация последствий, ликвидация угрозы взрывов и т.п.).

В той или иной степени на антитеррористических учениях осуществляется отработка вопросов минимизации медико-санитарных последствий теракта. Наиболее полно оперативным штабом в Республике Карелия порядок проведения практических мероприятий по оказанию экстренной медицинской помощи отработывался применительно к объектам транспорта (воздушного, водного, железнодорожного) и массового пребывания людей.

В начале 2011 года в рамках командно-штаб-

ных мероприятий. На этапе оповещения учебная вводная о взрыве на объекте доводилась до подразделений службы медицины катастроф по нескольким направлениям: через Единую дежурно-диспетчерскую службу и через дежурные службы правоохранительных органов. В процессе развертывания и первичных действий по спасению и оказанию помощи пострадавшим было организовано взаимодействие с прибывшими на место нарядами полиции, подразделениями поисково-спасательной службы. Спасатели после выноса пострадавших из очага передавали их медицинским работникам. Затем осуществлялась первичная диагностика

и сортировка пострадавших и организовывалась их доставка в стационарные медицинские учреждения. По прибытии в стационарные медучреждения также отработывался полный комплекс мероприятий по передаче пострадавших для дальнейшего специализированного лечения. Весь круг задач был отработан отдельно по взрослому и по детскому контингенту.

Примерно аналогичный круг вопросов (только без доставки условно пораженных в стационарные медучреждения) отработан на объектах железнодорожного транспорта.

На одном из учений комплексно отработан вопрос развертывания временного медицинского стационара в полевых условиях при существенном удалении района происшествия от крупных населенных пунктов и наличии сложностей в оперативной доставке пострадавших в стационарные медучреждения.

Дважды проводились учения по пресечению террористического акта на объекте воздушного транспорта, в том числе с отработкой задач по минимизации последствий при наличии большого количества пострадавших.

Все эти мероприятия позволили существенно улучшить качество взаимодействия медицинских подразделений с различными структурами, ясно продемонстрировали особенности работы медиков в районе очага поражения, вызванного терактом.

Полученные навыки организации службой медицины катастроф мероприятий по ликвидации ЧС на различных объектах сыграли положительную роль в реальной масштабной чрезвычайной ситуации, хотя и не связанной с терактом. Они нашли применение при ликвидации медико-санитарных последствий катастрофы пассажирского самолета Ту-134, произошедшей в районе аэродрома «Бесовец» 20 июня 2011 года. Полученная дежурно-диспетчерской службой ТЦМК от различных ведомств оперативная информация о ЧС позволила своевременно оповестить и создать группировку сил службы медицины катастроф Республики Карелия в непосредственной близости от места падения самолета. Незамедлительно были проведены оповещение и сбор руководства службы медицины катастроф Республики Карелия, бригад специализированной медицинской помощи. Организован перевод лечебно-профилактических учреждений г. Петрозаводска в режим приема большого количества пострадавших. Проведена оперативная отработка основных документов службы медицины катастроф Республики Карелия, регламентирующих работу службы медицины катастроф в условиях ЧС. Только согласован-

ные действия между ФСБ, МВД, МЧС России, Государственным комитетом по обеспечению жизнедеятельности и безопасности населения Республики Карелия позволили в кратчайшие сроки развернуть группировку медицинских сил, провести сортировочные мероприятия, оказать догоспитальную квалифицированную медицинскую помощь и эвакуацию пораженных по назначению в лечебно-профилактические учреждения г. Петрозаводска для оказания специализированной помощи. В дальнейшем была выполнена эвакуация пациентов в центральные, федеральные лечебно-профилактические учреждения г. Москвы с привлечением сил МЧС и ФГБУЗ ВЦМК «Защита».

По мнению специалистов в данной области, в целом служба медицины катастроф Республики Карелия справилась с ликвидацией медико-санитарных последствий ЧС, связанной с авиакатастрофой. Вместе с тем, реальная ситуация указала на необходимость в целях улучшения качества оказания медицинской помощи пострадавшим от ЧС работать над улучшением материально-технической базы ТЦМК. В частности, требуется обеспечение региональных центров современными аппаратами искусственной вентиляции легких, мониторами наблюдения за витальными функциями пациентов, санитарными автомобилями повышенной проходимости, авиамедицинским и медицинским модулем с автономной системой жизнеобеспечения, современными средствами связи. Кроме этого, имеется определенный кадровый дефицит в специалистах, особенно в отдаленных районах Республики Карелия, необходимы новые помещения для ГБУЗ ТЦМК с организацией учебного центра для сотрудников, участвующих в ликвидации ЧС, и населения по правилам оказания первой помощи. Как известно, помощь, оказанная в течение первого часа, увеличивает в разы выживаемость пациентов от полученных повреждений.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что работа подразделений службы медицины катастроф в рамках общегосударственной системы противодействия терроризму, их взаимодействие в рамках антитеррористических комиссий и оперативных штабов в регионах получила новый импульс в своем развитии. Четкое понимание единых целей и задач при планировании, подготовке и проведении соответствующих мероприятий по минимизации последствий терактов позволяет вывести на новый уровень оперативность, а соответственно эффективность и своевременность решения вопросов оказания экстренной медицинской помощи пострадавшим.



Опыт работы аппарата АТК в Краснодарском крае в период кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации

В.А. Мишенков

Основой для реализации организационно-практических мер по обеспечению безопасного проведения выборных кампаний 2011–2012 годов для аппарата АТК в Краснодарском крае стали решение XXXI заседания Национального антитеррористического комитета от 18 октября 2011 года «О мерах по обеспечению безопасности в ходе подготовки и проведения в 2011 году выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и решение выездного (г. Сочи) совещания Совета Безопасности Российской Федерации в ЮФО от 26 мая 2011 года «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности избирательных кампаний и крупных массовых мероприятий на территории субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного Федерального округа».

Приступая к работе по их исполнению, сотрудники аппарата АТК исходили из того, что выборы депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации всегда знаковое событие для общественно-политической жизни страны, их итоги определяют пути развития го-

сударства на достаточно долгий период, и в этой связи обеспечение безопасного проведения выборных кампаний является приоритетной задачей органов исполнительной власти всех уровней. С учетом реализации на территории края олимпийского мегапроекта эта задача еще более актуализировалась.

Во исполнение упомянутых решений аппаратом АТК было инициировано проведение 11 октября 2011 года совместного заседания постоянно действующего координационного совещания – Совета безопасности при главе администрации (губернаторе) и Антитеррористической комиссии края. По итогам заседания принято решение «О мерах по обеспечению законности, правопорядка и антитеррористической безопасности в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации».

Решением был обозначен круг задач в сфере обеспечения безопасности выборов для краевых властных структур и органов местного самоуправления.

При этом главам муниципальных образований – председателям антитеррористических комиссий рекомендовано:

принять исчерпывающие меры по устранению недостатков в обеспечении физической и технической защиты комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы». Обеспечить необходимое финансирование мероприятий по оборудованию помещений ГАС «Выборы» средствами охранной сигнализации с подключением на пультах централизованного наблюдения территориальных отделов вневедомственной охраны;

совместно с территориальными подразделениями ГУ МВД, УФСБ, ГУ МЧС России по Краснодарскому краю, департаментами культуры, физической культуры и спорта, образования и науки, здравоохранения Краснодарского края в соответствии с методическими рекомендациями аппарата АТК края организовать обучение и переподготовку лиц, ответственных за антитеррористическую защищенность объектов культуры, спорта, образования, здравоохранения и иных объектов, на которых размещены избирательные участки;

совместно с территориальными подразделениями ГУ МВД России по Краснодарскому краю принять меры по оснащению в период проведения избирательных кампаний системами круглосуточного видеонаблюдения мест массового пребывания граждан, а также избирательных участков средствами обеспечения безопасности;

организовать совместно с представителями территориальных подразделений органов внутренних дел, УФСБ, ГУ МЧС России по Краснодарскому краю проверки состояния защищенности критически важных и потенциально опасных объектов (в том числе комплексов ГАС «Выборы»), а также объектов олимпийского строительства, жизнеобеспечения и мест массового пребывания граждан;

произвести уточнение сил и средств, необходимых для участия в мероприятиях по минимизации и ликвидации последствий возможных терактов на избирательных участках. Во взаимодействии с оперативными группами в муниципальных образованиях отработать алгоритм реагирования на возможное поступление сообщений о террористических угрозах (в т.ч. ложных) или возникновение иных чрезвычайных обстоятельств;

с учетом изменений оперативной обстановки в крае внести коррективы в действующие планы, направленные на устранение возможных новых угроз безопасности, повышение практической готовности всех руководителей и сотрудников различных взаимодействующих структур к предупреждению чрезвычайных ситуаций или

оперативной локализации их развития;

принять меры по обеспечению всех избирательных участков надежными каналами связи с оперативными службами правоохранительных органов, а также территориальными подразделениями ГУ МЧС России по Краснодарскому краю, обеспечить дублирование средств связи и проверку их функционирования;

организовать силами сотрудников органов местного самоуправления, полиции, казачьих и общественных формирований правоохранительной направленности подворные обходы населенных пунктов края в целях выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению актов политического экстремизма и терроризма;

организовать на рабочих местах дежурство работников администраций муниципальных образований края в день выборов для решения вопросов организационно-технического обеспечения голосования.

Учитывая опыт прошлых избирательных кампаний, в качестве приоритетных определены задачи по предупреждению нарушений законов о выборах, своевременному выявлению и пресечению возможных экстремистских и террористических проявлений, публичных призывов, направленных на дестабилизацию общественно-политической обстановки в период подготовки и проведения выборов.

Проблема обеспечения безопасности выборов нашла также свое отражение в указании АТК края «Об обеспечении безопасности избирательной кампании». Проекты решения и указания были подготовлены аппаратом АТК Комиссии.

Кроме того, с целью выработки единых подходов к реализации защитных мер на избирательных участках аппаратом Комиссии в сжатые сроки были разработаны «Учебно-методические рекомендации по антитеррористической защищенности объектов, на которых размещены избирательные участки». В рекомендациях были определены основные мероприятия, которые необходимо реализовать хозяйствующим субъектам самостоятельно, совместно с правоохранительными органами и органами безопасности, с территориальными подразделениями МЧС, с органами местного самоуправления, дана методика создания системы оповещения, а также материал для проведения занятий с членами участковых избирательных комиссий и персоналом хозяйствующих субъектов. Тираж рекомендаций (свыше 3 тысяч) позволил обеспечить ими каждый избирательный участок и орган внутренних дел.

Одновременно в целях организованного проведения выборов кампаний в части мер антитеррористической безопасности совместно

с прокуратурой края инициировано проведение семинара-совещания с участием заместителей глав администраций муниципальных образований, курирующих вопросы взаимодействия с правоохранительными органами, секретарей антитеррористических комиссий, территориальных прокуроров. Проведение семинара в таком формате позволило оперативно поставить задачи по организации безопасного проведения выборов кампаний и одновременно дать разъяснения по конкретным проблемным моментам.

В рамках семинара заместителям глав муниципальных образований и секретарям муниципальных АТК был дан ряд рекомендаций, в том числе:

в качестве опорного нормативного правового акта при подготовке решений муниципальных АТК применять постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 года № 511 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов Президента Российской Федерации», четко обозначившего круг ведомств, задействованных в сфере обеспечения безопасности избирательных кампаний;

решения комиссий должны четко определять ответственность задействованных в обеспечении мер безопасности структур на местах, в том числе с увязкой с уже действующими ведомственными планами по обеспечению безопасности избирательных кампаний (в особенности по линии органов внутренних дел);

с вступлением избирательных кампаний в наиболее активные фазы принятие необходимых дополнительных уточняющих решений осуществлять не только в рамках заседаний АТК, но и в других форматах (на оперативных, аппаратных совещаниях, совещаниях при заместителях глав муниципалитетов);

в подготовительный период в интересах принятия оперативных мер реагирования наладить мониторинг складывающейся обстановки на территории муниципального образования с обязательным получением информации о возможных угрозах и рисках, могущих оказать негативное влияние на проведение избирательной кампании на подведомственной территории, из территориальных подразделений ФСБ, органов внутренних дел, территориальных прокуратур (в части исполнения ими надзорных функций и обладания в этой связи соответствующей информацией), а также «собственных» ресурсов – подразделений или должностных лиц, ответственных за сферу

АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ

ОБЯЗАННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРИ УГРОЗЕ СОВЕРШЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО АКТА

НЕОБХОДИМО:

- ▶ Проинформировать дежурные службы территориальных органов МВД, ФСБ, МЧС.
- ▶ Срочно проверить готовность средств оповещения.
- ▶ Опасность отграничить учреждения, организации, население об угрозе террористического акта, проинформировать о периоде действий.
- ▶ Уточнить путь эвакуации рабочих, служащих, жителей дома на случай ЧС.

БУДЬ БИДТЕЛЬНО!

НЕОБХОДИМО:

- ▶ Проверять места парковки автомобилей (нет ли чужих, подорванных, бесхозных).
- ▶ Организовать дополнительную охрану предприятий, учреждений, организаций, домов граждан.
- ▶ Оповестить в случае угрозы службы территориальных органов МВД, ФСБ, МЧС.
- ▶ Принять меры по спасению пострадавших, оказанию первой медицинской помощи.
- ▶ Не допускать посторонних к месту ЧС.
- ▶ Организовать встречу работников милиции, ФСБ, пожарной охраны, «Скорой помощи», спасательных подразделений МЧС.

ЕСЛИ ВАС ЗАХВАТИЛИ В ЗАЛОЖНИКИ

Возьмите себя в руки, успокойтесь, не паникуйте. Разговаривайте спокойным голосом. Подчиняйтесь физически и морально к возможному стрессовому испытанию. Не высказывайте ненависть и пренебрежение к похитителю. С самого начала (особенно в первый час) выполняйте все указания баундот.

Не привлекайте внимание террористов своим поведением, не оказывайте активного сопротивления. Это может усугубить ваши повреждения.

Не пытайтесь бежать, если нет полной уверенности в успехе побег.

Завяжите о своем покое пострадавших.

Заполните как можно больше информации о террористах (рост, вес, комплекция, возраст, особенности внешности, телосложения, шажка, тембр голоса, манера поведения, темперамент, манера поведения).

Постарайтесь определить место своего нахождения (загочек).

Сохраняйте умственную и физическую активность. Помогите, правоохранительные органы делают все, чтобы вас вызволили.

Не принимайте пищу. Это поможет сохранить силы и здоровье.

Расположитесь подальше от окон, дверей и самих террористов. Это необходимо для обеспечения вашей безопасности в случае угрозы помехи, стрельбы снайперов на порошке преступников.

При угрозе взрыва ложитесь на пол лицом вниз, сложив руки на затылке.

ПОСЛЕ ОСВОБОЖДЕНИЯ НЕ ДЕЛАЙТЕ СКОРОПРАВИТЕЛЬНЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ.

ТЕЛЕФОНЫ ДЛЯ ЭКСТРЕННОГО РЕАГИРОВАНИЯ

- ▶ МИЛИЦИЯ 02
- ▶ ДЕЖУРНЫЙ БЛИЖАЙШЕГО ОТДЕЛЕНИЯ МИЛИЦИИ
- ▶ ДЕЖУРНЫЙ ПО ОТДЕЛУ ФСБ
- ▶ ДЕЖУРНЫЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ ГО И ЧС
- ▶ ДЕЖУРНЫЙ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА (РАЙОНА)
- ▶ ЕДИНАЯ СЛУЖБА СПАСЕНИЯ 112 или 01
- ▶ СКОРАЯ ПОМОЩЬ 03
- ▶ ГАЗОВАЯ СЛУЖБА 04
- ▶ ДИСПЕЧЕР ЖКХ

этноконфессиональных отношений, связи с общественными объединениями, работу в молодежной среде, взаимодействие со средствами массовой информации, отраслевой мониторинг состояния антитеррористической защищенности объектов от возможных террористических посягательств;

при реализации практических мер – по максимуму избежать возможных противоречий, взаимоисключающих установок и требований, в особенности в области мер, связанных с оснащением избирательных участков инженерно-техническими средствами охраны и реализацией на них режимных и внутриобъектовых мер (тех ситуаций, когда требования вневедомственной охраны и подразделений МЧС, основанные на ведомственных документах, могут различаться. В этом случае решения должны находиться в плоскости разумного компромисса. В целом, к избирательным участкам, размещенным на сложных объектах, должен быть обеспечен индивидуальный подход, направленный на реализацию максимально возможных мер безопасности);

во взаимодействии с оперативной группой в муниципальном образовании адекватно реагировать на «ложный» терроризм, обеспечивая при этом фиксацию сообщения



и дальнейшие оперативные мероприятия в отношении звонившего и принятие выверенного решения на эвакуацию избирательного участка в специальный резерв из автобусов и продолжения процедуры голосования там;

организовать обучение и переподготовку лиц, ответственных за антитеррористическую защищенность объектов культуры, спорта, образования, здравоохранения и иных объектов, на которых размещены избирательные участки. С учетом того, что важную роль в организованном проведении выборов сыграет стабильное функционирование объектов связи, энергетики, ЖКХ, их персонал также привлечь к учебе;

в рамках обучающих мероприятий обеспечить использование пособия ЦИК «Взаимодействие избирательных комиссий и органов внутренних дел по обеспечению прав граждан и правопорядка на выборах и референдумах», а также методических рекомендаций, изданных аппаратом АТК.

Кроме того, с участием аппарата АТК на базе ГУЗ «Клинический госпиталь для ветеранов войн» совместно с департаментом здравоохранения Краснодарского края проведено инструктивно-методическое занятие с должностными лицами учреждений здравоохранения края, ответственными за их антитеррористическую защищенность, по вопросу обеспечения безопасности избирательных участков, размещенных на объектах данной категории.

На муниципальном уровне также были про-

ведены соответствующие заседания антитеррористических комиссий и реализован комплекс обучающих мероприятий. Одновременно активизированы обследования состояния антитеррористической защищенности избирательных участков и объектов, обеспечивающих их бесперебойную работу. Принятые меры позволили своевременно вскрыть и устранить недостатки на объектах избирательной системы в восточных районах края, граничащих с Карачаево-Черкесией и Ставропольским краем, а также на «обеспечивающих» объектах, считавшихся до проведения обследований «благополучными» в антитеррористическом отношении (ряд водозаборных сооружений городов Краснодар, Ейск и объекты энергетики в Белореченском районе).

Проведенные обследования способствовали оптимизации размещения избирательных участков в Сочинском регионе, что впоследствии обеспечило комфортное голосование для местных жителей и персонала олимпийских объектов.

В интересах получения максимально полной картины о складывающейся на территории края в период подготовки выборов обстановке были актуализированы каналы взаимодействия с краевой избирательной комиссией, ведомствами «силового» блока края, аппаратом оперативного штаба в крае, краевой прокуратурой, департаментами здравоохранения, образования, гражданской защиты, средствами массовой информации, управлением по взаимодействию с общественными объединениями и организациями.

Под контроль взяты около 3 тысяч образованных на территории края избирательных участков (в том числе 102 участка – в больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания избирателей; 4 – на железнодорожных вокзалах; 3 – в местах содержания под стражей, по одному на морском судне и в воинской части, 15 – в Адлерском районе для организации голосования избирателей, занятых на строительстве олимпийских объектов). Иницированы обследования состояния режимных мер на них. Обеспечен сбор и анализ информации о принимаемых мерах антитеррористической защищенности. Значительное внимание было уделено повышению уровня оснащенности избирательных участков инженерно-техническими средствами защиты.

В рамках проведенной работы всем избирательным комиссиям органами местного самоуправления предоставлены помещения, в том числе отдельные, для размещения оборудования комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы». 90 % помещений с размещением комплексов ГАС «Выборы» оборудованы техническими средствами

охраны с подключением на ПЦО территориальных ОВО. Кнопками тревожной сигнализации, подключенными к ПЦО вневедомственной охраны полиции, оборудовано свыше 40 % участков.

В интересах обеспечения безопасности избирательных участков в приграничных с Карачаево-Черкесией и Ставропольским краем районах инициировано использование потенциала Некоммерческого партнерства «Центр антитеррористической деятельности и общественной безопасности Кубани», предоставившего бесплатные услуги по установке средств экстренной связи с правоохранительными органами на избирательных участках в день голосования.

На 329 избирательных участках установлены системы видеонаблюдения, 50 наиболее посещаемых избирательных участков оснащены стационарными металлодетекторами. Органами внутренних дел в интересах обеспечения безопасности участков применялись около 2 тысяч ручных приборов, позволяющих обнаруживать оружие и взрывные устройства.

В подготовительный период УМВД-ОМВД края совместно с территориальными подразделениями УФСБ России и администрациями муниципальных образований проведено 7 тактико-специальных учений по обеспечению антитеррористической безопасности объектов избирательной системы, в ходе которых моделировались различные варианты возможного развития ситуации с отработкой алгоритма действий сотрудников полиции и членов избирательных комиссий в этих условиях. Осуществлено 233 комиссионных обследования помещений избирательных комиссий и участков, по выявленным недостаткам их технической укомплектованности и защищенности направлены 73 информации в органы местного самоуправления и прокуратуры.

Иницированы 586 обследований антитеррористической защищенности 189 критически важных объектов, объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, приняты конкретные меры по усилению их защиты, реализация которых была активизирована в день голосования.

Органами надзорной деятельности ГУ МЧС по Краснодарскому краю в целях обеспечения пожарной безопасности на объектах, задействованных в кампании по выборам депутатов Госдумы, проведена 2701 проверка. С обслуживающим персоналом проведено 2816 инструктажей на противопожарную тематику. Организовано информирование об имеющихся нарушениях требований пожарной безопасности органов прокуратуры и властных структур.

УФМС России по Краснодарскому краю орга-

низовано исполнение запросов избирательных комиссий в рамках уточнения списков избирателей, предоставление сведений о выданных паспортах, зарегистрированных и снятых с регистрационного учета по месту жительства граждан РФ, наличии у кандидатов гражданства Российской Федерации. Организованы 123 рабочих встречи и совещания с представителями общественных, национально-культурных объединений и религиозных организаций по вопросам соблюдения положений миграционного законодательства.

Департаментом здравоохранения Краснодарского края совместно администрациями муниципальных образований отработаны расчеты по медицинскому обеспечению пострадавших при возможном совершении диверсионно-террористического акта по каждому муниципальному образованию (количество стационаров и диспансеров, их коечные фонды, амбулаторно-поликлинических учреждений, станций и отделений, а также бригад скорой помощи, станций переливания крови, объем заготовки крови и резерв медикаментов). Уточнены расчеты необходимого количества медицинского персонала, в том числе психологов. В повышенную готовность для действий в чрезвычайных ситуациях приведен «Центр медицины катастроф» департамента здравоохранения Краснодарского края.

Приняты необходимые меры по обеспечению безопасности учреждений образования, на территории которых размещены избирательные участки. Обследованы прилегающие к образовательным учреждениям территории на наличие мест возможной закладки взрывных веществ и устройств. Закрыты чердаки, подвалы, другие места несанкционированного проникновения в помещения зданий. Проведена инвентаризация средств тревожной сигнализации и первичных средств пожаротушения, внеплановое техническое обслуживание автоматических пожарных сигнализаций.

Вопросы обеспечения безопасности населения на период проведения выборов освещены в информационных программах краснодарских краевых телекомпаний («9 канал», ГТРК «Кубань», «Екатеринодар», ТРК «Фотон»), а также в печатных СМИ («Краснодарские известия», «Кубанские новости», «Краевые новости», «Единая Россия на Кубани», «Вольная Кубань»).

В целом реализуемый комплекс мероприятий по обеспечению общественной безопасности на период выборных кампаний имел системный и целенаправленный подход и позволил обеспечить защищенность каждого жителя Кубани от преступных посягательств при реализации конституционного права на участие в выборах.



Сфера ответственности органов государственной охраны в борьбе с терроризмом

А.В. Киселев

В современных условиях терроризм – один из методов политической борьбы, суть которого заключается в применении крайних форм насилия или угрозы такового с целью устрашения политических противников, принуждения органов вла-

сти или населения к определенным действиям или отказу от них.

Только за последние годы в мире были убиты такие политические и государственные деятели как У. Пальме, Р. Ганди, М. Бодиаф, И. Рабин,

В. Саркисян, А. Кадыров, а также были совершены покушения на М. Горбачева, Х. Мубарака, Э. Шеварнадзе, Х. Карзая, Ж. Ширака, И. Ругову, Ю. Евкурова.

Ряд выдающихся государственных и политических деятелей и в настоящее время продолжает находиться в «черных списках» террористов.

В России за последние годы только в отношении представителей органов власти и управления, депутатов различных советов было совершено несколько сот насильственных акций с использованием взрывных устройств, огнестрельного и холодного оружия. В результате этих акций погибли десятки человек.

Таким образом, террористические акты представляют собой прямую угрозу безопасности, как для объектов государственной охраны, так и для охраняемых объектов.

Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремиз-

ма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации¹.

Правовые и организационные аспекты противодействия терроризму в Российской Федерации определены в Федеральном законе «О противодействии терроризму»² (Закон) и в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму»³ (Указ). Но, к сожалению, законодатель в указанных нормативных правовых актах не раскрывает, какие же именно субъекты обязаны непосредственно осуществлять противодействие терроризму в пределах своей компетенции.

Между тем, утративший ныне силу Федеральный закон «О борьбе с терроризмом»⁴ в п. 3 ст. 6 прямо называл субъекты, непосредственно осуществляющие борьбу с терроризмом. Таковыми являлись: Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Министерство внутренних дел Российской Федерации; Служба внешней разведки Российской Федерации; Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО Рос-





сии), Министерство обороны Российской Федерации. Помимо этого, до мая 2008 года действовало постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности»⁵, называющее федеральные органы исполнительной власти в количестве 50 субъектов, непосредственно занимающихся антитеррористической деятельностью.

Действующий Закон в ст. 15 предусматривает, что: «В состав группировки сил и средств могут включаться подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил Российской Федерации, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», однако их непосредственные полномочия он не называет. Поэтому приходится только предполагать, какие же именно «подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности», обязаны противодействовать терроризму.

Указ, к сожалению, тоже прямо не определяет перечень органов исполнительной власти, обя-

занных противодействовать терроризму. В то же время, проводя анализ состава Национального антитеррористического комитета, утвержденным данным Указом, можно установить органы исполнительной власти, противодействующие терроризму, среди которых есть и органы государственной охраны.

Правовое регулирование деятельности органов государственной охраны при проведении антитеррористических мероприятий имеет некоторые особенности.

Так, правовую основу деятельности органов государственной охраны образуют Конституция Российской Федерации⁶, Федеральный закон «О безопасности»⁷, Федеральный закон «О государственной охране»⁸, Положение «О федеральной службе охраны Российской Федерации»⁹ и другие нормативные правовые акты.

Задачи органов государственной охраны определены в Указе Президента Российской Федерации «Положение о федеральной службе охраны Российской Федерации». Одной из задач является участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом.

Для выполнения возложенных на них задач органы государственной охраны наделяются специальными полномочиями, среди которых:

организация персональной охраны объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания, в том числе и на трассах проезда;

организация и проведение охранных, режимных, технических и иных мероприятий в местах постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда объектов государственной охраны, обеспечение в указанных местах общественного порядка; принятие мер по устранению обстоятельств, препятствующих осуществлению государственной охраны;

разработка и осуществление специальных мероприятий по обеспечению безопасности объектов государственной охраны, в том числе в военное время и при чрезвычайных ситуациях;

участие в пределах своих полномочий в разработке и реализации мер по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности.

Соответственно, рассмотрение роли ФСО России в деятельности по борьбе с терроризмом предполагает два взаимно увязанных направления:

участие в борьбе с терроризмом как общественным явлением;

участие в выявлении, предупреждении и пресечении террористического акта, как одного из наиболее опасных преступлений.

В соответствии с указом ФСО России представлено в составах Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба в лице Директора ФСО России, а в составе антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации и составе оперативного штаба в субъекте Российской Федерации – в лице начальника Центра специальной связи и информации ФСО России в субъекте Российской Федерации.

В своей оперативно-служебной деятельности ФСО России как федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны в рамках противодействия терроризму участвует:

в разработке государственной политики в области борьбы с терроризмом, в выявлении и устранении причин и условий, способствующих возникновению терроризма и осуществлению террористической деятельности;

в осуществлении сбора и анализа информации о состоянии и тенденциях терроризма на территории Российской Федерации;

в работе оперативных штабов по управлению контртеррористическими операциями и в проведении таких операций;

в осуществлении правового режима в зоне про-

ведения контртеррористической операции, предусмотренного ст. 11 Закона;

в координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом, при проведении охранных мероприятий по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов;

в подготовке международных договоров в области борьбы с терроризмом;

в выработке предложений о совершенствовании федерального законодательства в области борьбы с терроризмом.

ФСО России непосредственно осуществляет борьбу с терроризмом «посредством обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов»¹⁰. При этом важной составляющей такой борьбы являются уголовно-правовые меры защиты личности, общества и государства от терроризма.

Вместе с тем нужно учитывать, что подразделения ФСО России в своей повседневной деятельности не проводят боевые операции по уничтожению бандформирований и задержанию лидеров террористических организаций. Специфика работы сотрудников ФСО России обуславливает то, что объективным критерием и оценкой эффективности их деятельности является нормальное функционирование руководителей государства, безопасность которых им вверена, а также лиц, временно порученных для охраны, включая лидеров иностранных государств, находящихся в Российской Федерации с официальными и рабочими визитами.

¹Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ 2009, № 20, ст. 2444.

²Федеральный закон 06 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 08 ноября 2011 г.) // СЗ Российской Федерации 2006, № 11, ст. 1146.

³Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (в ред. от 08 октября 2010 г.) // СЗ Российской Федерации 2006, № 8, ст. 897.

⁴Федеральный закон 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (в ред. от 06 марта 2006 г.) // СЗ Российской Федерации 1998, № 31, ст. 3808 – утратил силу.

⁵Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 1999 года № 660 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности» (в ред. от 30 декабря 2005 г.) // СЗ Российской Федерации 1999, № 27, ст. 3363, – утратило силу.

⁶Конституция Российской Федерации (с поправками от 30.12.2008 г.) // СЗ Российской Федерации 2009, № 4, ст. 445.

⁷Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ Российской Федерации 2011, № 1, ст. 2.

⁸Федеральный закон от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране» (в ред. от 08 декабря 2011 г.) // СЗ Российской Федерации 1996, № 22, ст. 2594.

⁹Указ Президента Российской Федерации от 07 августа 2004 года № 1013 «Положение о федеральной службе охраны Российской Федерации» (в ред. от 13 декабря 2011 г.) // СЗ Российской Федерации 2004, № 32, ст. 3314.

¹⁰Федеральный закон от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране» (в ред. от 08 декабря 2011 г.) // СЗ Российской Федерации 1996, № 22, ст. 2594.

Зарубежный опыт противодействия терроризму

CONTEST: Стратегия силы и превентивности (практика Великобритании)

Е.В. Жирухина

Глобальное распространение экстремизма и терроризма как его радикального проявления спровоцировало ответную реакцию государств и гражданского общества. Жесткая политика правительств в отношении людей, вовлеченных на разных уровнях в незаконную деятельность подобного рода, нередко становилась рекламой для экстремистов и вызывала углубление проблемы.

Традиционным способом противодействия экстремизму является силовой метод (непосредственная ликвидация, уголовное преследование), однако в условиях информационного общества уничтожения уже недостаточно. На место одного ликвидированного террориста приходят другие, привлеченные из числа «симпатизирующих». Поэтому дополнением к силовому методу становятся превентивные программы по работе с гражданским обществом и программы по адаптации как один из факторов общего снижения напряженности путем постепенного отказа от агрессивной идеологии со стороны государства и экстремистских групп.

Цель таких программ – реинтегрировать представителей группы риска и находящихся под арестом людей в общество путем переосмысления ими экстремистской идеологии, отказа от нее и получения некоторых социальных гарантий, позволяющих снова стать частью общества и осуществлять индивидуальное развитие в рамках закона.

Комплексный подход, отражающий данные тенденции, закреплен в государственной стратегии противодействия терроризму/насильственному экстремизму Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (CONTEST), принятой в 2009 году и объединяющей работу более 16 государственных структур, 3 агентств

обеспечения безопасности, полиции и местных администраций.

Международный терроризм олицетворяет внешнюю угрозу для Великобритании, террористические организации Северной Ирландии и местные организации экстремистского толка – внутреннюю.

Международные террористические организации посягают на безопасность граждан Великобритании как на ее территории (раскрытие группы пакистанцев, пребывавших в Великобритании на основе студенческой визы и контролируемых отделением «Аль-Каиды» в Пакистане, апрель 2009), так и за ее пределами (ракетная атака по сотрудникам дипломатической миссии Великобритании в Йемене, октябрь 2010 года¹).

По заявлению главы МИ-5 Джонатана Эванса², происходит изменение источника угрозы. Если в прошлые годы более 75 % террористов были связаны с организациями, действующими на территории Пакистана, то на данный момент влияние пакистанского фактора снизилось до 50 %, что, с одной стороны, обусловлено ограничением лидирующих позиций «Аль-Каиды» в этом регионе, а с другой – активизацией организаций в Сомали и Йемене.

Террористы в первую очередь ищут поддержку среди мигрантов первого и второго поколения, которые уже проживают длительный срок на территории Великобритании, но еще имеют устойчивую связь со страной происхождения, в особенности сосредотачивая свою кадровую политику на молодых людях, исповедующих ислам.

Любопытно, что из 102 заключенных, отбывавших наказание по обвинению в терроризме (не включая тюрьмы Шотландии), 73 % имели гражданство Великобритании (данные



на 31 марта 2010 года³). Наиболее часто встречаются осужденные с пакистанскими корнями⁴.

Вновь актуальным стал внутренний терроризм, вызванный конфликтом в Северной Ирландии. Террористические организации активизировали свою деятельность на данной территории спустя 10 лет после мирного соглашения «Доброй пятницы» 1998 года, ставшего результатом многосторонних переговоров о начале мирного процесса. В соглашении было закреплено особое конституционное положение Северной Ирландии, право ирландского народа на самоопределение (присоединение к Республике Ирландия) на основе национального референдума, установление новых государственных институтов и пропаганда демократических ценностей. Главным же достижением переговорного процесса стало официальное прекращение вооруженной борьбы. Однако в последние годы мирный договор стал все чаще нарушаться⁵: 15 атак в 2008 году, 22 – в 2009, 40 – в 2010 и 16 – в январе-июне 2011 года⁶.

Конфликт в Ирландии имеет долгую историю. Начиная с XVII века, он выражался в противостоянии за земли между коренным населением и английскими колонизаторами. В XVIII–XIX веках его можно охарактеризовать как вооруженное движение за независимость и права ир-

ландского народа (восстания 1798, 1803, 1848, 1867 годов). В 1921 году Ирландия получила независимость (Республика Ирландия) за исключением 6 районов, оставшихся под юрисдикцией Великобритании и образовавших современную Северную Ирландию.

Собственно, характер террористической активности Ирландской республиканской армии менялся в течение XX века следующим образом:

1917–1920 годы – нападение на казармы, захват оружия на территории Северной Ирландии;

1920-е годы – атаки по промышленным и торговым объектам и коммуникациям на территории Великобритании;

1930-е годы – нападения на полицейские и судебные здания;

1939–1940-е годы – подрывы таможенных постов, объектов энергетики, связи, коммуникаций, городского хозяйства на территории Великобритании, исключая Шотландию и Уэльс;

1950–1960 годы – нападения и подрывы военных объектов, радиостанций, таможенных постов и полицейских учреждений на границе Ольстера⁷.

Современный терроризм на территории Северной Ирландии использует те же методы (обстрелы, подрывы) и продолжает угрожать сотрудникам силовых структур, спецтехнике

и инфраструктуре. Впервые за 10 лет снова поступают предупреждения о минировании центральных объектов в Лондоне. Новой целью становятся гражданские объекты, к примеру, торговые центры (подрыв автомобиля у торгового центра в Лондондерри как напоминание о «кровавом воскресенье» в марте 1972 года, когда 13 ирландцев, боровшихся за гражданские права, были убиты британскими солдатами)⁸.

Известны случаи столкновения полицейских с вооруженными группами террористов, осуществляющими антигосударственную пропаганду и раздающими листовки в поддержку отказа от сотрудничества со структурами государственной безопасности (сентябрь 2009 года)⁹.

Иногда террористы проводят серийные акции продолжительностью в несколько дней (похищение и поджог 6 автомобилей, кладка муляжа на железнодорожном полотне 1 июля 2010 года; похищение и поджог автомобилей, обстрелы полицейских, подрывы полицейских участков, в которых ранено 56 сотрудников полиции, 11-13 июля 2010 года).

Ресурсом материальной поддержки террористической деятельности является обычный криминал: вымогательства, грабежи, контрабанда, угон автомобилей.

Всего за 2010–2011 и 2011–2012 финансовые годы¹⁰ в Северной Ирландии произошли 139 перестрелок (72 в 2010–2011 годах

и 67 в 2011–2012 годах), 155 случаев использования взрывных устройств (99 в 2010–2011 годах и 56 в 2011–2012 годах)¹¹.

Увеличилось число арестов, связанных с деятельностью североирландских групп – 516 человек были арестованы по ст. 41¹² антитеррористического законодательства (169 в 2009 году, 188 в 2010–2011 годах и 159 в 2011–2012 годах), 136 обвинены (из них 39 в 2011–2012 годах), 9 осуждены за терроризм в Северной Ирландии за 2009–2011 годы¹³.

Общее число предполагаемых радикалов в Северной Ирландии составляет более 650 человек (половина от аналогичного показателя, зафиксированного на пике активности ИРА в 1980-е годы). Правоохранительные органы отмечают повышение компетентности террористов в использовании взрывных устройств, а также налаживание кооперации между ранее разрозненными группами¹⁴.

14 североирландских организаций были объявлены в Великобритании вне закона¹⁵. Большая их часть прекратила активную вооруженную борьбу после соглашения «Доброй пятницы» 1998 года (Irish National Liberation Army) либо предпринимает редкие точечные насильственные акции (Ulster Volunteer Force, Red Hand Commando). Другие были ликвидированы либо преобразованы (Cumann na mBan, Fianna na hEireann, Irish





People's Liberation Organisation, Saor Eire) либо продолжают криминальную деятельность, не направленную на достижение политических целей (Loyalist Volunteer Force, Ulster Defence Association, Ulster Freedom Fighters).

Несколько организаций сохраняют активность и во время мирного процесса: Orange Volunteers (последняя активность в 2011 году) и Red Hand Defenders (последняя активность в 2006 году) продолжают угрожать католикам – их имуществу, бизнесу, храмам, а также представителям Шинн Фейн.

Однако основная часть террористических актов осуществляется последователями Ирландской республиканской армии (Irish Republican Army, Provisional Irish Republican Army) – боевого крыла Шинн Фейн, основанного в 1969 году политического движения за присоединение Северной Ирландии к Ирландии. Сеть ИРА была распространена на территории Ирландии, Северной Ирландии, Британии, пользовалась поддержкой ливийских и палестинских организаций, а также ирландской диаспоры в США. Активность ИРА проявлялась в политических убий-

ствах, подрывах, вымогательстве, похищениях. После соглашения «Доброй пятницы» 1998 года она объявила о прекращении незаконной активности, что вызвало отделение двух группировок, продолжающих организацию террористических актов: Наследие Ирландской республиканской армии (the Continuity IRA, CIRA, Continuity Army Council) и Реальная Ирландская республиканская армия (the Real IRA, RIRA).

CIRA менее активна, чем RIRA, однако сохраняет степень своего влияния на регион. CIRA специализируется на подрывах полицейских участков и нападении на сотрудников полиции. Успешность терактов носит переменный характер: из 5 взрывных устройств, оставленных в полицейских участках, сдетонировало лишь одно (апрель–июль 2010 года), и в двух случаях полицейские получили предупреждение о возможном теракте. Часто используется стратегия точечных ударов: полицейские получают информацию о взрывном устройстве, выезжают на проверку данной информации и сталкиваются с ожидающими их террористами. К примеру, в городе Лурган в мае 2010 года в полицейский участок поступило предупреждение о взрывном устройстве, которое оказалось муляжом. При проверке наряд полицейских был забросан бутылками с зажигательной смесью, было ранено 6 полицейских¹⁶.

Эксперты оценивают уровень активности RIRA как очень высокий. Основными целями атак становятся сотрудники структур безопасности, а также представители местного населения, распространяющие наркотики. Борьба с распространением наркотиков, с одной стороны, проходит под лозунгами «очистки общества», а с другой – становится источником самофинансирования (террористы предъявляют «штрафы» семьям подозреваемых в «антисоциальной» деятельности в зависимости от их дохода).

Кроме того, RIRA подрывает угнанные такси рядом с полицейскими участками и гражданскими объектами, организует обстрелы сотрудников полиции и военных. В марте–августе 2010 года RIRA участвовала в организации терактов с использованием взрывных устройств: в полицейских участках – 6, рядом с гражданскими объектами – 2, на пути следования полицейских или военных автомобилей – 3 и в обстреле полицейских – 6. Одной из наиболее опасных группировок в сети RIRA является «Воины Ирландии» (Óglaigh na hÉireann, ONH), начавшая свою деятельность в 2009 году.

Еще одним источником внутренних угроз для Великобритании является «местный» экстремизм, который, по сути, заключается в от-

клонении протестной активности от рамок демократического процесса (нанесение ущерба собственности и здоровью). Протесты могут быть спровоцированы деятельностью местных властей (демонстрации против принятия нового закона) либо поведением/существованием социальных групп (столкновение борцов за права животных и поклонников изделий из меха, движение против сексуальных меньшинств).

Исследованием и предупреждением «местного» экстремизма занимается Национальный тактический координационный совет по противодействию экстремизму, действующий с 2004 года на территории Англии и Уэльса¹⁷. Совет не является оперативным подразделением полиции и не осуществляет расследование правонарушений. Его основная задача заключается в предотвращении, сокращении и пресечении преступлений экстремистской направленности посредством консультирования сотрудников полиции относительно рисков и выбора наиболее адекватной стратегии по борьбе с данным рода правонарушениями.

При разработке комплексной стратегии, отве-

чающей всем вышеперечисленным угрозам, были выявлены несколько факторов распространения терроризма – конфликт/нестабильность, радикализация, идеология, технологии. Эти факторы автоматически становятся опорными пунктами программы.

Конфликт/нестабильность отражается в ослаблении государства, что обеспечивает благоприятные условия для распространения терроризма/экстремизма/сепаратизма посредством легкого доступа к оружию, неспособности органов правопорядка обеспечивать безопасность и повсеместном распространении коррупции. В ряде случаев террористические группы заменяют государственные институты, к примеру, устанавливают собственную судебную систему в случае полного неподчинения официальному законодательству (ФАТА, Пакистан).

Радикализация, как правило, является результатом ущемления прав отдельных социальных групп и способствует их превращению в доступные мишени для вербовщиков. При государственной поддержке необходимо создавать программы



на уровне организаций гражданского общества, в компетенцию которых входили бы услуги по социальной адаптации.

Необходимо повышать конкурентоспособность идеологии мира, стабильности и развития как противопоставления популярной террористической идеологии, апеллирующей к силе, а также контролировать сеть Интернет, посредством которой активно распространяется инфор-

ной безопасности должны мобильно реагировать на изменение методов работы террористов и принимать адекватные превентивные меры.

Стратегия также основана на ряде принципов: эффективности, адекватности существующим угрозам, транспарентности, мобильности, защите прав человека, соблюдении закона, направленности на причины терроризма/экстремизма, уменьшении популярности агрессивной экстремистской



мация о деятельности террористических групп и осуществляется призыв вступать в их ряды. Так, в мае 2010 года студентка университета убила члена парламента Великобритании в Лондоне, основывая свои действия на проповедях «Аль-Каиды» в Интернете¹⁸.

Террористические организации используют самые передовые технологии — от технического оснащения до способов воздействия на массовое сознание и сознание своих новообращенных членов. Это означает, что структуры государствен-

идеологии среди населения (контроле медийного пространства). Она работает по 4 направлениям¹⁹:

Первое. Пресечение террористических акций на территории Великобритании и защита внешних национальных интересов посредством обнаружения террористических угроз на ранних этапах их появления. Направление включает в себя улучшение межструктурной координации и качества расследования преступлений террористической направленности.

В 2007 году в Великобритании была создана

сеть национальных антитеррористических организаций (НАО, Counter Terrorism Unit) в 5 регионах: Северо-западная (the North West CTU), Северо-восточная (the North East CTU), Западный Мидланд (West Midlands CTU), Южно-восточная (South East CTU), включая антитеррористическое управление в Лондоне (Counter Terrorism Command).

НАО оказывают профессиональную поддержку сотрудникам полиции, ответственным за коммуникацию с организациями гражданского общества и населением. В их компетенцию также входят исследования по блокированию каналов финансирования терроризма²⁰.

Они включают в себя департаменты, обеспечивающие своевременное информирование органов государственной безопасности об угрозах, исходящих от экстремистских групп (опрос населения о террористической активности, допрос свидетелей и подозреваемых в терроризме).

Таким образом, продолжается интеграция деятельности структур безопасности, отвечающих за обеспечение разведывательной информации, и полиции, осуществляющей ликвидацию террористических групп.

Важной составляющей «пресечения» является повышение эффективности процесса уголовного преследования. Конечно, террористическая деятельность должна быть наказана, однако само исполнение наказания не исключает риска рецидива. Поэтому в стратегии отражены 2 элемента: ужесточение наказания, с одной стороны, и введение системы наблюдения/поддержки для уже отбывших наказание террористов, с другой (с 2009 года 67 человек подверглись уголовному преследованию по подозрению в террористической деятельности, в том числе 49 осуждены, 14 оправданы).

Кроме того, контртеррористическое законодательство предоставляет широкие полномочия органам правопорядка при проверке возможных источников угроз. Подозреваемые в терроризме лица могут быть задержаны без ордера на срок до 48 часов²¹, удерживаться до 14 дней без предъявления

обвинения. В случае непредвиденных обстоятельств и при наличии предварительного разрешения парламента этот срок может быть увеличен до 28 дней²².

Всего за 2009–2010 годы было остановлено и досмотрено более 101000 человек²³, 32 % задержанных по ст. 41 антитеррористического законодательства были отпущены в течение суток, 83 % — в течение 7 дней. Ни один человек не находился под стражей более 14 дней.

Второе. Предупреждение оттока населения в террористические группировки является основой долгосрочного снижения террористической угрозы. «Предупреждение» реализуется посредством кооперации между правительством, полицией и организациями гражданского общества (ОГО) и выражается в поддержке населения с затрудненным доступом к социальной



интеграции (мигранты в первом поколении, представители религиозных групп, молодые люди с криминальным прошлым). Эти группы риска являются наиболее уязвимыми к воздействию радикальной идеологии. Экстремисты используют любой повод (чувство обиды за ущемленные права как оправдание своих действий), чтобы создать раскол между молодыми людьми и их семьями и обществом в целом. Соответственно, особое внимание следует уделять социальному самочувствию молодых людей групп риска, оказывать им поддержку в интеграции, профессиональном развитии в рамках закона. Успех стратегии зависит от сотрудничества с местным населением, в котором всегда есть ресурсы для получения информации о симпатизирующих экстремистам молодых людях. Дерадикализация индивидуумов заключается в изменении их мышления и поведения, направленном на сознательный отказ от применения насилия.

Существует шесть основных видов превентивных программ²⁴: коррекция поведения, консультирование, образовательные инициативы, медиация, поддержка семьи и местных сообществ, предоставление возможностей для личного и профессионального роста²⁵.

Программы коррекции поведения (cognitive behavioural interventions) направлены на преодоление пробелов в образовании для снижения уровня социальной невключенности и девиантного поведения. Основная цель – социальная адаптация – достигается посредством формирования необходимых коммуникативных навыков, развития способности контролировать гнев и видеть перспективы.

Менторство и консультирование (mentoring and counselling approaches) являются важнейшим механизмом социальной работы с молодежью из неблагополучных семей по преодолению социальной невключенности и молодежной преступности, компенсации недостатка семейной заботы и поддержки. Ментором в зависимости от цели программы может выступать как сверстник, так и взрослый. Задача ментора – продемонстрировать молодежи из группы риска позитивные модели социального участия, стать ресурсом поддержки в преодолении проблем, разработать индивидуальную стратегию развития.

Существует 2 основных направления образовательных программ (knowledge based initiatives). Первое фокусируется на изменении отношения молодых людей к насилию (терроризм, экстремизм, вооруженные нападения) посредством разъяснения им последствий на-

силственных акций (характеризуется краткосрочным эффектом).

Второе практикует образование в области антирасизма и мультикультурализма. Примером может служить 6-недельная программа для 11-14-летних подростков, участники которой в течение этого периода осуществляли полное погружение в другую культуру, включая историю, национальную кухню, танцы, посещение музеев и личное общение с представителями этой культуры.

Постпрограммное тестирование выявило снижение уровня агрессивности в восприятии других этнических обществ. Однако необходимо учитывать, что образовательный курс – озвучивание обязательных предписаний, он должен быть основан на постоянной индивидуальной и групповой рефлексии, развитии способности к самостоятельной выработке решений и независимости мышления, а также на умении создавать собственные фильтры для информации, получаемой из СМИ и сети Интернет.

Медиация в одновозрастных группах (peer mediation) – один из самых редко практикуемых видов превентивных техник. Он основан на методах разрешения конфликтов, используемых в каждой конкретной ситуации, актуальной для участников группы. Участники, осознавая себя ответственными за собственное поведение и выбор, развивают коммуникативные качества, помогающие им в ходе конфликта выходить на позитивный результат. Любопытно, что молодые люди с проблемным прошлым (воровство, драки, азартные игры) были гораздо более подготовлены к процессу групповой медиации, чем молодые люди без склонности к девиантному поведению.

Поддержка местных сообществ (community based approaches) – это комбинация социально-ориентированных программ, сфокусированных на работе со школьниками после их основных уроков. Как правило, члены молодежных бандгрупп имеют тесные взаимосвязи с местным обществом, в котором они проявляют активность. В неблагополучных районах банды обладают даже определенной легитимностью, так как их деятельность рассматривается в качестве общественной реакции на вызовы «агрессивной внешней среды», поэтому наряду с коррекцией отношения к насилию у школьников проводятся массовые мероприятия на местном уровне, направленные на стимулирование позитивного видения действительности (спортивные соревнования, уличные фестивали).

Примером является программа GPTTO (the Gang Prevention Through Targeted Outreach)²⁶, практикуемая американской организацией the

Boys & Girls Clubs of America (BGCA)²⁷. Она основывается на мобилизации местных лидеров для совместной работы с сотрудниками клубов. Молодым людям предлагают участие в тренингах по следующим направлениям: развитие лидерского потенциала, образование и карьерный рост, здоровый образ жизни, искусство, спорт, восстановление/оздоровление. Также практикуется индивидуальный подход к интересам подростка, и необходимые социальные навыки развиваются как дополнение к реализации их непосредственных стремлений (технологии разрешения конфликтов инкорпорированы в работу с баскетбольной командой).

Программы по поддержке семьи молодых людей из группы риска (family based approach) направлены на повышение компетентности родителей и опекунов в воспитательном процессе. Одной из известных инициатив такого рода является «комплексная терапия» (multi-systemic therapy – MST)²⁸, необходимая для возвращения в общество молодежи с ярко выраженным девиантным поведением, уже имевшей опыт использования оружия. Терапия воздействует на молодых людей через сообщества, в которые они включены (семья, школа, сверстники). Социальные работники также проводят ряд специализированных тренингов для родителей по выстраиванию правильных стратегий в общении с их детьми, вовлекают молодых людей в занятия спортом и развивают их конкурентоспособность на рынке труда, чтобы избежать в будущем проблемы с трудоустройством.

Вышеприведенные инициативы, как правило, являются частями превентивных техник, основанных на комплексном подходе. Вот несколько примеров.

Образовательная программа по формированию устойчивости молодежи к использованию насилия (Gangs Resistance Education and Training Program – G.R.E.A.T.)²⁹, разработанная в США для учеников средней школы 12–13 лет и состоящая из 9 интерактивных лекций. В этом возрасте молодые люди еще не вовлечены в деятельность вооруженных группировок, поэтому именно на этот период их развития и личностного становления логично оказывать влияние. Программа рассчитана на формирование отрицательного отношения к использованию насилия в общем и оружия в частности. Молодым людям разъясняются такие концепты, как межкультурные стереотипы, преступление, ответственность, влияние распространения наркотиков и оружия на общество. После проведенных исследований эффективности этого образовательного курса (на основе изменений в поведении и отношении) был выявлен его долгосрочный характер.

Превентивная программа для несовершеннолетних (the Juvenile Intervention and Prevention Programme – JIPP)³⁰ разработана в США для региона с повышенной концентрацией неблагополучных семей, лиц без гражданства и иммигрантов. Продолжительность составляет 18 недель, логически разделенных на три 6-недельных этапа. Первый этап фокусируется на усилении устойчивости студентов к пропаганде использования насилия, вовлеченности в незаконную деятельность. Второй этап акцентируется на развитии необходимых социальных качеств индивидуума, его способности к самостоятельным ответственным решениям и управлению переменами. Третий направлен на развитие лидерского потенциала через 6 основных концептов – «надежность/доверие», «уважение», «ответственность», «справедливость», «забота», «гражданство».

Программа основана на 4 содержательных компонентах: 1) социальный, эмоциональный и психологический: ориентация на коррекцию формирования личности посредством разработки индивидуальных планов развития необходимых коммуникативных способностей; 2) образовательный: участие в расширенной учебной программе с обязательным регулярным тестированием, отражающим процесс восприятия студентов; 3) биоповеденческий: программа физической подготовки по военному принципу, а также поддержка в реализации общественно-полезных проектов; 4) семейный: поддержка родителей студентов группы риска, корректировка методов воспитания, обеспечение необходимых знаний по выявлению на ранних этапах вовлеченности их детей в вооруженные формирования или распространение наркотиков.

В исследовании эффективности программы были использованы три параметра (уровень депрессивного состояния, уровень жестокости и успешность в образовании), продемонстрировавшие снижение агрессивности и появление позитивного восприятия окружающей действительности.

Работа с молодыми людьми, безусловно, необходимая мера, так как в среднем 10 % осужденных за преступления террористической направленности являются школьниками, 30 % – студентами³¹.

Правительство оказывает финансовую поддержку ОГО, которые проводят работу с населением, популяризируя способы психологической защиты от идеологических атак. Особенное внимание уделяется молодежи, исповедующей ислам. ОГО в партнерстве с религиозными организациями объясняют основы веры и религиозные догма-



ты, используемые экстремистами в качестве аргументов для оправданности насилия.

Другим важным направлением является противодействие распространению экстремистской идеологии среди осужденных и отбывающих наказание. В условиях тюремного заключения экстремисты могут найти сторонников и проповедовать свою позицию среди других осужденных, особенно уязвимых в силу их склонности к девиантному поведению.

Борьба с сайтами экстремистского характера также включена в стратегию. Как говорилось выше, многие молодые люди решаются на действия преступного характера под воздействием проповедей и призывов в сети Интернет.

Третье. Защита направлена на усиление способности Великобритании предотвращать террористические атаки на собственной территории и обеспечивать безопасность национальных интересов за ее пределами. Основными направлениями работы являются обеспечение безопасности государственных границ и общественных мест, снижение уязвимости национальной инфраструктуры.

Национальная инфраструктура включает в себя 9 секторов³²: система коммуникаций, ава-

рийные службы, энергетика, продовольственная и финансовая безопасность, здоровье, транспорт, вода и управление. Безопасность секторов зависит от наиболее уязвимых для работы системы частей – базы данных, компьютерного обеспечения и т.д. (The Critical National Infrastructure – CNI). Существует развитая сеть правительственных структур, ответственных за каждый сектор, работающих в партнерстве с организациями гражданского общества и бизнесом.

Обеспечение безопасности границ Великобритании осуществляется с помощью электронной программы по защите границ специальной пограничной службы – одной из самых масштабных правоохранительных структур государства (the UK Border Agency).

Электронная программа по защите границ разработана для контроля перевозок грузов и пассажиров и иммиграционных потоков посредством внесения в базу детальных данных о пассажирах, об организациях-перевозчиках и их грузах.

Планируется дальнейшее развитие электронной системы контроля до уровня определения угрозы еще на стадии бронирования билетов или подачи документов для получения визы (расширение базы личностей и организаций, связан-

ных с террористической деятельностью).

Снижение риска для транспортной инфраструктуры не должно негативно отражаться на функционировании самой инфраструктуры, соответственно, обеспечение безопасности должно быть оптимально встроено в ее работу. Однако это очень непростая задача, учитывая масштабы перевозок грузов и пассажиров (к примеру, 200 млн человек в год пересекают границы Великобритании, используя только воздушный транспорт).

Четвертое. Готовность направлена на уменьшение влияния террористических актов в тех случаях, когда их нельзя предотвратить, посредством формирования устойчивости общества и государства к террористической угрозе и оперативного выявления террористических сетей и блокирования их активности. Данная часть стратегии предназначена также для информирования населения об основных угрозах и методах противодействия им в соответствии с национальной стратегией безопасности.

В рамках национальной программы по повышению устойчивости³³ к террористической угрозе осуществляется профессиональная подготовка персонала специализированных структур и населения на случаи чрезвычайных ситуаций, разработка техник оперативного реагирования. Особое внимание уделяется пожарным и аварийным службам, которые ответственны за ликвидацию последствий взрывов, пожаров, химических/биологических атак, инцидентов, вызывающих нарушение работы железнодорожного и воздушного транспорта, а также борьбу с последствиями природных катастроф. Важным аспектом является достижение улучшенной координации между различными ведомствами и структурами, создание общедоступных систем мониторинга и технического обслуживания.

Особое место в CONTEST занимает INSTINCT³⁴ – программа взаимодействия с научными организациями и фабриками мысли по развитию инновационных технологий в области борьбы с терроризмом и экстремизмом (с 2009 года).

Проводятся исследования по определению настоящих и будущих угроз, а также технологий, которые используются террористами, с включением в этот процесс ряда университетов и сектора реального бизнеса.

Примером может служить тестовая версия программы по защите общественных мест³⁵ посредством обнаружения угроз в режиме реального времени, вышедшая в 2009 году. Она основана на анализе поведенческих реакций индивидов, отслеживании подозрительных предметов, оставленных без присмотра. Создается модель «нор-

мального» взаимодействия людей в толпе и верификация их возможных действий в определенных ситуациях (осуществление покупок в торговом центре, прохождение зоны контроля). Все отклонения от «нормального» поведения отмечаются и дополнительно проверяются.

Консультирование населения относительно использования способов защиты жизни и имущества считается ключевым элементом. Наблюдательные и знающие меры безопасности граждане могут стать неоспоримой поддержкой для полиции в обеспечении безопасности³⁶.

Выше были приведены основные положения стратегии противодействия терроризму. Оценка эффективности подобных проектов возможна лишь в долгосрочной перспективе. Сейчас можно говорить только о некоторых промежуточных результатах.

Во-первых, повысилась результативность работы полиции по предотвращению терактов. Всего с сентября 2001 года было задержано 1834 человека по подозрению в террористической деятельности, из которых только 237 человек были осуждены. Это составляет 13 % от общего числа задержанных лиц.

В 2009–2010 годах число арестов уменьшилось до 173 по сравнению со среднегодовым показателем, равным 216, из которых были осуждены 49 человек, что составляет уже 30 % от общего числа задержанных лиц³⁷.

Во-вторых, в последние годы в Великобритании не случалось резонансных терактов, более того, за 2011 год не был зафиксирован ни один инцидент террористической направленности (за исключением Северной Ирландии). Однако уровень угроз остается сравнительно высоким.

Выделяют 5 уровней угроз³⁸: низкий (low – атаки маловероятны), умеренный (moderate – атаки возможны, но не ожидаемы), значительный (substantial – атаки вероятны), высокий (severe – высока вероятность атак), критический (critical – очень высока вероятность атак).

Служба безопасности МИ-5 определяет уровень угроз, исходящих от террористов Северной Ирландии, как высокий на территории Ольстера и умеренный на территории Великобритании (на март 2012 года).

Угроза международного терроризма, по мнению Объединенного центра по анализу терроризма, находится на значительном уровне.

Кроме того, все более очевидным становится факт участия в террористической деятельности граждан Великобритании, что еще раз подчеркивает важность работы с населением.

В отличие от силового метода противодействия

экстремизму для появления результатов превентивных инициатив необходим более длительный период. Изменение ценностей и восприятия происходит постепенно. Формирование культуры мира и неприятия насилия возможно лишь в том обществе, где эффективно именно несиловое решение проблемы. Важнейшим фактором в данном процессе является взаимодействие государства и организаций гражданского общества.

В целом CONTEST является позитивным опытом применения комплексных стратегий противодействия терроризму. В Российской Федерации, где данный подход только проходит период становления, может быть целесообразным интенсифицировать реализацию следующих универсальных механизмов:

кооперация. Усиление межструктурной координации в рамках противодействия; формирование единой базы оперативных и статистических данных, созданной на четко определенных критериях, позволяющих аккумулировать разноформленную информацию специализированных ведомств.

Технологии. Активное внедрение программы «Безопасный город» в российских населенных пунктах, наиболее подверженных террористическим атакам; блокирование доступа к сайтам экстремистского содержания, своевременное отслеживание и ликвидация экстремистских материалов в сети Интернет.

Работа с населением. Включение превентив-

ных программ в работу общеобразовательных школ с целью повышения сопротивляемости восприятию радикальных идей среди молодежи; дальнейшая поддержка инициатив, основанных на принципах восстановительного правосудия – Комиссий по адаптации экстремистов к мирной жизни (Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия) – с учетом необходимости разработки правовой базы их деятельности, достижения большей прозрачности и популяризации результатов. Особое внимание также необходимо уделять постреабилитационному периоду с целью профилактики рецидива, так как всегда остается возможность возвращения индивида к преступной деятельности. Логичным шагом в развитии Комиссий может стать создание некой структуры, которая поддерживала бы контакт с бывшими экстремистами и после их официальной реинтеграции в обществе³⁹.

Международный опыт противодействия полезен для развития национальных механизмов постольку, поскольку он может быть трансформирован с целью адаптации к региональным реалиям, зачастую привносящим свою собственную специфику. Внедрение успешных моделей не является залогом конструктивных изменений, однако осведомленность о том, что делает успешные модели таковыми, позволит выявить необходимые структурные элементы противодействия, которые могут стать частью национальной стратегии.

зреваемое в террористической деятельности или пособничестве таковой, без ордера на срок до 48 часов без предъявления обвинения; Terrorism Act 2000, Part 5 Suspected terrorists, Section 41. Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/41>, свободный.

¹³Northern Ireland terror threat to Britain has increased, claim analysts. Режим доступа: <http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/local-national/northern-ireland/northern-ireland-terror-threat-to-britain-has-increased-claim-analysts-16022554.html>, свободный.

¹⁴Britain facing a new wave of terrorist attacks, MI5 warns. Режим доступа: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/8008033/Britain-facing-a-new-wave-of-terrorist-attacks-MI5-warns.html>, свободный; Country Reports on Terrorism 2011 - United Kingdom Режим доступа: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher/USDOS,,,501fbc9832,0.html>, свободный.

¹⁵Proscribed terror groups or organisations in the UK. Режим доступа: <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/proscribed-terror-groups/>, свободный.

¹⁶Twenty-fifth report of the Independent Monitoring Commission, 04.11.2010. Режим доступа: <http://www.nio.gov.uk/index/nio-publication/nio-pubs-search-results.htm?category=&keyword=Independent+Monitoring+Commission&order=date&submitbutton.x=14&submitbutton.y=11>, свободный.

¹⁷National Extremism Tactical Coordination Unit (NETCU). Режим доступа: <http://www.netcu.org.uk/about/about.jsp>, свободный.

¹⁸Roshonara Choudhry found guilty of attempted murder of UK Member of Parliament. Режим доступа: <http://www.allvoices.com/contributed-news/7213464-roshonara-choudhry-found-guilty-of-attempted-murder-of-uk-member-of-parliament>, свободный.

¹⁹The UK's Counter-terrorism strategy. Режим доступа: <http://www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/uk-counter-terrorism-strat/>, свободный.

²⁰West Yorkshire Police – official site. Режим доступа: <http://www.westyorkshire.police.uk/?Page=228%5BNorth+East+Counter+Terrorism+Unit%5D>, свободный.

²¹Terrorism Act 2000, Part 5 Suspected terrorists, Section 41. Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/41>, свободный.

²²CONTEST, 2011, p. 49.

²³Statistical News Release Operation of police powers under the Terrorism Act 2000 and subsequent legislation - arrest, outcomes and stops and searches, Great Britain, 2009/10. Режим доступа: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/hosb1810snr.pdf>, свободный.

²⁴Sheikh S., Sarwar S., Reed C. Teaching methods that help to build resilience to extremism. Rapid Evidence Assessment, OPM (Office for Public Management). 2010. P. 15, 17–30. Режим доступа: <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DFE-RR120.pdf>, свободный.

²⁵Sheikh S., Sarwar S., Reed C. Teaching methods that help to build resilience to extremism. Rapid Evidence Assessment, OPM (Office for Public Management). 2010, p. 15, 17–30. // <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DFE-RR120.pdf>.

²⁶The Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention Strategic Planning Tool. The Gang Prevention Through Targeted Outreach (GPTTO). Режим доступа: <http://www.nationalgangcenter.gov/SPT/Programs/67>, свободный.

²⁷The Boys & Girls Clubs of America (BGCA). Режим доступа: <http://www.bgca.org/Pages/index.aspx>, свободный.

²⁸Multi-systemic therapy (MST). Режим доступа: <http://mstservices.com/>, свободный.

²⁹Gangs Resistance Education and Training Program (G.R.E.A.T). Режим доступа: <http://www.great-online.org/>, свободный.

³⁰The Juvenile Intervention and Prevention Programme (JIPP). Режим доступа: <http://www.jipp-la.org/index.php?page=program>, свободный.

³¹CONTEST, 2011, p. 67.

³²Center for protection of national infrastructure. Режим доступа: <http://www.cpni.gov.uk/about/cni/>, свободный.

³³The National Resilience Capabilities Programme. Режим доступа: <https://www.fireresilience.org.uk/>, свободный.

³⁴INSTINCT (Innovative Science and Technology in Counter Terrorism). Режим доступа: <http://www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/science-and-technology/instinct/>, свободный.

³⁵INSTINCT Crowded Places Technology Demonstrator. Режим доступа: <http://www.detica.com/resources/INSTINCT-TD1>, свободный.

³⁶Greater Manchester Police official site. Режим доступа: <http://www.gmp.police.uk/mainsite/pages/counterterrorisminformation.htm>, свободный.

³⁷Statistical News Release Operation of police powers under the Terrorism Act 2000 and subsequent legislation - arrest, outcomes and stops and searches, Great Britain, 2009/10. Режим доступа: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/hosb1810snr.pdf>, свободный.

³⁸Current threat level. Режим доступа: <http://www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/current-threat-level/>, свободный.

³⁹Polina Zeti, Elena Zhirikhina. Information opposition to extremism as a way to reduce tension in the Northern Caucasus // The Caucasus & Globalization. Journal of Social, Political and Economical Studies. Volume 6, Issue 2, 2012.

¹Britain's deputy ambassador to Yemen survives rocket attack. Режим доступа: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/06/yemen-middleeast>, свободный.

²MI5 head warns of serious risk of UK terrorist attack. Режим доступа: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-11335412>, свободный.

³Statistical News Release Operation of police powers under the Terrorism Act 2000 and subsequent legislation - arrest, outcomes and stops and searches, Great Britain, 2009/10. Режим доступа: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/hosb1810snr.pdf>, свободный.

⁴Simcox R., Stuart H., Ahmed H. Islamist terrorism. The British connections. Режим доступа: http://www.socialcohesion.co.uk/uploads/1278089320islamist_terrorism_preview.pdf, свободный.

⁵Northern Ireland terror threat to Britain has increased, claim analysts. Режим доступа: <http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/local-national/northern-ireland/northern-ireland-terror-threat-to-britain-has-increased-claim-analysts-16022554.html>, свободный.

⁶The Northern Ireland Office figures. Режим доступа: http://www.psnipolice.uk/index/updates/updates_statistics/update_crime_statistics.htm, свободный.

⁷Северная Ирландия: история конфликта. Режим доступа: <http://www.agentura.ru/dossier/uk/irelandconflictstory/>, свободный.

⁸Bomb explodes outside shopping centre in Londonderry. Режим доступа: <http://www.france24.com/en/20101005-northern-ireland-bomb-explosion-londonderry>, свободный.

⁹Terrorism is back in Northern Ireland. Режим доступа: <http://www.spectator.co.uk/essays/all/5317256/terrorism-is-back-in-northern-ireland.shtml>, свободный.

¹⁰Финансовый год с 01.04 по 31.03.

¹¹Security Situation Statistics – by District in the Northern Ireland http://www.psnipolice.uk/security_situation_statistics_-_district_breakdown_201112.pdf.

¹²Ст. 41, ч. 5, Антитеррористический акт Великобритании: Сотрудники органов правопорядка могут арестовать лицо, подо-

Научно-теоретический раздел

Анализ ключевых факторов масштабирования социально-экономических последствий применения радиоактивных веществ в террористических целях

Р.В. Арутюнян, В.А. Пантелеев, С.А. Молчанов, В.М. Чесноков

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы, связанные с проблемами радиационного терроризма (РТ), определены ключевые факторы степени потенциальной опасности РТ, проведен анализ негативных последствий РТ для общества. Приведены результаты системного анализа угроз, потенциальных ущербов, эффективности мер по предупреждению и минимизации возможных негативных последствий.

Ключевые слова: источники ионизирующего излучения, радиологическое оружие, радиологический терроризм, «грязная бомба», чрезвычайная ситуация радиационного характера.

По данным МАГАТЭ, за последние 50 лет во всем мире были произведены и практически используются миллионы источников ионизирующего излучения (ИИИ), сотни тысяч из них применяются в медицине, металлургии, сельском хозяйстве, горном деле, машиностроении и т.п. Преимущества использования ИИИ очевидны, однако помимо положительного опыта их применения в последние годы отмечается и нарастающая тенденция к росту количества выведенных из эксплуатации источников, контроль за сохранностью которых оставляет желать лучшего.

Проблемам терроризма вообще и ядерного и радиационного терроризма в частности уделяется сегодня внимание во всех странах мира. При этом широко используется понятие «грязной бомбы», которое трактуется и как низкотехнологическое ядерное оружие, и как устройство, соз-

данное с использованием обычных взрывчатых веществ с радиоактивной «начинкой». Наличие режима нераспространения, системы специального учета и контроля ядерных материалов предопределяет ситуацию, в которой реализация угроз применения в террористических целях радиоактивных веществ из широко распространенных ИИИ более вероятна.

Связанные с радиоактивными источниками риски в части их сохранности и возможных радиологических аварий уже в течение ряда лет являются предметом повышенного внимания мировой общественности. Особенно актуальными эти вопросы стали после событий 11 сентября 2001 года. Потенциальная опасность применения источников радиации для злонамеренных или террористических целей, облучения населения или использования радиоактивных веществ в качестве компонентов радиологического оружия поставила

перед международным сообществом в качестве первоочередных вопросы обеспечения сохранности ИИИ.

Под радиологическим терроризмом (РТ) следует понимать намеренное диспергирование радиоактивных веществ или размещение ИИИ в среде обитания или объектах инфраструктуры, а также саботаж на радиационно опасных объектах с целью радиационного воздействия на население, объекты природной среды для дестабилизации социальной и экономической жизни общества.

в неатомной индустрии; относительная простота создания «грязных радиоактивных бомб», способов и средств их доставки. Следует отметить, что помимо гамма-излучающих источников в народном хозяйстве широко используются и источники бета- и альфа-активности, обнаружение незаконного перемещения которых является проблемой гораздо более сложной, чем обнаружение гамма-источников.

Важно отметить, что основная часть используемых ИИИ имеет небольшую активность (рис. 1).

Подтверждением реальных сложностей

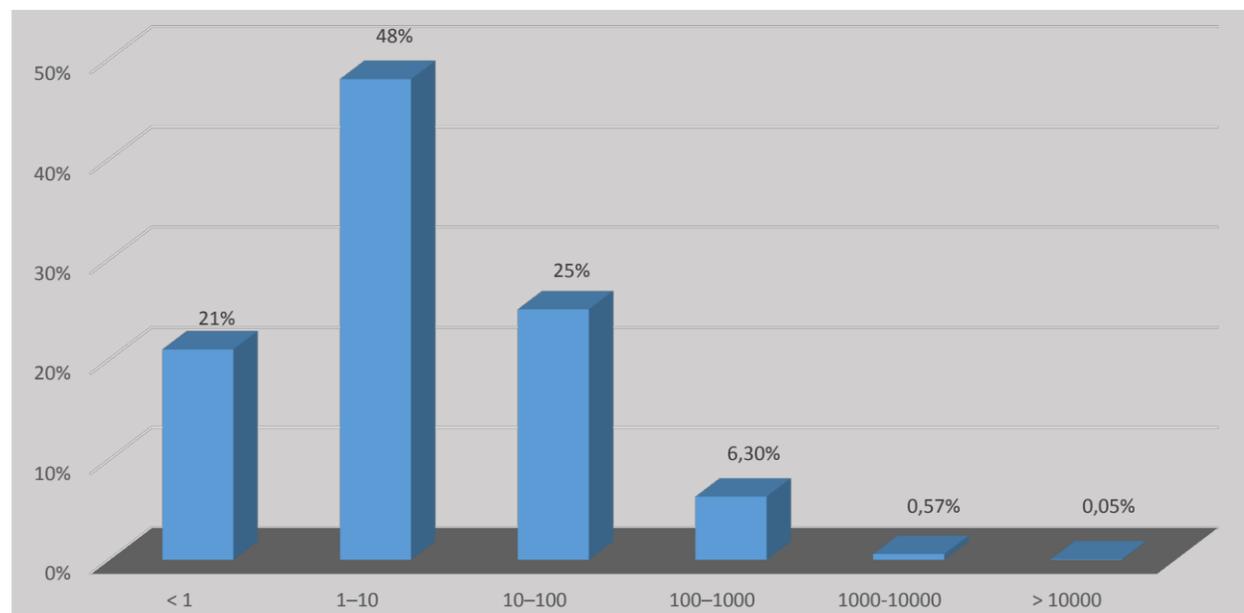


Рис. 1. Распределение по активности ИИИ, находящихся в обращении в России

Рассматривая проблему осуществимости актов радиологического терроризма необходимо иметь в виду, что в общем случае речь идет о множестве возможных способов диспергирования радиоактивных веществ в окружающей среде (мегаполисах, критически важных объектах инфраструктуры, включая крупные транспортные узлы) с целью нанесения прямого или косвенного ущерба здоровью людей, природной среде, социальной и экономической сфере.

Ключевыми факторами, определяющими степень потенциальной опасности применения ИИИ для целей РТ, являются широкая распространенность этих источников в различных сферах (промышленность, сельское хозяйство, медицина, автономные источники питания) и не вполне решенные проблемы их учета, лицензирования, регулирования, контроля и пресечения; возможности их незаконного перемещения, особенно

в организации действенного учета и контроля за источниками радиации в России может служить большое количество постоянно обнаруживаемых «бесхозных источников» (за 1997–2001 годы – 38 случаев), а также значительное число краж ИИИ – 50 случаев за эти пять лет. Не улучшилась ситуация и в настоящее время. По данным службы Роспотребнадзора России, только за период с января по июнь 2007 года был зарегистрирован 91 случай обнаружения источников ионизирующего излучения в металломе. Примерно такая же ситуация и в других промышленно развитых странах мира, например, в США ежегодно теряется до 200 радиоактивных источников.

Усилия по обеспечению безопасности обращения с источниками ионизирующего излучения требуют учета всех вышеперечисленных факторов. В России закон об использовании атомной

энергии предписывает создание системы государственного контроля и учета не только ядерных материалов, но и радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (РВ и РАО). Специальным постановлением Правительства создана соответствующая федеральная система, головным ведомством здесь является Росатом. Задачами этой системы являются:

определение наличного количества РВ и РАО, т.е. инвентаризация в пунктах их хранения, нахождения или захоронения;

предотвращение потерь, несанкционированного использования и хищения РВ и РАО;

предоставление в установленном порядке органам государственной власти информации о наличии и перемещении РВ и РАО;

информационное обеспечение для принятия управленческих решений.

На территориальном уровне ответственность за наличие соответствующих информационно-аналитических центров возложена на местные власти. В рамках этой системы, по сути, ведется мониторинг за состоянием дел по обращению с РВ и РАО. Конечно, желательно, чтобы в будущем

система учета и контроля РВ и РАО стала приближаться к действующей в России и других промышленно развитых странах системе контроля ядерных материалов.

Важной частью системы обеспечения безопасности должны стать технические средства обнаружения ИИИ и радиоактивных материалов в основных элементах транспортной инфраструктуры, а также специализированные системы радиационного мониторинга, в первую очередь – в мегаполисах.

Кроме того, необходимо подчеркнуть, что существующие системы реагирования, созданные и эффективно работающие в случае радиационных аварий и инцидентов, недостаточно адаптированы для решения задач реагирования на радиологические теракты или их имитацию. Например, наборы существующих методик и компьютерных кодов, достаточно хорошо описывающих поведение загрязняющих веществ в районе аварийного источника выброса на открытой местности и в условиях повышенной шероховатости, не могут эффективно работать в условиях реальной городской застройки, крупных промышлен-

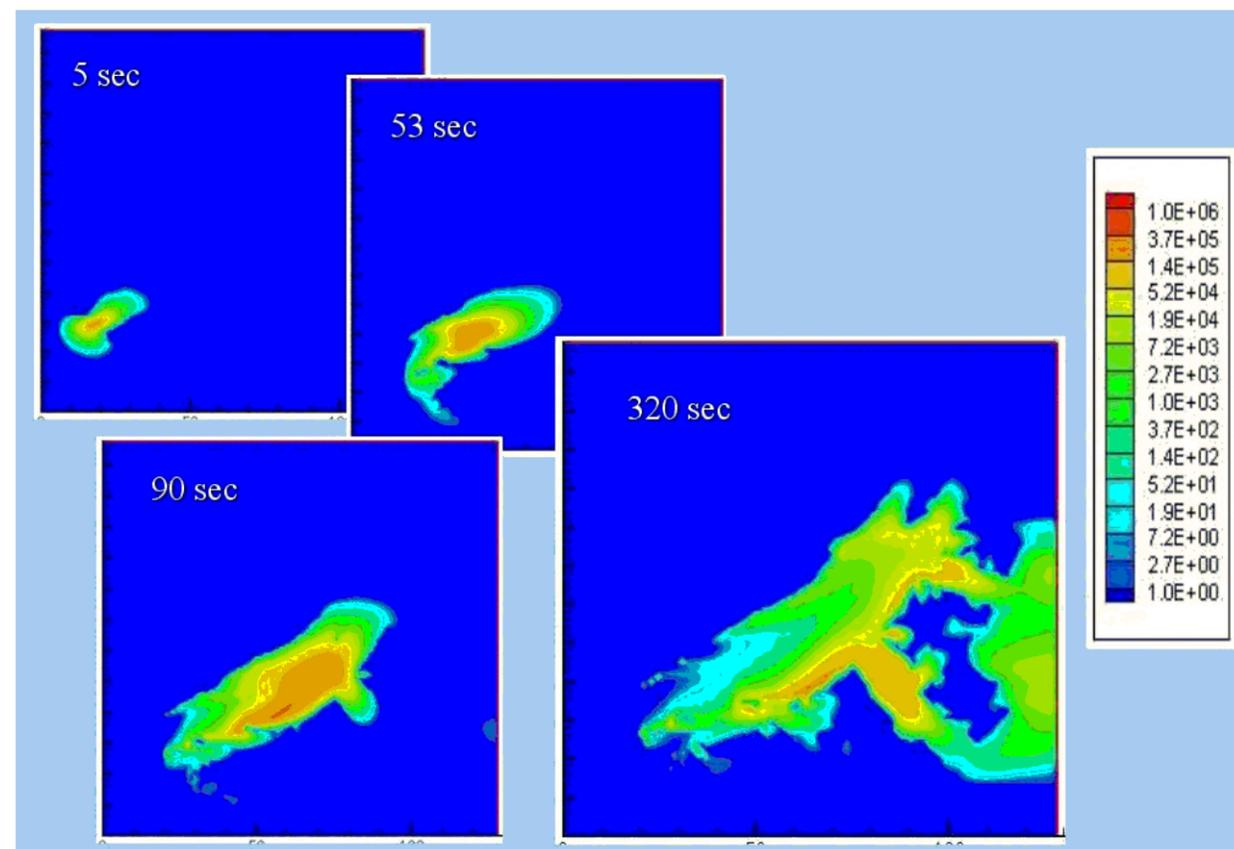


Рис. 2. Динамика изменения концентрации ²⁴¹Am в воздухе в случае подрыва взрывного устройства с включением в него радиоактивного источника для одного из вариантов городских условий, отн. ед.

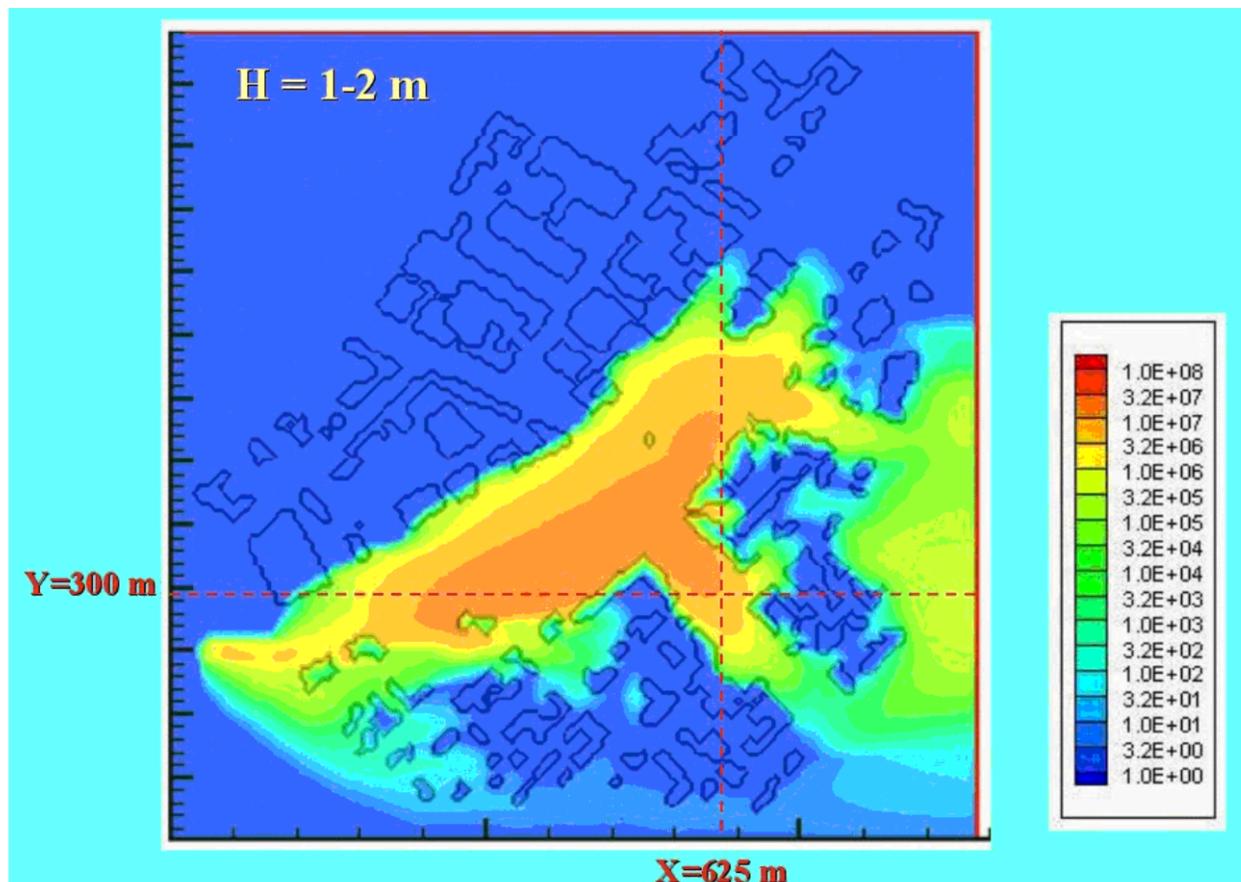


Рис. 3. Интеграл концентрации ²⁴¹Am в воздухе в случае подрыва взрывного устройства с включением в него радиоактивного источника для одного из вариантов городских условий, отн. ед.

ных предприятий и мощных транспортных узлов. Для более реалистичных оценок необходимо привлечение трехмерных методов аэродинамического моделирования. Изучение процессов и создание адекватных моделей распространения вредных примесей в условиях сложной городской застройки позволит выявлять характерные места образования застойных зон и участков местности с аномально высокими уровнями загрязнения.

Примеры расчетов по одной из компьютерных программ подобного типа, разрабатываемой в настоящее время в ИБРАЭ РАН, представлены на рисунках 2 и 3. Анализ результатов таких расчетов, проведенных для конкретных вариантов городской застройки и различных сценариев терактов с использованием радиоактивных веществ, может быть в дальнейшем эффективно использован для совершенствования системы реагирова-

Таблица 1. Количество радиоактивного вещества, включение которого в «грязную бомбу» может потребовать мероприятий по защите населения на расстоянии 100 м и более (г)

Категория погоды	Радионуклид				
	60Co	90Sr	137Cs	226Ra	239Pu
A	0.020	0.11	1.0	2.6	0.82
D	0.052	0.28	2.8	6.9	2.6
F	0.021	0.11	1.0	2.8	0.88

ния, включая вопросы оценки ситуации, выработки мер по защите населения.

В последние годы наиболее пристальное внимание специалистов, представителей СМИ и общественности привлекают так называемые «грязные» бомбы. Важно отметить, что количество радиоактивной начинки «грязной бомбы» может составлять всего доли грамма (таблица 1) и превращение обычного взрывного устройства в «грязную бомбу» не требует особо сложных технических решений.

Небольшой вес устройств подобного типа, относительная легкость их доставки к цели, трудности обнаружения и возможность простой имитации актов радиологического терроризма делают данную проблему очень актуальной. Относительные трудности регистрации малых количеств некоторых α- и β-излучателей (изотопы Sr, Pu и др.) в совокупности с предельно острым восприятием обществом опасности радиационного облучения могут привести к серьезным последствиям при малых уровнях радиоактивного загрязнения. Малые уровни загрязнения, при которых дозы облучения заведомо не превышают практического порога вредного действия радиации, отнюдь не означают, что ущерб обществу не будет велик. Косвенный ущерб в этом случае может оказаться очень значительным.

Обобщая доступную информацию, можно утверждать, что террористический акт с применением радиоактивных веществ (ИИИ или РАО) может привести к следующим негативным последствиям в обществе:

- непосредственному ущербу от теракта, связанному с возможными потерями жизни или здоровья людей, разрушениями или повреждением инфраструктуры их обитания, потерей имущества;
- расходам, связанным с ликвидацией последствий теракта, необходимым увеличением объема радиационного контроля, осуществлением мероприятий по защите населения и реабилитации загрязненных территорий;
- ухудшению социально-психологической обстановки не только в подвергшихся значимому радиоактивному загрязнению районах, но и на значительных окружающих территориях с практически не изменившейся радиологической ситуацией;
- косвенному ущербу, связанному с изъятием из нормального обращения части территорий, закрытием сельскохозяйственных и промышленных предприятий, со снижением покупательского интереса к производимой в районе теракта продукции, с прекращением туризма, со снижением стоимости жилья и основных фондов;
- издержкам, обусловленным усилением нега-

тивного отношения общества к радиации вообще и к атомной энергетике в частности.

Важной задачей системного анализа является выработка подходов к установлению реальных приоритетов в организации мер по предупреждению, пресечению и минимизации последствий актов РТ. Следует подчеркнуть, что существующие подходы к выработке мер и приоритетов, как правило, основаны на независимом анализе отдельных факторов, определяемых заданной технической конструкцией устройства диспергирования и его «радиационной» компоненты, ограниченным набором сценариев скрытного перемещения устройства диспергирования или его фрагментов, способов их доставки к месту осуществления радиационного теракта, а также степени потенциальной вовлеченности людей и инфраструктуры города в возможные последствия подобных терактов. К сожалению, в этих оценках не в полной мере учитывается взаимосвязь возможных последствий подобных инцидентов для здоровья людей и масштаба социально-экономических последствий для общества с технической конструкцией устройства диспергирования и сценарием осуществления акта РТ.

Вероятность осуществления актов РТ с использованием конкретного вида радиоактивных веществ существенно зависит от:

- распространенности радиоактивных веществ и степени их защищенности от несанкционированного (незаконного) изъятия;
 - способов их перемещения и доставки к месту осуществления акта РТ;
 - наличия и эффективности технических средств обнаружения на различных этапах перемещения и доставки радиоактивных веществ, устройства диспергирования и его компонентов с учетом возможных мер маскировки;
 - эффективности специальных мер выявления и пресечения подготовки актов РТ.
- Если говорить, например, о диспергировании РВ в местах массового скопления людей, то это может стать очень серьезной проблемой и, в первую очередь, в смысле необходимости быстрого принятия решений в отношении десятков тысяч людей, оказавшихся в месте радиоактивного загрязнения. Для эффективной помощи людям требуется четко отстроенная логика принятия решений, основанная на понимании последствий тех или иных действий в этой ситуации. Так, в случае, острых лучевых поражений число пострадавших будет исчисляться десятками человек. Еще для нескольких сотен человек будут прогнозироваться отдаленные последствия облучения. Это – прямые радиологические последствия.

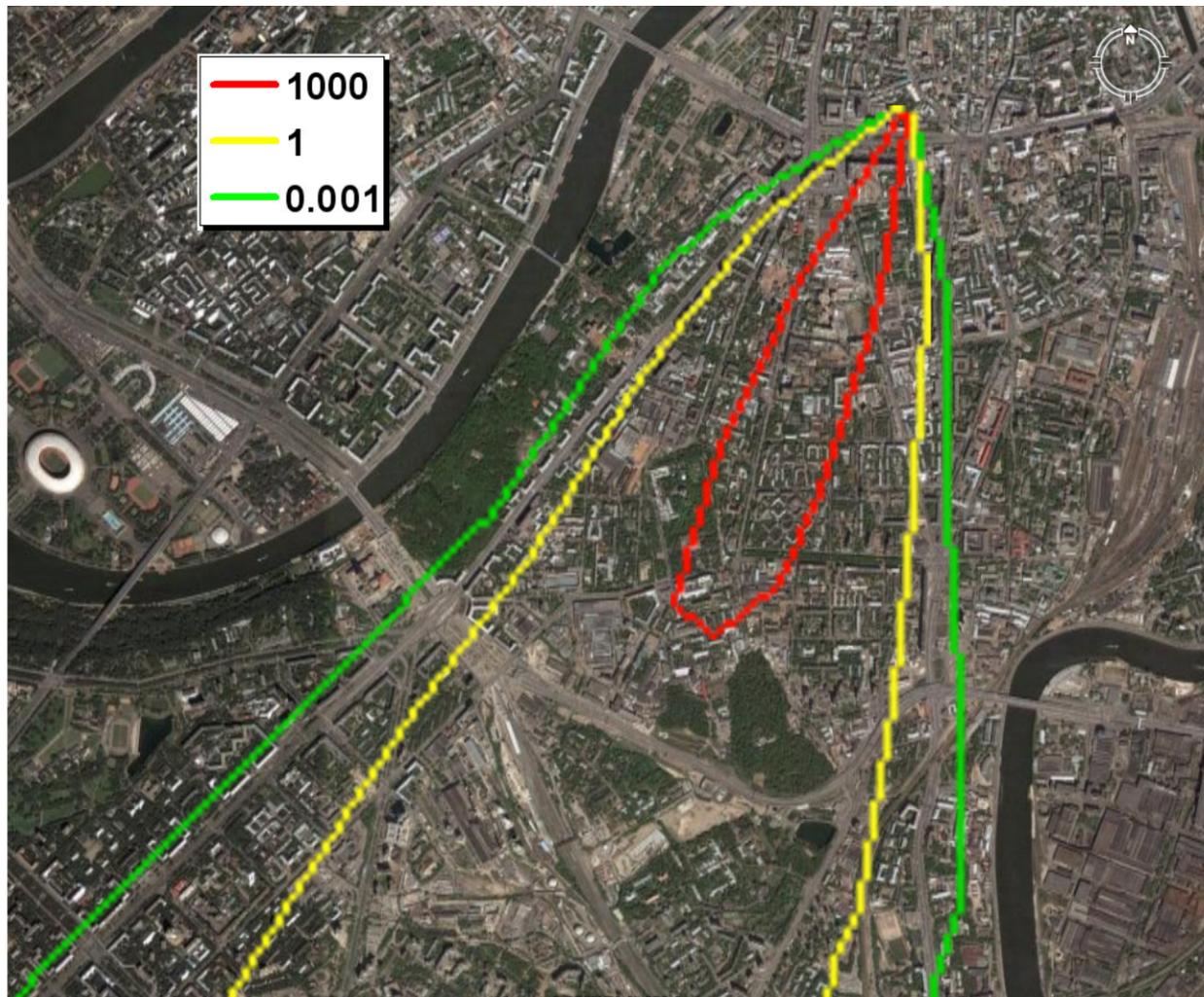


Рис. 4. Прогнозируемая плотность загрязнения местности на территории мегаполиса в случае диспергирования некоторого количества ¹³⁷Cs, Ки/км²

Для остальных вовлеченных в инцидент людей дозы будут много ниже практического порога вредного действия радиации. Тем не менее, ситуация с радиоактивным загрязнением будет восприниматься этими людьми как опасная. Соответственно население будет избегать попадания в зоны радиоактивного загрязнения. Власти не имеют на сегодняшний день реальных схем действия в подобной ситуации, у них нет необходимых инструментов и законодательной базы для демонстрации того, что данный уровень дополнительного облучения безопасен для здоровья. Поэтому к косвенным последствиям подобного теракта, осуществленного, например, в час пик на станции метрополитена, следует отнести:

невозможность использования этой станции (участка линии метрополитена) для транспортного обслуживания населения в течение значительного

периода времени. А одновременное закрытие нескольких станций и пересадочных узлов практически парализует деятельность этого вида транспорта и вызовет серьезные проблемы в мегаполисе; компенсации гражданам, потерявшим имущество в результате радиоактивного загрязнения; необходимость организации длительного медицинского обслуживания большой группы лиц, непосредственно вовлеченных в данный инцидент и принимавших участие в ликвидации его последствий.

При этом возможными объектами актов РТ могут быть населенные пункты, в первую очередь крупные города, социально-экономические центры, критически важные объекты инфраструктуры (аэропорты, вокзалы, метро), места массового скопления людей, источники питьевого водоснабжения. Кроме того, возможно намеренное загряз-

нение продуктов питания, одежды, сельскохозяйственных угодий, жилых и производственных зданий, транспортных коммуникаций. Радиоактивное вещество или источники ионизирующего излучения могут быть скрытно размещены в местах массового скопления людей. Радиоактивное вещество может быть диспергировано путем подрыва с помощью взрывчатки, либо за счет теплового или химического воздействия. Возможно также распыление радиоактивных жидкостей, растворение или использование других путей попадания радиоактивных веществ в водную среду¹. С сожалением приходится констатировать, что в общедоступной литературе, в том числе в художественных фильмах и книгах, описано уже достаточно много различных сценариев. Злоумышленники легко могут получить подробные «рекомендации» и из Интернета.

Если рассмотреть сценарий распыления над мегаполисом (рис. 4) некоторого количества ¹³⁷Cs, характерного для типичного широко использу-

емого закрытого радионуклидного источника, то загрязненными свыше уровня 1 Ки/км² по данному нуклиду могут оказаться несколько квадратных километров городской застройки. Как известно, при Чернобыльской аварии территории с уровнем загрязнения по ¹³⁷Cs 1–5 Ки/км² были отнесены к зоне льготного социально-экономического статуса и всеми воспринималось как признание государством того факта, что проживание в этой зоне вредно для здоровья людей несмотря на незначительность радиологических последствий для населения этих территорий.

В таблице 2 представлены данные, характеризующие масштаб последствий загрязнения района мегаполиса вследствие осуществления акта РТ с диспергированием некоторого количества ¹³⁷Cs, в случае применения данного норматива на ситуацию в районе мегаполиса. Данные получены на основе социально-экономических показателей, характерных для города Москвы.

Данные измерений в населенных пунктах чер-

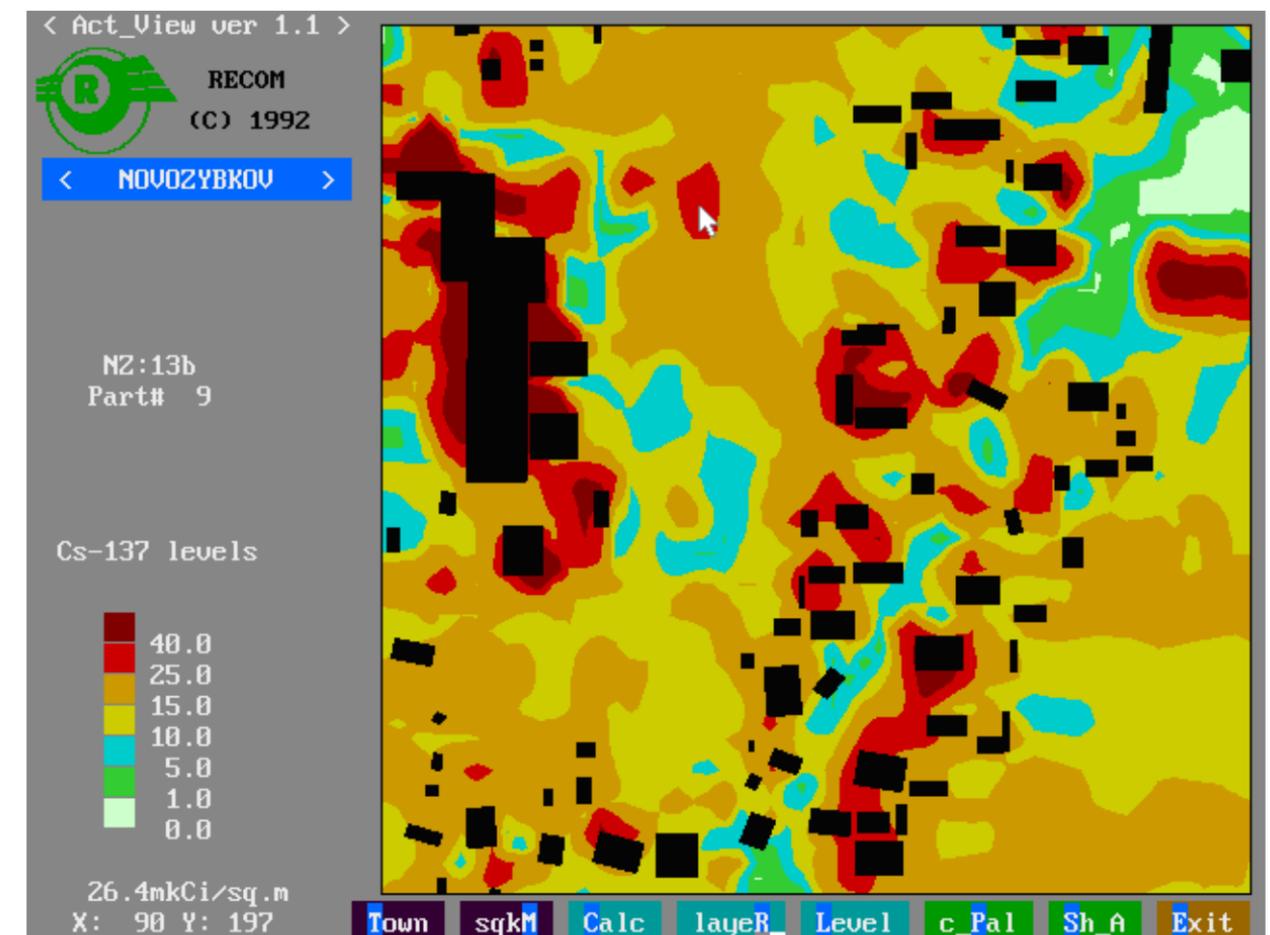


Рис. 5. Пример неравномерности радиоактивного загрязнения городской территории (Новозыбков, Брянская область, Российская Федерация)

Таблица 2. Возможные масштабы радиоактивного загрязнения территории мегаполиса в случае осуществления акта РТ с диспергированием некоторого количества ¹³⁷Cs

Характеристика	Свыше 1000 Ки/км ²	От 1 до 1000 Ки/км ²	менее 1 Ки/км ²
Площадь зоны загрязнения, км ²	1	51	36
Количество жилых зданий	37	1900	1000
Их площадь, тыс. м ²	170	9600	12000
Проживающее население, тыс. чел.	6	490	650
Дети	1	60	150
Лица трудового возраста	3	320	350
Пенсионеры	2	110	150
Количество предприятий	3000	9600	10000
Число служащих на этих предприятиях	39000	91000	99000
Школьники	420	39000	54000
Дети в детских садах	160	10000	32000
Число коек в больницах	730	4200	5500

нобыльской зоны и результаты моделирования (рис. 5) демонстрируют высокую пространственную неравномерность плотностей загрязнения местности и доз внешнего гамма-излучения. Все это чрезвычайно затрудняет работы по зонированию территорий, вызывает негативное отношение населения к выполняемым защитным мероприятиям и социальную напряженность в обществе. Результаты проведенного анализа сценариев актов РТ показывают, что эти проблемы в условиях мегаполиса будут значительно сложнее, чем в чернобыльской зоне.

Действительно, если плотность загрязнения участков городской застройки меняется на несколько порядков на небольших расстояниях в пределах соседних улиц, а мощность дозы – в пределах одного порядка, то задача оценки, картирования радиационной обстановки и зонирования по уровням вмешательства становится весьма

сложной. Реально работающих алгоритмов принятия решений в этой ситуации на сегодня нет. И это важная задача, которая требует скорейшего решения. Необходимо разработать новых технических средств для радиационного мониторинга и картирования с тем, чтобы выйти на необходимый уровень оперативного принятия решений по экстренным мерам вмешательства.

Таким образом, выработка эффективных мер и приоритетов по предупреждению, пресечению и минимизации последствий актов РТ требует системного подхода на основе многофакторного анализа:

различных сценариев незаконного изъятия, способов и путей перемещения радиоактивных веществ с учетом мер их маскировки от технических средств обнаружения, особенно для α - и β -излучателей;

возможных конструкций устройств доставки,

способов и объектов осуществления терактов;

всего комплекса последствий (радиологических, экологических, санитарно-гигиенических, экономических, социальных и т.п.) с учетом особенностей формирования радиационной обстановки при различных сценариях осуществления РТ в условиях мегаполиса (короткое время формирования, пространственная неоднородность радиоактивного загрязнения городской среды, многокомпонентность инфраструктуры);

требований к методикам и техническим средствам радиационной разведки и контроля, исходя из особенностей радиационной обстановки при РТ в мегаполисах и достижимых уровней обнаружения α -, β - и γ -излучений при незаконном перемещении радиоактивных веществ с учетом возможностей маскировки, способов и средств их перемещения и доставки;

действующей законодательной и нормативной базы в области радиационной безопасности и ее влияния на принятие решений при огромном разбросе допустимых и контрольных уровней облучения и загрязнения человека, предметов его обихода, а также объектов окружающей среды в нормальных и аварийных условиях;

практической применимости критериев радиационной защиты населения с учетом сильной неоднородности радиоактивного загрязнения, сложного распределения индивидуальных доз облучения и множества взаимосвязанных компонент городской инфраструктуры;

неадекватного общественного восприятия радиационных рисков.

Из сказанного выше следует, что в связи с угрозами радиационного терроризма стоит сложнейшая задача эффективного противодействия их осуществлению. Но не менее важна и другая задача – создание системы реагирования, способной минимизировать последствия применения радиоактивных веществ в террористических целях. Опыт прошлых аварий и инцидентов свидетельствует, что ошибки и просчеты в системе реагирования влекут за собой крайне тяжелые последствия для общества. Причем анализ свидетельствует, что косвенные последствия неадекватного управления радиационным риском оказываются намного более масштабными, чем прямые потери в результате действия радиологических факторов.

При этом масштаб последствий в значительной мере определяется устанавливаемыми критериями и уровнями вмешательства⁵. В работе, проведенной Тихоокеанской северо-западной национальной лабораторией – PNNL, оценивается масштаб экономических последствий подрыва

«грязной бомбы» активностью 10000 Ки, содержащей ¹³⁷Cs, в Нью-Йорке; при этом особое внимание уделяется зависимости ущерба от используемых критериев реабилитации территории. Рассмотрены несколько критериев проведения работ по реабилитации территории на основе различных руководств по защитным мерам США. На рисунке 6 приведены составляющие экономического ущерба для такого сценария в зависимости от применяемых критериев. Так, в зависимости от критерия размер экономического ущерба в Нью-Йорке варьируется от 100 млрд долларов до 4400 млрд долларов. В исследовании отмечается, что затраты на реабилитацию территории резко увеличиваются при применении более строгих критериев (менее 500 мрем/год), а для наиболее консервативного критерия ущерб составляет около половины годового ВВП США⁶.

Сложившееся неадекватное восприятие обществом реальных последствий произошедших радиационных аварий, возможных последствий радиологических терактов, связанных с ними прямых и косвенных ущербов здоровью, окружающей среде, социальной и экономической сфере, имеет исторические и психологические корни (последствия атомных бомбардировок Хиросимы и Нагасаки, тотальная секретность вокруг атомной проблематики, международная борьба против гонки ядерных вооружений, авария на Чернобыльской АЭС), а также является результатом неинформированности практически всех общественных, социальных и профессиональных групп о реальных уровнях радиационного риска при нормальной работе предприятий ядерного топливного цикла.

Возобладавший постчернобыльский синдром стал причиной того, что в России законодательно были закреплены неоправданно жесткие санитарные нормы, соблюдать которые не могут позволить себе даже более развитые страны. В результате даже небольшое превышение нормативов, практически не влияющее на здоровье и приемлемое для жителей большинства стран Запада, становится источником серьезного беспокойства российской общественности. Свою лепту вносит и чернобыльское законодательство, гарантирующее компенсацию ущерба здоровью жителям чернобыльской зоны, для которых уровень дополнительного облучения меньше естественных колебаний природного фона и с научной точки зрения заведомо менее опасен для здоровья людей по сравнению с другими факторами риска и вредного техногенного воздействия. И если допустимый для нормальных условий норматив – 1 мЗв/год, то доза в 1,1 мЗв/год уже будет восприниматься как опасная. Поэто-

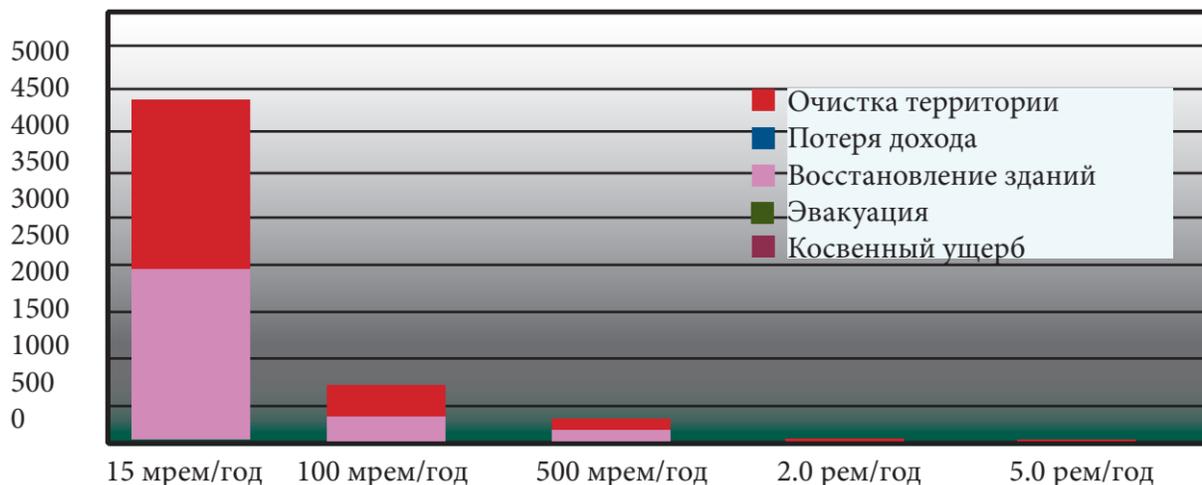


Рис. 6. Составляющие экономического ущерба в зависимости от критерия реабилитации территории для гипотетического сценария подрыва в Нью-Йорке «грязной бомбы» активностью 10000 Ки, содержащей ¹³⁷Cs (млрд долларов)

му в случае осуществления актов РТ действующая нормативная база будет во многом определять масштаб косвенных потерь и социально-экологическую напряженность в обществе.

Проведенный анализ показывает, что степень уязвимости мегаполисов в связи с угрозами РТ и масштаб возможного социально-экономического ущерба в первую очередь определяются нормативами и законодательством в области радиационной безопасности и радиационной защиты. Страх перед радиацией, жесткость и запутанность существующих нормативов и критериев в области радиационной безопасности и радиационной защиты делает общество крайне уязвимым перед угрозами РТ. В совокупности с общедоступностью приборов для детектирования самого незначительного повышения радиационного фона этот страх делает систему в целом существенно неустойчивой: при малейшей угрозе теракта с применением источников радиации срабатывают механизмы социального усиления риска. В этом случае величина социально-экономического ущерба, вызванного неадекватной поведенческой реакцией и управленческими решениями, принимаемыми под давлением общественности, неизбежно на много порядков превысит все последствия от собственно радиационного облучения. В этой связи крайне актуальной представляется задача разработки и принятия нормативной правовой базы, обеспечивающей эффективную основу для практического решения задачи защиты здоровья граждан и экономических интересов общества.

Таким образом, системный анализ угроз, потенциальных ущербов, эффективности мер по предупреждению и минимизации комплекса возможных негативных последствий показывает:

в большинстве реалистичных сценариев ожидаемый ущерб здоровью людей вследствие облучения не может быть значительным, а в подавляющем большинстве мал в сравнении с обычными терактами;

однако, даже в случае малости радиологических последствий РТ ожидаемый ущерб в социально-экономической сфере в случае РТ в мегаполисах может быть значителен;

основным фактором, определяющим уязвимость или устойчивость к РТ с малыми радиологическими последствиями в мегаполисах, является адекватность реагирования как общественности, включая СМИ, население, общественные организации, так и органов государственного управления;

одной из основных причин ожидаемого неадекватного обостренного восприятия опасности РТ населением и общественностью в целом яв-

ляется преувеличение восприятия радиационных рисков вследствие тотально искаженного и устойчиво внедренного в сознание людей мифа о губительности радиации, независимо от ее уровня. Это обостренное восприятие опасности радиации характерно не только для «человека с улицы», но и практически для всех социальных и профессиональных групп. Причина этого явления связана с историей (гонка ядерного вооружения, Хиросима и Нагасаки) и искаженной информированностью о последствиях радиационных аварий, в первую очередь Чернобыльской;

не менее важной причиной уязвимости общества в связи с угрозами РТ, наряду с обостренным восприятием опасности радиации, является сверхжесткая и противоречивая нормативно-правовая база в области радиационной безопасности и радиационной защиты;

указанные факторы приводят к гигантскому масштабированию социально-экономических последствий кратко факторам боязни радиации, жесткости и беспрецедентно широкому диапазону уровней вмешательства по радиационному фактору в области малых и сверхмалых доз облучения, зафиксированных в законодательстве и нормативах;

наиболее важной и эффективной мерой обеспечения защиты и устойчивости общества к угрозам РТ является создание адекватной реальным радиологическим рискам и принципам оптимизации защиты нормативно-правовой базы в области защиты населения и окружающей среды и адекватной ей системы реагирования на акты РТ, аварии и инциденты, в первую очередь в мегаполисах, крупных городах и критически важных объектах инфраструктуры. Диапазон величины ущербов меняется на много порядков в зависимости от соответствия уровней и мер вмешательства реальным радиологическим рискам;

существующая система реагирования на радиационные аварии, достаточно хорошо развитая и технически обеспеченная для случая радиоактивного загрязнения вне мегаполисов, не отвечает требованиям эффективной защиты населения в условиях РТ или чрезвычайных ситуаций с радиационным фактором в мегаполисе. Необходимо создание эффективных критериев, методов и технических средств оценки радиационной обстановки. Учитывая короткое время распространения радиоактивного загрязнения на территории с большим количеством населения и разнородных объектов транспортной и социально-экономической инфраструктуры, необходима разработка ясных и простых критериев и методов экспресс-оценки, прогноза и оперативной выра-

ботки решений по мерам защиты на начальной фазе чрезвычайной ситуации.

С 2008 года в соответствии с Федеральной целевой программой «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года» в рамках мероприятия Единого тематического плана МЧС России «Разработка программно-методического обеспечения прогнозирования последствий чрезвычайных ситуаций для обеспечения безопасности населения и территорий в случае угроз и проявлений радиационного терроризма» специалистами ИБРАЭ РАН с привлечением экспертов из различных министерств и ведомств России ведутся работы по системному анализу угроз радиационного терроризма.

Целью НИР является разработка специального программного обеспечения для оценки рисков и прогнозирования последствий ЧС радиационного характера, нанесения ущерба населению и территориям в случае угроз или проявлений актов радиационного терроризма (ЧС радиационного характера), в том числе в условиях городской застройки.

В результате проведения работ было создано специализированное программное обеспечение для проведения газодинамических трехмерных расчетов для оценки и прогнозирования последствий ЧС радиационного характера в сложных геометрических условиях, соответствующих городской застройке, угрозах радиационного терроризма.

При создании программно-методического обеспечения были решены следующие задачи: проведен анализ нормативно-технической до-



кументации в области аварийного реагирования при радиационных авариях и ЧС радиационного характера;

проведен анализ возможных сценариев ЧС и их последствий для населения и территорий;

разработан перечень основных сценариев развития ЧС с выходом радионуклидов в окружающую среду;

разработаны методические рекомендации по оценке последствий и рисков при чрезвычайных ситуациях радиационного характера, в том числе в условиях городской среды;

создано программное обеспечение оценки и прогнозирования последствий и рисков для населения и территорий при ЧС радиационного характера, в том числе в условиях городской среды;

проведена опытная апробация прототипа специального программного и информационного обеспечения на примере типовых сценариев ЧС.

Разработанное программно-методическое обеспечение позволит повысить готовность экспертных подразделений МЧС России, обеспечивающих поддержку принятия решений по мерам защиты населения при чрезвычайных ситуациях радиационного характера.

¹Peter D. Zimmerman, Cheryl Loeb. Dirty Bombs: The Threat Revisited / Defense Horizons - № 38 — 2004.

²MELCOR Accident Consequence Code System (MACCS) — NUREG/CR-4691, SAND86-1562 — Vol.2.

³Burke R. P. Economic risks of nuclear power reactor accidents. — <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/35931> — 1983.

⁴Арутюнян Р.В., Большов Л.А., Стрижова С.В., Мелихова Е.М., Павловский О.А. Научно-технические аспекты предупреждения и минимизации возможных последствий применения радиоактивных источников в террористических целях // Proceeding of the 34th WM Conference WM2008PHOENIX Feb 24-28, 2008, Phoenix, Arisona, USA.

⁵Защита населения от радиационного воздействия в случае радиологической атаки. Публикация МКРЗ 96. — М.: Изд. «Комтехпринт» — 2006.

⁶Barbara Reichmuth, Steve Short, Tom Wood Economic Consequences of a Rad/Nuc Attack: Cleanup Standards Significantly Affect Cost // Working Together: Research & Development Partnerships in Homeland Security Conference (April 28, 2005, Boston, MA).



Личность террориста: типологический анализ

В.В. Снесарь, М.М. Градусова

Аннотация: В статье подробно анализируется типология лиц, связанных с террористической деятельностью, в том числе психологические особенности конкретных террористов.

Ключевые слова: терроризм, личность террориста, типы террористов.

Терроризм в современном мире является глубоко личностной формой деятельности, так как террору склонны люди особого типа. Они нередко отличаются яркими лидерскими чертами, неспособностью к компромиссу, презрением к общепринятым ценностям и даже комфорту. Известный отечественный криминолог Ю.М. Антонян образно отметил: «Террористов квалифицировали как идеалистов и как шизофреников, как фанатиков догмы и как садистов, как людей уязвимых, закомплексованных, самоутверждающихся, пожираемых личными амбициями и властолюбием либо отчаянием и жадностью уничтожения, как людей морально глухих и как мучеников высшего морального императива, как преступников и как героев»¹.

Криминологический анализ некоторых видов преступности, в том числе и терроризма, не может обойтись без скрупулезного изучения личности преступника. Классификаций терроризма существует множество: по сфере действия – государственный и международный; в зависимости от идентичности субъекта – националистический и религиозный; по средствам, используемым в террористических актах, – с применением обычных средств поражения и с применением средств массового поражения; по сфере осуществления террористических актов – наземный, морской, воздушный, космический, компьютерный и т.п.

Следовательно, можно предположить, что ти-

пологический анализ терроризма предполагает, в том числе, и типологическое изучение личностей террористов. Одной из наиболее четких типологий личности является «ценностная» классификация Эдуарда Шпрангера, который выделял шесть типов личности – теоретическую, экономическую, эстетическую, социальную, политическую, религиозную – в соответствии с шестью универсальными ценностными ориентациями².

Российский исследователь терроризма С.А. Солодовников указывает, что «у личности нет и не может быть врожденных террористических свойств, они все приобретенные в процессе жизнедеятельности человека...»³. А. Красильников, исследуя на основе соцопросов доминирующие характеристики террористов, пришел к выводу о том, что «рядовые участники террористической деятельности вступили на путь терроризма по ряду идейных соображений, связанных с мстостью за погибших родственников, друзей, разрушенное жилье, присоединением к единомышленникам по принципу ложного патриотизма – защита своего отечества, народа, земли от врагов, а также из-за страха возможного преследования со стороны боевиков и т.д. Что касается религиозного аспекта, то широко отмечается обман на религиозной почве, падение авторитета старейшин и родителей... среди рядовых террористов встречаются и профессиональные преступники, которые пришли в терроризм,

как правило, из общеуголовной преступности...»⁴.

Мотивация терроризма, отмечает Ю.М. Антонян, носит сложный, многоуровневый, неоднозначный характер, сами мотивы необходимо различать в зависимости от личности террориста и видовой принадлежности конкретного террористического акта»⁵.

Согласно классической схеме А.Н. Леонтьева⁶, любая деятельность имеет трехчленное строение (мотивационную, целевую и исполнительскую). Деятельности в целом соответствует мотив – предмет потребности человека, на удовлетворение которого направлена деятельность. Мотив как предмет, удовлетворяющий потребность, обладает двумя функциями. Во-первых, это побудительная функция к данной деятельности. Во-вторых, это смыслообразующая функция, придающая деятельности личностный смысл.

Деятельность распадается на действия, каждое из которых направлено на достижение целей. Обычно достижение мотива всей деятельности складывается из реализации цепочки промежуточных целей. Террор можно представить себе как особый вид деятельности, главным мотивом которого является устрашение людей.

Д.В. Ольшанский, исследуя психологию терроризма, выделяет целый ряд мотивов террористической деятельности⁷, в том числе:

меркантильные мотивы. Участие в террористической деятельности является хорошо оплачи-

ваемой работой. Поэтому многие становятся террористами из материальных соображений.

Идеологические мотивы. Человек принимает определенную идеологию, которая совпадает с идеологией группы, занимающейся террористической деятельностью. Идеологические мотивы можно условно подразделить на политические, религиозные, социальные, социокультурные.

Мотивы преобразования, активного изменения мира. Эти мотивы основаны на понимании несовершенства мира и желании изменить «его к лучшему».

Мотивы власти над людьми. Большинство террористов занимаются террором в силу желания властвовать над жизнью других людей и манипулировать их поведением.

Мотивы эмоциональной привязанности. Мотив состоит в мести, участии в терроре по клановому принципу и др.

Мотив самореализации. Терроризмом занимаются для того, чтобы реализовать себя в насильственной, разрушающей деятельности, зачастую оканчивающейся самоубийством.

Множественность мотивированных форм террора порождает и множественность личностных образов террористов. Проблема типологии личностей террористов требует рассмотрения личности преступника как цельного субъекта, отличающегося от других субъектов не только по темпераменту и характерологическим проявлениям,

но и по специфическому образу жизни, способу восприятия окружающего мира, мировоззрению, системе ценностей и т.д.

Типологии личностей террористов могут строиться по самым разным критериям, например, по характеру направленности личности, ее интересов, идейных ориентиров и убеждений, а также в соответствии с культурно-обусловленными типами мировоззрения.

В 1995 году, классифицируя лиц, склонных к терроризму, сотрудник Института развития личности РАО В.Ф. Пирожков назвал, во-первых, «...людей, не сумевших реализовать себя в политической сфере, но... обладающих неким комплексом неполноценности...», во-вторых, бандитствующих элементов, уже проливших кровь и способных за деньги выполнить любой заказ террористических организаций...», в-третьих, бывших спортсменов, оказавшихся за бортом жизни, различные группы маргиналов, отщепенцев и отбросов общества. Важным источником пополнения кадров террористов были названы наемники, побывавшие в разных конфликтных регионах...», в-четвертых, упоминались лица с различными психическими аномалиями... Их деятельность зависела от средств массовой информации, раскрывающих не только способы и средства, используемые в террористических актах, но и популяризирующих личности их исполнителей...»⁸.

Психолог Д.В. Ольшанский предлагает подразделять террористов по четырем психологическим типам, дифференцируя последних на сангвиников, флегматиков, холериков и меланхоликов. Причем Д.В. Ольшанский подчеркивает, что «...решение совершить террористический акт представляет собой комплекс нескольких решений личности: о цели, объекте, средствах, времени и месте акта, о побочных обстоятельствах, способных содействовать или воспрепятствовать задуманному. Такой выбор связан с личностными свойствами, к которым обычно относятся направленность личности, ее мировоззрение, опыт, установки, ценности и ценностные ориентации, внутренняя система нравственного и социального контроля»⁹.

Исследователь различных форм психических зависимостей Г.Г. Гарифуллин предложил авторскую типологию потенциальных террористов-смертников¹⁰:

1. Террористы-экзистенциалы, имеющие склонность к экзистенции – скрытой способности людей жертвовать своей жизнью ради великой цели (детей, Отечества, бога, святого и т.п.).

2. Террористы-психопаты, с признаками садомазохизма, психопатологической агрессии,

маниакального синдрома и мании величия (прославиться на весь мир по телевизору, стать святым, избранным и т.п.).

3. Террористы-суицидники, склонные к сильным депрессиям, из-за которых у них отсутствуют ценности и смысл жизни.

4. Террористы-инфантилы, как правило, инфантильные и неумирующие фанаты, ориентированные на потусторонний мир.

5. Террористы-зомби являются потребителями психоактивных веществ.

6. Террористки-вдовы, маниакально-депрессивно переживающие потерю супруга.

7. Террористы-солидарники, ориентированные на корпоративную психологию группы.

8. Террористы-эксплуатируемые, т.к. совершают теракт в силу финансовых и др. причин.

9. Террористы-гибриды – смешанный тип любых вышеперечисленных вариантов.

Западные исследователи разработали ряд мотивационных типологий терроризма, выделяя два основных типа – личностные и политико-идеологические мотивации. Личностные мотивы обращения к терроризму были разделены на три вида: эмоциональные, невротическо-психопатологические и корыстные. В отношении политико-идеологических мотивов террора однозначной оценки среди специалистов нет.

Авторы данной статьи предлагают обратить внимание, во-первых, на безусловный факт синтеза личностных и идейных мотивов в действиях террориста, во-вторых, на их ценностную обусловленность.

Анализируя различные подходы в построении классификаций террористов, авторы пришли к выводам о том, что в большинстве случаев террористами (как организаторами, так и исполнителями) движет либо определенный набор идей (политических, религиозных, религиозно-политических, футуристических и т.п.), достижение которых не исключает финансовых интересов, либо финансово-экономические потребности, для оправдания которых нередко используется идеологический подтекст.

Авторы статьи предлагают различать два основных взаимодополняющих друг друга типа террористов – террористов-борцов и террористов-наемников. В свою очередь, в типологическую группу террористов-борцов в соответствии с мотивацией осуществления террора предлагается включить террористов-идеалистов, клановых террористов (действующих в интересах организации) и террористов-харизматиков (стремящихся к власти политической и (или) религиозной).

Анализируя тип террористов-наемников



авторы предлагают различать, террористов-инструкторов наемников, где представлены бывшие кадровые военные, боевики или тренеры-спортсмены, и, собственно, террористов-наемников, которых можно подразделить согласно цели найма: подготовка к работе по контракту, подготовка к деятельности в ОПГ, финансовые потребности или долги, милитаризованное сознание и поиск приключений, садистские наклонности и т.п.

Одним из наиболее распространенных типов террористов авторы считают тип террориста-борца, т.к. «борьба за идеи», «борьба за свободу» были самыми древними стимулами террора. Практически весь левый (красный) терроризм вырос из тираноборства, но под влиянием леворадикальных взглядов образ тирана стал коллективным, а насилие называли «революционным». То же самое можно утверждать и в отношении праворадикального или черного терроризма. По мнению специалистов, террорист в момент совершения теракта кажется себе мужественным, благородным, жестоким, бескомпромиссным борцом за «справедливость», т.к. террористы часто выдают себя за «повстанцев», «партизан», «борцов за свободу», чем затрудняют объективную оценку совершаемых ими преступных действий. Террористами-борцами считали себя члены таких организаций как «Баскская родина и свобода», «Партия трудящихся Курдистана», «Бойцы за справедливость в отношении геноцида армян» (Justice Commandos against Armenian Genocide, JCAG).

В качестве примера террористки-идеалистки показательна биография Энслин Гудрун (Греты) из организации «Фракция Красной Армии», арестованной в 1972 году, дочери евангелического священника, заявившей о Германии: «Это фашистское государство! Это поколение Освенцима! С ними можно говорить только языком насилия!»

По отзывам обследовавших ее психиатров, Г. Энслин – «сплав ненависти и насилия. Ради достижения своих целей предаст даже родного брата. У нее отсутствует чувство вины, она не сильна в политике. По сути дела это – фанатик, верящий в то, что более справедливое общество может быть создано лишь путем прямых насильственных действий». В ней уживалась вера в бога и увлечение террористической деятельностью, она отправилась в Иорданию в тренировочный лагерь палестинских партизан, в Германии участвовало во множестве террористических операций. В 1977 году была найдена мертвой в тюрьме «Штамхайм»¹¹.

Террористы-идеалисты, каждый по-своему, должны проходить путь рассуждения героя романа Ф.М. Достоевского «Преступление и наказание» Родиона Раскольникова: «...„Необыкновенный“ человек имеет право... то есть не официальное право, а сам имеет право разрешить своей совести перешагнуть... через иные препятствия... Мне надо было узнать тогда, и поскорее узнать, вошь ли я, как все, или человек? Смогу ли я переступить или не смогу! Осмелюсь ли нагнуться и взять или нет? Тварь ли я дрожащая или право имею...»¹².

В августе 2012 года был приговорен к 21 году тюрьмы норвежец Андерс Брейвик за убийство 77 человек в результате взрыва у комплекса правительственных зданий в центре Осло и расстрела в молодежном лагере на острове Утойя. Брейвику, спокойно расстрелявшему более 70 человек, очевидно, пришлось 4-5 раз менять рожок автомата. Норвежский террорист-одиночка придерживался крайне правых взглядов, возникших у него в результате неприятия политического курса страны в отношении мигрантов, спроецированных на авторитаризм мышления и проблемы с психикой. Из его защитной речи на суде следовало, что он «разрешил себе» путь личного террора в качестве способа воздействия на общество и привлечения внимания к проблеме миграционной политики в Норвегии¹³.

Борьба террористов-одиночек и экстремистских организаций за господство идей или национально-освободительные движения с элементами террора неоднозначно оценивается западными и отечественными специалистами. Так, по мнению западных аналитиков, сегодня крайне сложно определить: где кончается национально-освободительная борьба и начинается терроризм. Сотрудники «ИСТ» – Института международной политики по борьбе с терроризмом (англ. – International Policy Institute for Counter-Terrorism), созданного в 1996 году при Междисциплинарном центре в Герцлии (Израиль), определили три вида терроризма, где третьим указали вооруженную борьбу за независимость, принимающую формы террора. К ней была отнесена террористическая деятельность повстанцев против военных и полицейских объектов колониальной стороны¹⁴.

В международном сообществе развернулись дискуссии на тему «террористов и борцов за свободу», даже появилась знаменитая фраза: «Для одного – террорист, а для другого – борец за свободу». Террористы-борцы, как правило, используют опыт террористическо-диверсионной деятельности для насильственного утверждения интересов определенной группы лиц на конкрет-

ной территории. Для данного типа террориста характерна сверхсосредоточенность на защите своего «Я» путем проекции с постоянной агрессивной-оборонительной готовностью.

Среди террористов-борцов ярко выраженную группу представляют террористы-идеалисты, которые из чувства самоутверждения, молодежной романтики и героизма, с целью преодоления отчуждения, стандартизации, маргинальности, пресыщения и т.п. осуществляют террористический акт, как правило, из бескорыстных побуждений. Террористам-идеалистам присущи «идейный абсолютизм», «железные» убеждения в обладании единственной, высшей, окончательной истиной, уникальным рецептом спасения своего народа, группы или даже человечества. Террорист, в отличие от наемного убийцы, разбойника или сексуального убийцы-маньяка, желает решать не только свои сугубо субъективные проблемы, но и общественные, связанные с интересами его нации, религии, секты, социальной группы. Поэтому можно сказать, что некоторые террористы в известном смысле часто бескорыстны, это как бы преступники-«идеалисты»¹⁵.

Отечественная история терроризма начиналась с террористов-борцов и идеалистов. По мнению западных исследователей¹⁶, на стадии формирования терроризма в нем развивались три основных направления, каждое из которых было представлено собственной идеологией и приемами осуществления. Первый тип терроризма ассоциировался с анархизмом, второй – с социальной революцией, третий – с движением за национальное освобождение. Таким образом, по мнению американских исследователей З. Ивиански и Р. Фредландер¹⁷, социально-революционное направление в терроризме имело российское происхождение.

По мнению О.М. Хлобутова, глубоко изучавшего историю террора, отечественные террористы-борцы в 1970-80-е годы, в начале 1990-х годов являлись в подавляющем большинстве случаев фанатиками-одиночками, «бессребренниками», нередко – с психическими отклонениями (таковыми являлись 50 % «хайджекеров» – захватчиков самолетов), имели «на вооружении» самодельное или заводское стрелковое оружие, самодельные взрывные устройства (СВУ)¹⁸.

Анализ 27 случаев терактов советского периода (1943–1991 годы) показал, что целью террористов-борцов были, во-первых, незаконное пересечение государственной границы – 20 эпизодов, во-вторых, национал-сепаратистские требования – 3 факта, в-третьих, политический террор одиночек – 4 акции¹⁹.

«В 1990–1993 гг. в Россию было незаконно ввезено около 1,5 млн стволов огнестрельного оружия. На смену террористам-идеалистам и их группам в 1990-х пришли организации, готовившиеся к ведению вооруженной борьбы – боевые ответвления организованной преступности, насчитывающие, по мнению экспертов, не менее 200-300 тысяч «бойцов» только в 1994 году»²⁰. В тот же период произошли изменения в личностных качествах, вооружении и тактике действий террористов, которые стали членами ОПГ, НВФ, этнических группировок, террористических и экстремистских организаций, что позволяет их квалифицировать в качестве «клановых» террористов.

К «клановым террористам» можно отнести и «уголовных террористов», имеющих внешнее сходство с политическим терроризмом в связи с организацией взрывов, захватом заложников, устраниением или физическим устранением конкурентов, но экономические мотивы. Остаточный же его эффект тот же – деморализация общества, нагнетание атмосферы страха, неуверенности, запугивания, парализации и подавления общественной воли, недовольство властями и правоохранительными органами, ликвидация демократических институтов общества, затруднение нормального функционирования государственных органов²¹.

Международные террористические организации сформировали свои группировки на территории России в середине 1990-х годов, в результате чего возник институт организованного террора, а «клановые террористы» стали членами НВФ и террористических сообществ.

Анализ выборки 120 случаев терактов, совершенных в период 1991–2012 годов, показал, что акциями политической и религиозно-политической мотивации «террористов-борцов» стали, во-первых, взрывы и самоподрывы – 101 эпизод, во-вторых, захват заложников – 14 фактов, в-третьих, нападения на объекты силовиков – 5 операций²². Интенсивность и «успешность» мероприятий террористов могла быть достигнута только при условии появления организованных террористических групп, руководство которыми осуществляли профессионально подготовленные лидеры, руководствовавшиеся четкой идеологией, владеющие техникой диверсионной работы, а также тактикой партизанской войны.

В среде организованных, в том числе «клановых», террористов сформировался тип террориста-харизматика (от греч. charisme – божественная благодать, дар)²³, стремящегося к политической или религиозной власти при по-

мощи актов устрашения и использующего терроризм как инструмент.

Харизматиком по М. Веберу является всякий, кто способен воздействовать на массы с большой эмоциональной силой. Специалисты Центрального Вашингтонского Университета обнаружили, что террористические группы используют культотподобные методы «обусловливания» – механизмы установления зависимости или «социальной дрессировки», чтобы преобразовать нормальных индивидуумов в безжалостных убийц. Организаторы такой дрессировки не «программируют» человека «с нуля», а всего лишь умело помогают внутренним предрассудкам его «связаться» с заданными опорными ориентирами: фигурой лидера (авторитета), «своей» группой, «своей» идеологией, навязанным мировоззрением и правилами поведения²⁴. Харизма в данном случае есть не что иное, как притягательная сила, излучаемая личностью террористического лидера, обладающего искусством увлекать других людей.

Большинство террористических групп, как и культов, центрированы на харизматическом лидере. Харизматические лидеры террористов имеют многие из следующих характеристик: физическое присутствие, сильный характер, боевой опыт, образование и эрудиция (в т.ч. религиозное), способность к словесному и ясно артикулируемому видению и миссии и, что наиболее важно, сильную эмоциональную привлекательность. Большинство присоединившихся к упомянутым группам отвечает на послание лидера сначала на эмоциональном уровне, а затем на физическом и интеллектуальном уровнях. Террорист-харизматик организует и направляет группу, увлекает ее идеологически, держит в полном подчинении и использует для достижения или укрепления власти.

Трудно переоценить значение лидеров-харизматиков для террористических групп. Процесс обусловливания акцентируется и строится на власти (силе) харизматического лидера. Если лидер устранен, группа становится существенно слабее. Рассмотрение террористических групп как культов направлено на поддержание стратегий, которые в борьбе с терроризмом сосредотачиваются на «отсечении головы змеи» – ликвидации террористов-харизматиков.

По мнению Ральфа Петерса (Ralph Peters), полковника армии США, работавшего в администрации президента США, существуют основные принципы борьбы с террором, которых должны придерживаться государства мира. В числе них следующий: «Необходимо, насколько это возможно, уничтожать лидеров террористических

групп на глазах у их подчиненных». Брюс Хоффман (Bruce Hoffman), директор вашигтонского офиса исследовательской организации «RAND Corporation», считает, что «одной из наиболее важных задач является уничтожение не первых лиц в террористических группировках, а руководителей среднего звена. Их нейтрализация ставит террористические структуры в более трудное положение, чем, если бы были уничтожены их первые лица. Если спецслужбы преуспевают в борьбе с террористическим «офицерством», то лидеры этих организаций остаются на положении «генералов без армии». Подобная политика также предотвращает развитие террористических структур, потому что террористы теряют своих потенциальных лидеров»²⁵.

В 1995 году Израиль уничтожил лидера организации «Палестинский исламский джихад» Фатхи Шакаки, а сменивший его Рамадан Абдулла Шалах оказался менее талантливым и энергичным руководителем. В результате, «Палестинский исламский джихад» стал намного менее активной и опасной организацией. В 1993 году власти Перу арестовали Абимаеля Гузмана, лидера маоистской террористической группировки «Светлый путь» (Sendero Luminoso). Однако к уменьшению активности маоистов-террористов это не привело. Правительство Перу добилось успеха благодаря тому, что прибегло к политике делегитимизации ее лидеров.

Террористы-харизматики – нечто большее, чем просто политические лидеры своих групп, причем харизматиками могут быть не только главы международных террористических организаций, но и руководители территориальных подразделений, командиры среднего звена, такие как ликвидированный в 2006 году Амир Абу-Идрис (Ш. Басаев), уничтоженный в 2009 году Саид Бурятский (А. Тихомиров). Они занимают невероятно важную позицию в символическом плане. Им подражают рядовые террористы, они представляются в СМИ лидерами нелегитимных политических и зачастую не существующих в реальности теократических структур, нередко являются вдохновителями и организаторами терактов, распорядителями финансовых средств, в ряде случаев – талантливыми мистификаторами. Поэтому их дискредитация в глазах террористов и сочувствующих становится более важной задачей, чем просто арест или уничтожение.

Террористы-харизматики в 90 % являются не только высокопоставленными полевыми командирами, но и преследуют финансово-экономические цели, являясь полевыми командирами-наемниками. Финансирование террористов на Северном

Кавказе осуществлялось через ликвидированных в 2011 году лидеров иностранных боевиков на Кавказе и повстанческого движения в Чечне – Халеда Юсуфа Мухаммеда Аль Эмирата (Моханнеда), члена «Аль-Каиды», и Догера Севдета (Абдуллу Курда), международного координатора террористических ячеек «Аль-Каиды».

Моханнед – глава «Шуайбкалинского джамаата», переместившийся в Дагестан в 2005 году – являлся правой рукой дагестанских бандглаварей: Ибрагимхалила Даудова и Магомедали Вагабова. Ряд финансовых потоков боевикам шел из-за рубежа именно через Моханнеда в объеме 6–7 млн долларов в год. Ликвидированные во время спецоперации «амиры» – Мохаммед (шейх Абдусалам), Хамза (Гусейн Мамаев) и Муаз (Аслан Мамедов) – были координаторами финансовых потоков для террористов в Дагестане. Хамза возглавлял «Шамилькалинский джамаат» после Дауда (Абдуллы Магомедалиева) – самую многочисленную и богатую махачкалинскую группировку экстремистов, занимавшуюся рэкетом на территории дагестанской столицы²⁶.

Борьба с терроризмом – это не в последнюю очередь борьба против наемников, с помощью и при непосредственном участии которых организуются и совершаются теракты. Авторы данной статьи, упоминая второй основной тип личности

террориста – террориста-наемника, отмечают, что среди общего числа террористов много так называемых идейных людей, считающих свои преступные действия «борьбой за свободу» и готовых, как это делают «смертники», пожертвовать жизнью, но при этом нанести максимальный урон врагу. Другая значительная часть террористов является наемниками, которым подобная жертвенность и героика чужды, они нуждаются, в первую очередь, в боевой практике, профессиональном имидже и денежных средствах.

Сегодня важная часть террористической деятельности, в отношении которой применимы нормы права вооруженных конфликтов или законы ведения войны, – это использование террористами в борьбе с правительством наемников, а также их вербовка и обучение. Устав ООН и Конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 года (п. 2, ст. 1) категорически запрещает наемничество²⁷. Однако наемник-террорист, как правило, выполняет заказ террористического центра или группировки. Специалисты аппарата Национального антитеррористического комитета России считают, что «хорошо подготовленные инструкторы, в том числе и из-за рубежа, занимаются обучением бандитов на Северном Кавказе»²⁸.

Авторы статьи, выделяя в качестве второго ос-



нового типа личности террориста – террориста-наемника, предложили подразделить наемников на инструкторов и наемников-исполнителей, которых также дифференцировали по цели найма: боевой контракт, криминал, долги, мания «горячих точек», садизм и т.п.

В печатных источниках, в том числе размещенных в Интернете, имеется информация о наличии на территории США тренировочных центров по подготовке наемников, которые возглавляют отставные военные, имеющие боевой опыт²⁹. В 1995 году в Боснии ряд россиян служили в диверсионно-разведывательном батальоне «Белые волки» армии непризнанной Республики Сербской. Журналистское расследование показало, что в отряд одних привел опыт войны в Афганистане, Приднестровье и Нагорном Карабахе, других – желание закрепиться в московской ОПГ, третьих – склонность к приключениям³⁰.

Ликвидированные в настоящее время террористы-инструкторы ибн аль-Хаттаб (полевой командир с 15-летним стажем), Абу Абдулла Джафар, Абу-Умар (профессиональный подрывник), аль-Валид аль-Гамиди (кадровый офицер саудовских спецслужб) создали диверсионно-террористический центр «Кавказ», расположенный близ с. Сержень-Юрт Шалинского района Чечни в 1995–1999 годах. Взрывное дело лично преподавал Абу-Умар. Единовременно в центре находилось до 1000 боевиков, которых учили 40 инструкторов из Афганистана и Саудовской Аравии. Второй учебный центр террористов, задействованных на Северном Кавказе, располагался в Панкисском ущелье на территории Грузии³¹. Ибн аль-Хаттаб на организации террористических групп в Чечне и Дагестане, по некоторым данным, заработал около 20 млн долларов, а его помощники Абубакар и Абу аль-Валид – порядка 5-7 млн долларов. Действительно, руководитель организации наемников-террористов и рядовой ее участник (пехотинец, автоматчик, подрывник) – разные в психологическом плане личности.

В качестве классического примера «идейных» террористов-наемников можно привести боевиков украинской организации «УНА-УНСО», которые в 1992 году «работали» в Приднестровье; в 1993 году направили в Абхазию под Сухуми экспедиционный корпус «Арго», где семь «унсовцев» правительством Грузии посмертно наградило орденом Вахтанга Горгасала; в 1994 году подразделение «УНА-УНСО» «Викинг» воевало в Чечне³². Если для наемников основным мотивом участия в боевых действиях всегда являлось получение материального вознаграждения, то для «унсов-

цев» главным стимулом было получение военного опыта. К примеру, в Приднестровье о материальном вознаграждении вообще не шла речь, в Абхазии они принципиально отказались от денег, в Чечне же возникла конкуренция снайперов.

Рядовые наемники за 1-2 тысячи долларов в месяц должны владеть любым видом оружия, изготовить фугас из использованного артиллерийского снаряда, читать и составлять карты, иметь навыки ведения контактного боя, снайперской и минно-диверсионной войны, знать, как воевать в городе и в горах, как заманить в «мешок» и разбить войсковую колонну и как выжить в зимнем лесу. Если кто-то проявляет технические способности, инструктор выводит его в особую группу, специализирующуюся на диверсионной деятельности. Специалист-подрывник высоко ценится командирами, ему больше платят, ведь часто от его работы зависит заработок всего отряда. Рядовой наемник, участвовавший, например, в разгроме колонны, получает за свою работу примерно 1 тысячу долларов, однако многие боевики, не имея образования и профессий, в мирной жизни не смогли бы заработать и трети получаемой суммы.

Серьезное политическое и оперативное значение имеет тенденция смыкания терроризма и организованной преступности. Ряд наемников-террористов приходит в полевые лагеря из криминальных структур и наоборот, так как ОПГ нужны хорошо обученные «пехотинцы» для прямого использования тактики террора. В то же время, практически все террористические и экстремистские группировки прибегают для финансирования своей деятельности к участию в наркобизнесе. Например, в Лаосе и Мьянме (Бирме) до 80 % производства опиума контролирует так называемая «Бирманская коммунистическая партия».

«В состав террористической группы, ликвидированной в августе 2012 года во время спецоперации в Алма-Атинской области Республики Казахстан, входили 13 лиц, из которых 9 были ранее неоднократно судимы за совершение тяжких преступлений. Так, руководитель группы, являющийся наркозависимым, состоял в организованной преступной группе «Четыре брата» и был дважды осужден за незаконное хранение оружия и вымогательство, пробыв в местах лишения свободы свыше 10 лет»³³.

Достаточно четко тип личности террориста-наемника иллюстрирует история становления института арабских террористов-контрактников. «Духовным отцом арабского наемничества стал палестинский шейх Абдалла Аззам, преподавав-



ший в 1970-х годах в университете имени короля Абдель Азиза в Джидде. Позже, в Пешаваре Абдалла Аззам совместно с Бен Ладеном создал собственную организацию «Мактаб аль-Хидмат» с отделениями в Афганистане, Пакистане и США. С 1987 года тренировочные лагеря под Джелалабадом готовили боевиков для войны с советским контингентом, где проходил подготовку ибн-Хаттаб»³⁴. В результате возникла организация, координирующая переброску по всему миру ветеранов Афганской войны, обладающих боевым опытом, желающих только воевать, в Боснию, Косово, Дагестан, Чечню и Кашмир.

Особого внимания при изучении типологии личностей террористов заслуживает, как это ни парадоксально звучит, наемник-доброволец. После окончания в 1992 году боев в Приднестровье, распада СССР и СФРЮ в России появилась определенная категория лиц, для которых война стала способом самоутверждения, иногда мести.

«В сентябре 1992 года в Герцеговине был сформирован первый Русский добровольческий отряд (известный как РДО-1). Основу его составили шесть человек, приехавших из Санкт-Петербурга при помощи охранной фирмы «Рубикон», возглавил отряд бывший морпех Валерий Власенко, ветеран Приднестровья. Численность этой боевой единицы составила 15 человек, кто-то воевал за 20-30 дойчмарок в месяц по религиозным причинам, кто-то искал приключений, кто-то скрывал-

ся от мафии, от милиции, от себя... Второй русский добровольческий отряд (РДО-2), более известный как «Царские волки», состоял из прошедших Приднестровье добровольцев монархических убеждений. С 1993 года в г. Вишеграде параллельно с РДО-2 и РДО-3, действовавшего в пригороде Сараево, появился и действовал казачий отряд численностью около сорока человек, так называемая «Первая казачья сотня», в составе бойцов из Ростовской области, Поволжья и Москвы»³⁵.

Нельзя не упомянуть и террористов-наемников, заключающих контракты не только по финансовой необходимости, но и по причине личного стремления к насилию и садизму. Как отмечали западные исследователи, «нет сомнения в массовой наркомании и широком распространении среди боевиков психических заболеваний, выражающихся в садизме, стремлении не просто убивать, а сначала истязать пленных, заниматься членовредительством и при этом стремиться к саморекламе, вплоть до запечатления их расправы с пленными на видеопленках»³⁷. Локальные войны и спецоперации, сопровождаемые убийствами и тяжелыми ранениями, в условиях которых определенное время находятся все террористы – добровольцы, борцы и наемники, накладывают неизгладимый отпечаток на их характер и тип поведения.

В данном случае авторы считают возможным привести мнение Х. Глязера, автора работы «Дис-



Анализ «деятельности» террористов-борцов и террористов-наемников позволил авторам предположительно выделить среди них внутренние подгруппы – террористов-идеалистов, «клановых» террористов, террористов-харизматиков, а также – террористов-инструкторов и рядовых террористов-контрактников.

Приведенная классификация личностей террористов не претендует на высокую степень самодостаточности, но выдвигает определенные стратегии в организации борьбы с терроризмом. В-первых, определение двух основных мотивированных категорий террористов позволяет сосредоточить деятельность структур, осуществляющих противодействие терроризму, на двух основных направлениях – дискредитации деятельности террористов-борцов, чьи образы пытаются героизировать экстремистские сайты;

куссия о терроризме», о том, что «терроризм порождается, во-первых, фрустрацией (возникает из-за несоответствия целей и средств их достижения, что приводит к нервному стрессу), порождая агрессивность. Во-вторых, наличием так называемой нарциссической личности. Подобная личность живет лишь личными интересами и нацелена на агрессивное получение удовольствий»³⁷.

Анализируя многочисленные биографии террористов, совершавших преступления на территории Европы, Азии и России, авторы статьи на фоне глубоких и авторитетных типологизаций попытались представить еще одну классификацию типов личностей, участвовавших в актах террора, иллюстрируя ее в приведенной статье. Предлагаемый принцип классификации был прост – подразделить террористов в соответствии с основными мотивами обращения к террористической деятельности – по причине борьбы за идею (террористы-борцы) и по причине финансовой необходимости (террористы-наемники).

пресечении или минимизации потоков финансирования террористов-боевиков, которые при оскудении денежных потоков вынуждены будут искать иные формы боевых контрактов.

На заседании Национального антитеррористического комитета 3 июля 2012 года в 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 насилия, ее носителей и вдохновителей»³⁸.

⁶Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность. М.: Изд-во «Смысл», Академия, 2004. 346 с.

⁷Ольшанский Д.В. Психология терроризма. СПб.: Питер, 2002. С. 8.

⁸Психологи о терроризме («круглый стол») // Психологический журнал. 1995. Т. 16, № 4. С. 40.

⁹Ольшанский Д.В. Психология терроризма. СПб.: Питер, 2002. С. 155-158.

¹⁰Гарифуллин Г.Г. Смертники. Психология шахидов. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apn.ru/publications/article22556.htm>.

¹¹Энслин, Гудрун / Материал из Википедии [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

¹²Достоевский Ф.М. Преступление и наказание / Вступ. ст. Г. Фридендера; Прим. Г. Коган. М.: Художественная литература, 1978. С. 256.

¹³Из речи Андерса Брейвика в свою защиту на суде 17.04.2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zavtra.ru/content/view/ya-tvar-ili-pravo-imeyu>.

¹⁴«Кто террорист, а кто борец за свободу?» 07.10.2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.antiterror.kz/terrorism/news_2011-10-11-23-39-17-298.html.

¹⁵Антонян Ю.М. Мотивация терроризма. Личность террориста / «Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование». М.: Изд-во «Щит-М», 1998. С. 94-119.

¹⁶Основные направления исследований российского революционного терроризма в западной историографии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.deephistory.ru/dhs-372-1.html>.

¹⁷Там же.

¹⁸Хлобустов О.М. Терроризм в современной России. [Электронный ресурс]. URL: <http://terroristica.info/node/340>.

¹⁹Террористические акты, совершенные в России / Материал из Википедии. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

²⁰Там же.

²¹Там же.

²²Террористические акты, совершенные в России / Материал из Википедии. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

²³Харизма / Словарь-справочник политической психологии. М., 1999. С. 278.

²⁴Стахельски Э. Террористов делают, ими не рождаются: Сотворение террористов посредством социально-психологического обусловливания / пер. и коммент. Е.Н. Волков, 2007. Stahelski, Anthony. Terrorists Are Made, Not Born: Creating Terrorists Using Social Psychological Conditioning. Journal of Homeland Security, March 2004.

²⁵Терроризм: цена убийства. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.washprofile.org/>.

²⁶Там же.

²⁷«Каждое государство обязано воздерживаться от организации иррегулярных сил или вооруженных банд, в том числе наемников, для вторжения на территорию другого государства» / Устав ООН. Глава VII ст. 39-51. Принят Генеральной Ассамблеей ООН 25.06.1945 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/>.

«Наемник – это лицо, которое в любой другой ситуации специально завербовано на месте или за границей для участия в совместных насильственных действиях, направленных на свержение правительства или иной подрыв конституционного порядка или подрыв территориальной целостности государства» – Конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников. Резолюция 44/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 04.12.1989 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/mercen.shtml.

²⁸Будни и праздники террористов. НАК рассказал об изменениях в жизни боевиков на Северном Кавказе. 20.04.2011 г./ Взгляд. Деловая газета. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vz.ru/society/2011/4/20/485305.html>.

²⁹Жуков Ю. Псы войны. М., 1986 / Палачи и киллеры, наемники, террористы, шпионы, профессиональные убийцы. Сост. П.В. Кочеткова, Т.И. Ревако. [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.rus.ec/b/171268/read>.

³⁰Там же.

³¹Кавказ (учебный центр). Материалы из Википедии. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

³²Аленова О. Кто и за сколько готовит террористов в Чечне / «Коммерсант-Деньги», 14.07.2003 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.compromat.ru/page_13334.htm.

³³Ликвидированные террористы в Таусамалы могут быть причастны к убийству в Нацпарке. Генпрокуратура. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.diapazon.kz/kazakhstan/kaz-incidents/47070>.

³⁴О наемниках и частных армиях в горячих точках. [Электронный ресурс]. URL: <http://dozornarod.ucoz.ru/publ/1>.

³⁵Билет для волонтера. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.senica.ru/forum/index.php?showtopic=14>.

³⁶Устинов В.В. Обвиняется терроризм. М., 2002 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.rus.ec/b/228654>.

³⁷Психологи о терроризме («круглый стол») // Психологический журнал. 1995. Т. 16. № 4. С. 42.

³⁸Бортников А.: Профилактика – главное в противодействии терроризму. 03.07.2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ingnews.ru/index.php>.

¹Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М.: Изд-во «Щит-М», 1998. С. 231-274.

²Шпрангер Э. Основные идеальные типы индивидуальности // Психология личности. Тексты / Под ред. Ю.Б. Гиппенрейтер, А.А. Пузырева. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. С. 55–59.

³Солодовников С.А. Терроризм и организованная преступность: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008. С. 31.

⁴Красильников А. Личность террориста: Криминологический аспект // Законность. 2008. № 5.

⁵Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М.: Изд-во «Щит-М», 1998. С. 251.

Роль криминалистической характеристики преступлений в раскрытии террористических актов

И.И. Артамонов — доктор юридических наук, профессор

Аннотация: В статье рассматривается понятие криминалистической характеристики преступлений террористического характера, ее структура, закономерности и роль в раскрытии террористических актов.

Ключевые слова: терроризм, террористический акт, криминалистическая характеристика преступлений, структура криминалистической характеристики, механизм преступлений, раскрытие преступлений террористического характера.

Научное исследование любого объекта (явления) всегда связано с выделением его особенностей, типичных, характерных для него черт или признаков. Знание этих признаков дает возможность уяснить сущность изучаемого объекта, предложить методы и средства его преобразования или использования для решения возникающих практических задач. В данном случае выделенные криминалистами специфические черты, типичные признаки изученных преступлений террористической направленности получили наименование их криминалистической характеристики.

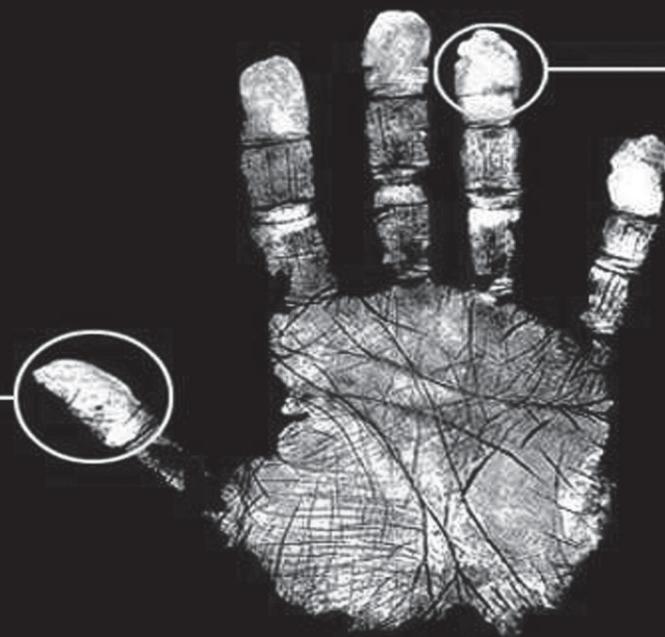
Для того чтобы разработать научную теорию раскрытия таких преступлений, необходимо сначала охарактеризовать сущность самого преступления и некоторые его закономерности, поскольку всесторонний и глубокий анализ механизма данного явления — одно из важнейших условий успешного раскрытия преступлений.

Как всякий материальный процесс, преступление находится в закономерной связи с той средой, в которой оно совершается, и адекватно отражается в изменениях этой среды, вызванных проти-

воправными действиями субъектов.

Любое умышленное преступление¹, в том числе и террористического характера, есть динамическая, развивающаяся информационная система, обусловленная активностью и целеустремленностью субъекта. Деятельный, активный характер этой системы прежде всего проявляется в ее функциях как интегративном результате возникновения и функционирования ее компонентов. Поэтому при изучении преступления террористического характера в криминалистике интерес представляют самые различные виды и формы связи: генетические (связи порождения), структурные, информационные, функциональные и т.д.

Стало быть, умышленное преступление — это не случайный изолированный акт, одновременный и одномоментный. Такое преступление в отличие от других, совершаемых по неосторожности, представляет собой сложную систему взаимосвязанных и взаимообусловленных объективных и субъективных обстоятельств, физических и психических процессов. Следовательно террористический акт — это определенное действие общественно опасного волевого поведения





человека, готовящиеся и совершаемое с заранее выработанной целью в конкретных условиях места и времени, закономерно отражающееся в объективной действительности.

Известно, что каждое отдельное преступление обладает своими собственными индивидуальными признаками. Совершается оно конкретным человеком или группой людей, имеет свой объект (предмет) преступного посягательства. Применяются определенные способы и средства преступления и т.д. Однако изучение совокупности однородных преступлений позволяет выделить присущие им общие черты.

В механизме преступлений выявляются повторяемость отдельных признаков и проявлений совершаемых деяний. Общие черты обнаруживаются в действиях по подготовке, совершению или сокрытию преступлений. Выявляются сходные черты личности преступников, типичные способы совершения и следы преступлений.

Главные отличия терроризма от других преступлений, как свидетельствует современная практика, состоят в следующем:

террористы проходят специальную идеологическую и боевую подготовку — главным об-

разом в специальных лагерях (базах) подготовки боевиков.

Криминальные установки террориста воспитываются на уровне семьи и в близком круге общения, а также в террористических организациях, формируемых по кланово-родовому принципу.

Террористы проявляют особую жестокость при совершении террористических акций, не считают с количеством жертв и материальным ущербом и готовы к самопожертвованию во имя определенной идеи.

Террористы совершают крупномасштабные теракты — взрывы, захваты заложников и т.д. на объектах и средствах транспорта, в жилых и административных зданиях (в том числе в зданиях УФСБ и УВД), школах, рынках и других местах массового скопления людей, влекущие за собой большое количество человеческих жертв и пострадавших (чаще всего ни в чем не повинных людей), приводят к крупному материальному ущербу, причиняют политический и моральный вред Российскому государству и обществу.

Террористы активно используют исполнитель-смертников². Появилась тенденция использовать в качестве смертниц женщин славянской

национальности (Мария Хорошева, Алла Сапрыкина, Алена Быкова и др.).

По классификации А.И. Гурова, терроризм относится к профессиональной преступности. Преступления террористического характера в качестве сложного криминального явления имеют свои причины, динамику и тенденции. Это позволяет выявить закономерности и механизмы таких преступлений и их отличительные признаки.

Оперативная и следственная практика свидетельствует о том, что актам терроризма, особенно крупномасштабным, как правило, предшествует та или иная подготовка: разработка плана предстоящего террористического акта в качестве многоходовой операции с учетом поставленной цели; выбор объекта нападения и способа совершения преступления; определение места и времени операции, рекогносцировка на местности; определение круга участников; приобретение, изготовление или приспособление орудий, проверка их готовности, эффективности; их хранение и доставка к выбранному месту; приведение в боевую готовность; действия по устранению возможных препятствий (особенно на охраняемых объектах, а также в отношении охраняемых лиц). Серьезно продумываются и меры конспирации.

Такого рода деятельность в условиях относительно стабильной внешней обстановки носит устойчивый характер, является закономерной в рамках определенного этапа и соответствующей криминальной ситуации.

Такой процесс подготовки террористического акта³ можно проследить на примере операции по захвату заложников в Театральном центре на Дубровке в Москве в октябре 2002 года. Задание на проведение операции чеченские террористы получили вместе с планами ее реализации от зарубежных организаций и их вдохновителей (заказчиков) за несколько месяцев до октября 2002 года. В этот период исполнители группами приезжали не из Чеченской Республики, а из Махачкалы и Хасавюрта на рейсовых автобусах и в поездах. В специально оборудованных тайниках (в КаМАЗе под арбузами, за обшивкой автомобилей и в багажниках) в Москву были доставлены оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, «пояса смертников» и 152 мм артиллерийские снаряды (фугасы) в ресиверах (баллонах для запаса воздуха грузовых автомобилей).

В Москве взрывчатые вещества, фугасы, часть оружия и боеприпасов были складированы сначала в арендованном гараже, а после взрыва



19 октября 2002 года заминированного автомобиля «Таврия» у «Макдональдса» возле станции метро «Юго-Западная» – в арендованных помещениях Театрального центра рядом с гей-клубом. Ранее прибывшие в Москву террористы были размещены у друзей, знакомых, в общежитиях. За неделю до 23 октября прибыли руководители операции – М. Бараев и Абу Бакар и началась конкретная подготовка террористов к захвату здания ДК. К этому моменту террористы уже хорошо изучили все его помещения, входы, зрительный зал, балкон, сцену и оркестровую яму. Для этого ими предварительно изучалось аналогичное здание – Московский Дом молодежи на Комсомольском проспекте – с использованием видеосъемки.

23 октября во время спектакля часть боевиков уже находилась в зале, остальная группа вооруженных террористов из Лужников на трех автомобилях («Фольксваген», «Форд» и «Додж») подъехала в 21:05 к Театральному центру, устранила охрану и ворвалась внутрь одновременно через все известные заранее входы, объявив всех зрителей, актеров, музыкантов и обслуживающий персонал – всего более 800 человек – заложниками, заминировав здание фугасами и дополнительно «поясами смертников» (до 2 кг пластика в каждом).

При этом соблюдался строжайший режим конспирации: каждый участник знал только своего непосредственного начальника, использовались поддельные документы, ключики, маски, тайники, взрывчатка под видом стройматериалов, кодированная связь с заказчиками и т.п.⁴

Сам процесс совершения преступления террористического характера и приемы его маскировки также имеют общие, повторяющиеся черты. Сохраняется закономерная зависимость способа совершения преступления от детерминирующих его обстоятельств, а следов преступления – от примененного способа, использованных средств (орудий, инструментов и т.п.), особенностей материальной обстановки.

В свою очередь, это открывает возможность для ученых-криминалистов разрабатывать криминалистическую характеристику преступлений определенной категории (вида и группы).

Криминалистическая характеристика преступлений – это продукт научного анализа, идеальная модель, специально созданная система. Такая модель опирается на информацию об изучаемом явлении и на прошлый опыт и знания.

По нашему мнению, криминалистическая характеристика как типовая информационная модель – это научно разработанная система кри-

миналистически значимых типичных признаков преступлений данной категории (вида, группы), взаимосвязанных между собой, закономерно отображающихся в объективной действительности (во внешней среде) в виде специфических следов и способствующих выявлению, предотвращению террористических актов, быстрому и полному раскрытию очередного аналогичного (похожего) преступления.

Важно отметить при этом, что существенным являются следующие обстоятельства.

Разработка криминалистической характеристики преступлений (КХП) ведется с научных позиций на базе методологии криминалистики и других отраслей знаний (логики, психологии, теории информации, криминологии и др.). Она исследуется на основе глубокого анализа и обобщения совершенных преступлений (криминальной практики) в определенный период времени в пределах региона или страны в целом; изучения передового оперативного и следственного опыта; значительного объема эмпирического материала (дел оперативного учета и уголовных дел), что позволяет создать модель таких деяний.

КХП как модель опирается на информацию об изучаемом преступном событии, на прошлый опыт и знания, а потому и сама оказывается источником знаний.

«Типичное», «типическое» определяется как «нормальное, образцовое, наиболее вероятное для данной конкретной системы объективного мира»⁵ и как «обобщенное, являющееся образцом для группы предметов, явление, вошедшее в себя все существенное для данной группы, класса объектов»⁶. Криминалистическая характеристика содержит данные о разной степени вероятности существования одних признаков при наличии других. А это представляется весьма важным для практики раскрытия террористических акций.

Криминалистическое значение имеют следующие типичные свойства, черты преступления данного вида или группы:

структурные закономерности механизма преступления как системы взаимосвязанных лиц, материальных объектов, действий и процессов; закономерности его функционирования и отражения, основанные на повторяемости способа и ситуаций их подготовки, совершения и сокрытия.

Структура этой системы характеризуется совокупностью закономерных связей и взаимозависимостью между элементами преступления.

КХП играет важнейшую роль в раскрытии очередного аналогичного (похожего) преступления.



Так, троллейбусы № 12 и № 48 в Москве 11 и 12 июля 1996 года были взорваны аналогичным способом, даже циферблаты будильников были одинакового синего цвета.

Одинаковым способом в Москве взорваны 9 и 13 сентября 1999 года оба жилых дома на ул. Гурьянова и на Каширском шоссе (по 300–350 кг смесового ВВ: тротил, аммиачная селитра, алюминиевая пудра, сахар) с часовыми замедлителями «Casio». 29 марта 2010 года террористками-смертницами произведены взрывы на платформах станций метро «Лубянка» и «Парк Культуры», также совершенные одинаковым способом.

С разницей в несколько минут взорваны террористками самолеты под Тулой и Ростовом-на-Дону, направлявшиеся из «Домодедово» в Волгоград и Сочи.

Раскрытие этих преступлений стало возможным во многом благодаря тому, что они совершались аналогичными способами.

Элементами структуры криминалистической характеристики, по мнению автора, являются следующие:

типичные свойства личности террористов, цели и мотивы их действий;

типичные объекты преступного посягательства – наиболее распространенные способы и средства подготовки и совершения преступлений террористического характера;

типичная обстановка, в которой готовятся и совершаются преступления террористического характера;

специфические следы преступной деятельности террористов.

Выявленные закономерности механизма преступления и отраженные в криминалистической характеристике его структурные элементы определяют задачи и методы деятельности при собирании и использовании информации, необходимой для раскрытия преступлений.

Определяющую роль в КХП играют типичные свойства личности террористов.

Террорист – это аномичная⁷ личность, выражающая негативное отношение индивида к нормам и моральным ценностям социально-политической системы, в которой она существует. Это личность психологически ущербная, испытывающая дефицит чего-либо в жизни и требующая гипертрофированной компенсации такого дефицита.



С позиций криминалистики особый интерес представляют такие личностные свойства террориста, которые характеризуют уровень его интеллекта, волевые качества и профессиональные навыки, отношение к соучастникам и жертвам преступлений, оказывают влияние на выбор места, времени, способов и средств совершения и сокрытия преступления и позволяют предугадать возможную линию его поведения на следствии.

Как правило, личные качества террориста характеризуются высокой агрессивностью, проявлением цинизма, жестокости и грубости. Это фанатичные, мстительные люди, готовые на все ради удовлетворения своих амбиций, на любую расправу с лицами, препятствующими им в достижении политических, корыстных, националистических или религиозных целей.

Наиболее опасный тип террориста — террорист-фанатик. Фанатизм означает доведенную до крайней степени непоколебимую и отвергающую все остальные альтернативы приверженность субъекта к определенным убеждениям, идеям или главарям бандподполья.

Фанатик заранее подготовлен к возможности

собственной смерти и поэтому является наименее предсказуемым и поддающимся мерам превентивного характера. Террорист-смертник (смертница) появляется в самом неожиданном месте и в самое неожиданное время.

Наиболее распространенным типом террориста-фанатика является именно религиозный фанатик, приверженец ваххабизма. Такой фанатизм обычно основан на святости жертвы во имя бога. В памятке движения «ХАМАС» говорится: «Аллах простит тебя, если ты исполнишь свой долг и убьешь неверного; в раю Аллах возьмет на себя все твои проблемы».

При изучении уголовных дел о преступлениях данной категории выявлено такое качество личности террориста, как особая жестокость. Это его качество заслуживает особого внимания.

Злобная направленность преступника, его цинизм и безжалостное отношение к людям находят свое выражение именно в жестокости к потерпевшим, в игнорировании или желании того ущерба, который причиняется обществу. Эта жестокость сказывается в применении огнестрельного или холодного оружия особо изверским способом (многочисленные огнестрель-

ные и ножевые ранения, отрезания частей тела и т.д.), а также в одном из двух вариантов применения взрывного устройства (ВУ) или в их сочетании:

использование ВУ, специально рассчитанного на поражение материальных объектов (здание Правительства в г. Грозном, госпиталь в Моздоке, «Невский экспресс» и т.д.);

применение ВУ в местах наибольшего скопления людей (на вокзалах, рынках, в жилых домах).

Конструируя СВУ или переделывая штатный боеприпас, преступники нередко стремятся сделать его более мощным, закладывая по несколько килограммов или даже сотни килограммов ВВ⁸ с корпусом, дающим много осколков, начинают и различными поражающими элементами (стальными шариками, кусками арматуры, гайками, гвоздями, пулями и т.п.), чтобы поразить как можно больше людей или причинить еще большие страдания потерпевшим, особенно в местах их наибольшего скопления.

Лицам, причастным к совершению актов терроризма, присущи, как свидетельствует практика, достаточно высокие волевые качества и настойчивость в достижении поставленной цели, что проявляется в целеустремленности, решительности, выдержке, упорном преодолении препятствий на пути реализации их преступных планов, в стремлении нейтрализовать или расстрелять охрану, членов экипажа, заложников (детей в школе г. Беслана); изготовить несколько ВУ и совершить ряд взрывов (две электрички под Ессентуками, два троллейбуса в Москве, жилые дома в Москве, Волгодонске, Каспийске, Буйнакске и т.д.).

Поэтому воля террористов является одним из важных критериев оценки их личностных качеств. В этом контексте важно выделить роль заказчиков и организаторов террористических акций. Именно они подбирают кандидатов для реализации преступления, осуществляют их боевую и психологическую подготовку, в том числе с применением угроз, насилия, наркотических средств и психотропных веществ. Они планируют конкретную террористическую акцию, особенно крупномасштабную, определяют ее цель, намечают объект преступного воздействия (объект поражения), определяют способ и средства преступной деятельности, приемы маскировки (конспирации), оценивают криминальную ситуацию (затрудняющую или способствующую проведению террористической акции).

Они же обеспечивают исполнителей и пособников финансовыми средствами для приобретения автомобилей на подставных лиц, фиктивных документов, оружия, ВВ и ВУ, видеокамер (с помощью которых фиксируются процессы подготовки и совершения исполнителем очередной террористической акции — для отчета перед заказчиком за полученные деньги).

В качестве заказчиков и организаторов преступлений террористического характера обычно выступают представители зарубежных террористических центров, руководители незаконных вооруженных формирований и другие главарь бандподполья (на территории Северо-Кавказского региона).

Террористы как правило имеют высокие профессиональные навыки в обращении и стрельбе из огнестрельного оружия, знают технологию изготовления и правила обращения с ВВ; владеют электромонтажными, токарными, слесарными и другими видами работ. Эти знания и навыки могут находить свое непосредственное выражение в выборе оптимального места и времени для стрельбы и взрыва, в конкретной конструкции оружия и взрывного устройства, способе подрыва и сокрытия преступлений⁹.

Навыки обращения со взрывчатыми материалами (ВМ) террористы могут приобрести во время учебы в технологических учебных заведениях, работы на гражданских объектах, где используются взрывчатые вещества. Такие знания можно приобрести в период специальной подготовки, которую проходят участники бандитского подполья и незаконных вооруженных формирований. Отслеживание связи этой информации с выяв-



ленными данными о механизме и обстановке совершения преступления позволяют правильно определить направление и методы розыска, приемы задержания и последующего изобличения террористов, т.е. избрать оптимальное направление дальнейшей деятельности по раскрытию преступления.

Вместе с тем, типичные мотивы, вызывающие решимость и обуславливающие волевою активность лица, для преступлений террористического характера являются весьма специфическими и поэтому приобретают важное криминалистическое значение. Выступая в качестве непосредственного носителя информации о личности, мотив позволяет определить тип преступника, его отдельные характеристики. Такая информация дает основание оценить его социальный облик, опасность, готовность к совершению новых преступлений террористического характера, противодействию правоохранительным органам и т.п.

Большинство террористических актов совершается по корыстным мотивам – за материальное вознаграждение. Исполнители совершают кражи материальных ценностей, грабеж и разбой с целью получения материальных средств для последующих преступлений террористической направленности.

Знание мотива преступления позволяет наметить круг возможных подозреваемых, среду, в которой следует искать террориста, когда мотив совершения преступления отражает устойчивые свойства (привычки) личности, характерные для определенной группы лиц (враждебное отношение к существующему строю, корысть, месть за уничтожение главарей, родственников, за утраченное имущество и т.п.).

Если предстоит расследование очередного аналогичного террористического проявления, криминалистическая характеристика (КХ) дает сведения о лицах, обычно совершающих преступления данной категории, об их типичных целях и мотивах, о способах собирания, хранения, передачи каких-либо предметов или документов, о различных способах совершения и приемах маскировки преступления, о типичных следах преступления и других обстоятельствах, с учетом которых можно оптимально и в более короткие сроки организовать работу по его раскрытию. КХ при этом играет роль своеобразной матрицы: она «накладывается» на конкретный случай и позволяет построить его вероятностную модель. Именно в этом и заключается ее практическое значение.

При этом предполагается, что практическая значимость КХ зависит от особенностей конкретного региона. В идеале такие характеристики це-

лесообразно создавать по месту и времени (Северо-Кавказский регион, Ставрополье, Москва; предвыборный период и т.п.).

Важно отметить, что чем конкретнее ученые-криминалисты выделяют типичные признаки, характеризующие анализируемые преступления, чем глубже раскроют их взаимосвязь, типизируют личность преступника и потерпевшего, тем точнее они представят следователю и оперативному работнику своеобразную модель данной категории преступления, которая позволит им увидеть существенные криминалистические признаки очередного аналогичного преступления, а это, в свою очередь, поможет в ходе раскрытия собрать недостающую информацию и установить истину по делу.

Немаловажно отметить, что оперативные работники не только должны сами хорошо знать КХП террористического характера, но и обучать этому негласных помощников.

Рассматривая закономерности отражения преступного события, Ю.Г. Корухов к их числу относит следующие:

- закономерная повторяемость процесса возникновения следов события;
- закономерность связи между действиями преступника и наступлением преступного результата;
- закономерность связи между способом совершения преступления и следами этого способа;
- закономерная зависимость между выбором способа совершения преступления и конкретными обстоятельствами субъективного и объективного характера как элементами преступного события¹⁰.

Именно закономерности КХ терроризма синтезируют большой опыт многих людей (ученых, практиков) за долгие годы и избавляют членов следственно-оперативных групп при раскрытии нового чрезвычайного происшествия от значительных затрат мыслительной энергии при решении вопросов, ответы на которые заведомо известны по этой характеристике.

Речь идет о необходимости установления корреляционных связей и взаимозависимостей между элементами криминалистической характеристики. Такая зависимость существует и используется на практике, например, взаимосвязь между свойствами личности субъекта и объектом посягательства, между орудиями совершения террористической акции и их следами на месте происшествия.

Поскольку различные элементы КХ оказываются взаимосвязанными, знание этих взаимосвязей дает возможность в процессе раскрытия нового аналогичного акта терроризма обоснованно предположить наличие пока неизвестных,

но важных деталей этого преступления и характеризующих их данных.

В своей совокупности такого рода данные как раз и позволяют раскрывать преступления террористической направленности.

Раскрыть такое преступление означает установить обстоятельства преступного события и причастных к нему лиц:

что произошло? (какое совершено преступление – террористический акт, посягательство на жизнь государственного деятеля, захват заложника и т.п.)?

Где оно совершено? (место совершения террористической акции может не совпадать с местом его обнаружения, например, взрывные устройства с часовыми замедлителями сработали в Московском метро на перегонах «Измайловская–Первомайская», «Тульская–Нагатинская», «Автозаводская–Павелецкая», Нагаева и Джебарханова вылетели из «Домодедово», а подорвали себя под Тулой и Ростовом-на-Дону.

Когда? (дата, часы, минуты).

Как? (способ – взрыв, поджог, вооруженный захват заложников, отравление).

Чем? (орудия совершения преступления – оружие, ВУ).

¹Преступление террористического характера может совершаться только умышленно. Действия по неосторожности (легкомыслию или небрежности) исключаются.

²Количество террористов-смертников исчисляется десятками. С 2000 по 2003 годы взорвали себя 19 таких террористов (террористок), в том числе две смертницы 5.07.2003. После этого последовала новая серия самоподрывов, часть из которых уже упоминалась.

³Террористический акт – совершение взрыва, поджога или 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 угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Ст. 205 Уголовного Кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2010 г.).

⁴В процессе проведения специальной операции у террористов было изъято 15 автоматов, 11 пистолетов, 25 поясов смертников, 2 фугаса, 114 гранат (в т.ч. самодельных), один самодельный гранатомет и более 3 тысяч патронов. А всего террористы привезли в Москву 120 кг взрывчатки.

⁵Советский энциклопедический словарь. М., 1979. С. 1341.

⁶Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М., 1975. С. 595.

⁷Аномия – отсутствие норм, отрицание закона.

⁸Для взрывов жилых домов в Москве, Волгодонске, Каспийске, Буйнакске террористами было использовано 300-350 кг смеси ВВ. Более одной тонны ВВ было взорвано в КаМАЗе возле здания Правительства в г. Грозном.

⁹В автомобиле был убит вице-губернатор Санкт-Петербурга М. Маневич, председатель городского комитета по управлению государственным имуществом. О том, что стрелял профессионал, свидетельствуют следующие обстоятельства: стрельба велась из чердачного окна семиэтажного пустующего дома с расстояния 200 м; вертикальное отклонение составило около 60 градусов; по машине было выпущено 8 пуль из автоматической снайперской винтовки «ОКА-74», пять из них попали в цель и три оказались смертельными (в грудь и шею).

¹⁰Корухов Ю.Г. Криминалистическая диагностика при расследовании преступлений. Научно-практическое пособие. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 90, 101.

¹¹О том, что преступление раскрыто, решение принимают руководители оперативного и следственного подразделений. Такое решение в СМИ и перед общественностью не афишируется.



Исторические предпосылки юридического закрепления режима контртеррористической операции в законодательстве России и его характеристика

А.Н. Померлян — кандидат юридических наук, доцент

Аннотация: В статье рассматриваются некоторые теоретические и исторические предпосылки создания института чрезвычайного правового режима — режима контртеррористической операции.

Ключевые слова: терроризм, контртеррористическая операция, чрезвычайные правовые режимы.

Пожалуй впервые упоминаемый в русской истории и документально зафиксированный в летописях факт совершения террористического акта — политически мотивированное убийство братьев-князей Бориса и Глеба, являющихся первыми святыми Русской православной церкви. Как известно, после смерти в 1015 году их отца, князя Владимира I, киевский трон был захвачен его племянником, туровским князем Святополком. Для того чтобы верховную власть не смогли вернуть законные наследники, Святополк принял меры к их физическому уничтожению¹.

Вероятно, первые попытки определения террористических по своему содержанию проявлений следует отнести к XVI веку, когда формировалось понятие «хитрости» (аналог «прямого умысла» в современном праве). Появление этого признака «предумышления» было весьма важно для развития объективной оценки сущности и содержательной стороны актов терроризма,

так как последние не могут совершаться случайно, по неосторожности, а предполагают наличие ясной цели и «злого умысла»².

Однако сам латинский термин «террор» пришел в Россию из Франции значительно позже. Он был введен в политический лексикон жирондистами и якобинцами, объединившимися в 1792 году для подготовки народного восстания и свержения «с помощью устрашения и приведения в ужас» кабинета министров при Людовике XVI. Террор воспринимался и употреблялся тогда в контексте восстания народных масс и захвата власти³.

С данным термином диалектически связано понятие «контртеррора» — ответной реакции государства на существование террористической угрозы, выраженной в осуществлении различных (в т.ч. и силовых) мер противодействия целям террора.

В начале второй четверти XIX века восстание



декабристов побудило российского императора Николая I активизировать борьбу с тайными сообществами и инакомыслием, ужесточить контроль над исполнением законов и принять активные контртеррористические меры.

Для этого в России была создана тайная полиция, в функции которой, в частности, вменялось: сбор сведений о числе существующих в государстве сект и расколов, обо всех стоящих под надзором полиции людях, наблюдение за поведением прибывающих в Россию иностранцев, сбор сведений по компетенции полиции⁴.

Власть принимала нормативные акты, направленные на предотвращение конкретных противоправных действий либо обострения обстановки в отдельных регионах. Например, путем расширения процессуальных полномочий сотрудников «общей полиции и жандармских чинов», предоставления им свободного доступа на все фабрики и заводы для проведения обысков и арестов⁵.

Решительные меры по оздоровлению обстановки и пресечению терроризма в России предпринимал П.А. Столыпин. Он сформулировал программу деятельности правоохранительных органов, одним из пунктов которой было ужесточение карательных мер в отношении злостных преступников. В декабре 1906 года по инициати-

ве Столыпина для объединения и координации работы органов, ведающих политическим сыском, учреждены районные охранные отделения. В феврале 1907 года П.А. Столыпин утвердил «Положение об охранных отделениях», уточнившее правовые основы их функционирования, структуру построения и подчинения, сферу и принципы деятельности.

Новая волна террора захлестнула Россию в конце XX – начале XXI века, приобретя угрожающие обществу масштабы. Для того, чтобы противостоять этому явлению нужна была правовая база.

До середины 90-х годов XX века юридическая основа борьбы с терроризмом была ограничена лишь нормами Уголовного кодекса Российской Федерации, что не отражало потребностей современного общества.

Терроризм сегодня не представляет собой взрыв одной бомбы или убийство конкретного политического лидера, он характеризуется многогранностью способов, массовостью участников, масштабностью.

В связи с таким многообразием форм терроризма необходимость создания института чрезвычайного (специального, особого) правового режима⁶, позволяющего эффективно противостоять

угрозам обществу и государству, назрела еще в начале 1990-х годов. Действовавшие на тот момент нормативно-правовые акты не соответствовали реальной действительности, в частности, ситуации на Северном Кавказе.

Чрезвычайные правовые режимы устанавливаются в случаях необходимости усиления защиты государственных интересов, прав и свобод граждан, охраны законных интересов юридических лиц. Их введение обусловлено наличием существенных угроз конституционному строю, целостности государства, жизни и здоровью населения, общественной безопасности. Соответственно этому в правовой литературе выделяли два вида чрезвычайных правовых режимов: «чрезвычайное положение» и «военное положение». Возрастание в современных условиях опасности угрозы терроризма, в том числе международного, вызвало потребность установления еще одного вида чрезвычайного правового режима – режима контртеррористической операции. Характеристика чрезвычайного и военного положений широко освещена в правовой литературе⁷, поэтому представляется целесообразным подробнее остановиться на особенностях правового режима контртеррористической операции.

Впервые этот вид чрезвычайного правового режима был предусмотрен Федеральным законом от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»⁸. Это была первая попытка ввести силовую ситуацию на Северном Кавказе в правовые рамки. Отсутствие таких рамок ставило под сомнение легитимность военных и милициских операций, «зачисток». Нередко военнослужащие внутренних войск, сотрудники органов внутренних дел оказывались заложниками этой неправовой ситуации.

В то же время данный Федеральный закон регулировал рассматриваемый вид чрезвычайного правового режима в большей мере применительно к условиям Чеченской Республики. Но география террористических актов не ограничивается одним регионом и детальное регулирование правового режима зоны контртеррористической

операции все в большей мере осуществлялось подзаконными нормативными правовыми актами – указами Президента России, постановлениями Правительства Российской Федерации, ведомственными актами ФСБ и МВД России.

Одним из них является Указ Президента России от 22 января 2001 года № 61 «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» (в ред. Указа Президента России от 3 июля 2005 года № 918), в соответствии с которым был создан Оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона.

С 10 марта 2006 года Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» утратил силу. В настоящее время правовой режим контртеррористической операции регулируется Федеральным законом от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁹, которым внесены существенные коррективы в содержание рассматриваемого правового режима. Законодатель отказался от прежней формулировки – «зона проведения контртеррористической операции» и применил понятие территория «введения правового режима контртеррористической операции». Проводя правовой анализ этого законодательного акта, можно выделить основные характеристики данного вида правового режима.

Во-первых, закон четко определяет назначение



правового режима контртеррористической операции, который вводится в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства (ст. 11), а также дает понятие террористического акта.

Во-вторых, законодатель определил пространственные и временные рамки введения правового режима контртеррористической операции. Данный чрезвычайный правовой режим вводится только на территории проведения контртеррористической операции на период ее проведения. В решении о начале контртеррористической операции должны быть указаны точные границы территории, где она вводится (перечень объектов – здание, транспортное средство, промышленное предприятие и др.), и время начала операции. Окончание операции закон связывает с достижением ее цели – пресечением (прекращением) террористического акта, устранением угрозы жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории (объекте), в пределах которой проводилась контртеррористическая операция (ст. 17).

В-третьих, содержанием правового режима контртеррористической операции является установленная законом совокупность мер и временных ограничений. Причем основу этой совокупности составляют административно-правовые запреты, ориентированные на создание условий для достижения целей контртеррористической операции, обеспечение общественной безопасности, защиту жизни и здоровья людей. В ч. 3 ст. 11

Федерального закона «О противодействии терроризму» приведен исчерпывающий перечень мер и ограничений, которые могут быть введены на период проведения контртеррористической операции. Введение чрезвычайного правового режима – режима контртеррористической операции позволяет обеспечить возможность проведения всех этих мероприятий юридически.

Контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно¹⁰. Решение о введении правового режима контртеррористической операции (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений) и решение об отмене правового режима контртеррористической операции подлежат незамедлительному обнародованию.

При введении режима контртеррористической операции происходит временное ограничение прав и свобод физических и юридических лиц. Преобладающим способом правового регулирования общественных отношений, возникающих в зоне такого правового режима, выступает запрет. Вместе с тем для обеспечения законности и правопорядка существенно расширяется круг дозволений в отношении субъектов, проводящих контртеррористическую операцию.

Ограничение прав граждан в условиях чрезвычайных правовых режимов и правовая защита человека – понятия взаимоисключающие, хотя целью введений ограничений является как раз защита

прав и свобод человека. Так, по мнению А.В. Стремоухова, правовая защита человека – это сложное, многогранное, полиструктурное образование¹¹. Возможные ограничения любых прав и свобод граждан должны коррелировать с международно-правовыми нормами и осуществляться в строгом соответствии с национальным законодательством. Всеобщей декларацией прав человека (п. 2 ст. 29) закреплено, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

С учетом изложенного представляется крайне важным при введении данного правового режима объективное сочетание целесообразности и разумной достаточности мер государственного огра-

ничения прав и свобод граждан, которые при этом не должны противоречить нормам международного права, установленным в обществе основам правопорядка и конституционным нормам¹².

Ограничения отдельных юридических прав граждан допускаются только в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства и общества. Они не могут затрагивать основополагающих прав и свобод граждан и должны согласовываться с требованиями ст. 55 и 56 Конституции Российской Федерации¹³.

В связи с этим на территории, в пределах которой введен режим контртеррористической операции, субъекты противодействия терроризму осуществляют деятельность, строго регламентированную законом и направленную на установление ряда правовых ограничений, обусловленность и необходимость введения которых регулируется законом.

¹Кошель П.А. История российского терроризма. М: Голос, 1995.

²Там же, с. 6.

³Там же, с. 14.

⁴Рууд Ч., Степанов С.А. Фонтанка 16: политический сыск при царях. М: Мысль, 1993. С. 34.

⁵Высочайшее повеление от 08 августа 1878 года; проведя параллель с современным законодательством, а именно с ФЗ «О внутренних войсках МВД России», в п. «К» ст. 24 сказано, что военнослужащие при несении боевой службы имеют право входить беспрепятственно в любое время суток на территории и в помещения охраняемых предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности (за исключением дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации) и осматривать их.

⁶Режим – правила выполнения чего-либо в определенных условиях; установленный правовыми нормами порядок деятельности и поведения в конкретной сфере общественных отношений (см. Бульгин Ю.Е. Организация управления. Словарь-справочник. М.: ОЛМА-Пресс, 2002. 544 с.).

Правовой режим – совокупность правил, регулирующих ту или иную сферу деятельности (см. Электронный ресурс. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Правовой_режим).

Правовой режим – специфический вид правового регулирования, выраженный в своеобразном сочетании комплекса нормативных правовых средств (дозволений, запретов, обязываний, правовых ограничений, стимулов, общедозволяющего и разрешительного порядка регулирования и др.) (см. электронный ресурс. http://slovari.yandex.ru/элементарные_начала_общей_теории_права/правовой_режим/).

Режим контртеррористической операции – правовой режим, вводимый в пределах территории проведения контртеррористической операции на период ее проведения по решению должностного лица, принявшего решение о проведении контртеррористической операции, в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства (см. Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»).

⁷Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: Монография. М., ВНИИ МВД 'осени, 2000; Попова Н.Ф. Военное положение: административно-правовой аспект: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 1999; Гуцун В.В. Чрезвычайное положение (административно-правовой аспект): Монография. М., 1996; Хазанов С.Д. Правовое регулирование чрезвычайного положения в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996 и др.

⁸Свод Законов Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3808. См.: Российская газета. 2001. 23 января.

⁹Российская газета. 2006. 10 марта.

¹⁰Часть 1 ст. 12 ФЗ «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ).

¹¹Стремоухов А.В. Правовая защита человека: Монография. СПб: ЛГУ им А.С. Пушкина, 2006. С. 9.

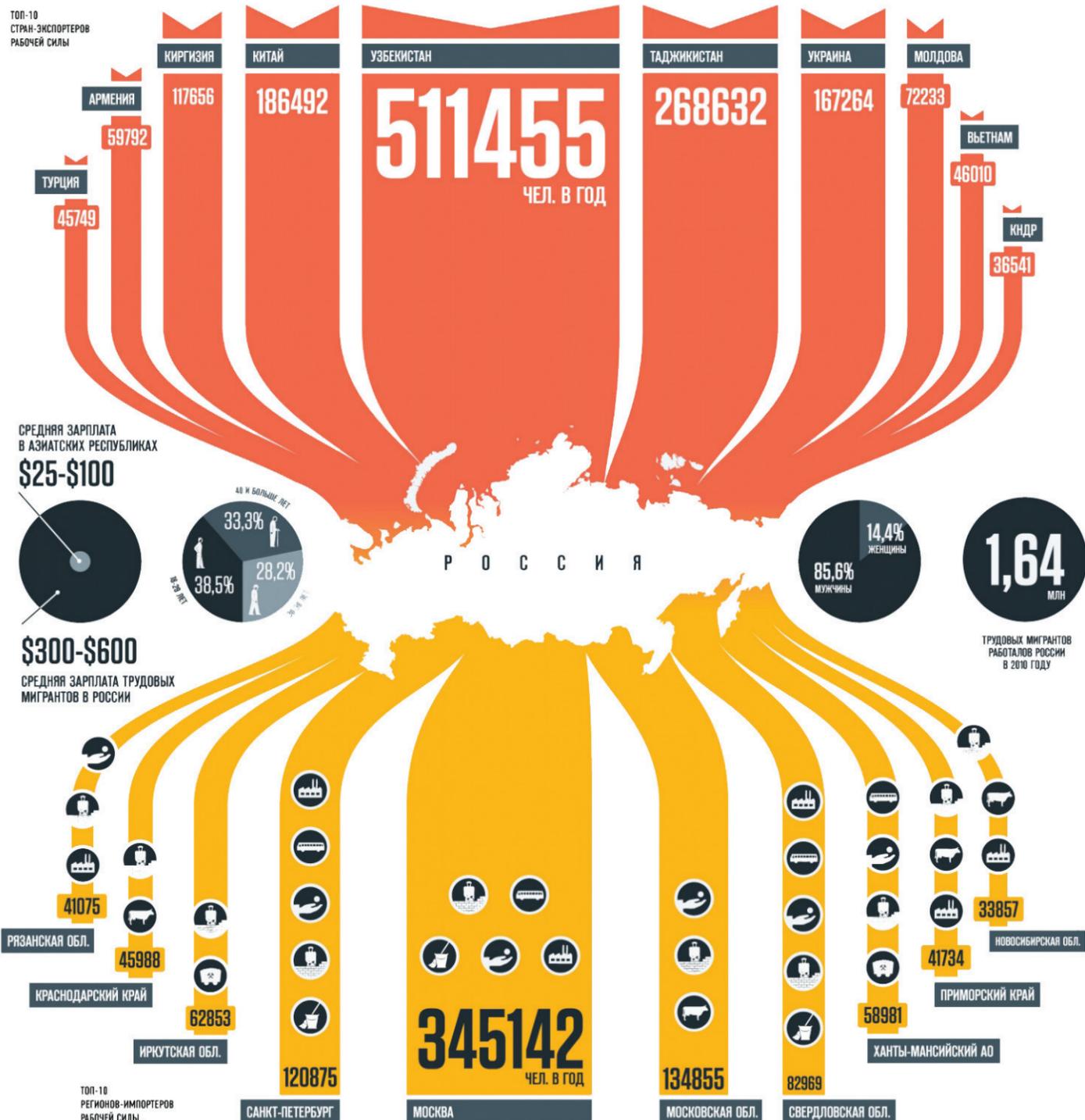
¹²Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 276-283.

¹³Например, Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 98-99.



РАБОЧИЕ РУКИ

ПО РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ МОЖНО СУДИТЬ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИ АКТИВНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ. 59% ОТ ОБЩЕГО ЧИСЛА ГАСТАРБАЙТЕРОВ, ТРУДИВШИХСЯ НА ТЕРРИТОРИИ РФ В 2010 ГОДУ, "ОСЕЛИ" В 10 СУБЪЕКТАХ.



Несовершенство российского миграционного законодательства и угрозы использования каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями

В.В. Красинский — доктор юридических наук

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы российского миграционного законодательства, анализируется зарубежный опыт в этой сфере.

Ключевые слова: незаконные мигранты, религиозно-этнические объединения, адаптация и интеграция мигрантов, миграционное законодательство, участники террористических организаций и экстремистских объединений.

Особенности современных миграционных процессов в Российской Федерации неразрывно связаны с угрозами ее национальной безопасности.

В настоящее время российская территория активно используется выходцами из стран с нестабильной внутривнутриполитической и экономической обстановкой в качестве убежища, оседания на постоянное жительство, а также для осуществления незаконной трудовой деятельности, включая торговлю оружием и наркотиками, переправку рабочей силы в зарубежные страны¹.

С учетом масштаба рынка труда мигрантов в Российской Федерации и сращивания национальных анклавов с криминальными структурами нелегальная рабочая сила стала неотъемлемой частью организованного преступного бизнеса. Под влиянием роста численности этнических диаспор, пополняемых за счет мигрантов, формируются предпосылки к возникновению межэтнических и межконфессиональных конфликтов. Неконтролируемый приток иностранцев негативно влияет на криминогенную обстановку в крупных административных и промышленных центрах,

серьезно меняет национальный состав населения ряда регионов страны и ставит под угрозу этническую, культурную и территориальную целостность Российской Федерации.

Каналы незаконной миграции широко используются для организации выезда с территории России участников террористических организаций и экстремистских объединений, уклоняющихся от уголовной ответственности за преступления, совершенные на территории России. Распространен выезд таких лиц через территорию Украины и Белоруссии в Прибалтику и страны Восточной Европы, где они в последующем легализуются как беженцы или вынужденные переселенцы. Участники чеченского бандподполья используют канал выезда из Российской Федерации в Украину для проведения реабилитации участников бандформирований в лечебно-оздоровительных учреждениях Автономной Республики Крым.

Зарубежные эмиссары бандформирований, члены международных террористических организаций и экстремистских объединений задей-

ствуют каналы въезда в Российскую Федерацию для активизации террористической и экстремистской деятельности на территории Северо-Кавказского региона и других субъектов Российской Федерации².

В 2011–2012 годах правоохранными органами Чеченской Республики фиксировались попытки перехода Государственной границы Российской Федерации членов бандформирований, дислоцирующихся на территории Республики Грузия, с целью оказания военной и методической помощи представителям чеченского бандподполья. Поступает информация об использовании эмиссарами международных террористических организаций территории Азербайджана в качестве

ющие легализации членов террористических организаций и экстремистских объединений в Российской Федерации;

упрощенный порядок въезда на территорию Российской Федерации граждан некоторых иностранных государств;

несовершенство системы миграционного учета и контроля за въездом, выездом и пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Состояние национальной безопасности Российской Федерации в миграционной сфере во многом обусловлено качеством российского миграционного законодательства, которое не позволяет противостоять существующим угрозам³.



транзитной для переброски боевиков из Ближнего Востока и Центральной Азии в нашу страну.

В миграционной сфере имеется целый ряд факторов, способствующих использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями. К числу таких факторов следует отнести:

техническую необустроенность и незавершенность договорно-правового оформления значительных участков Государственной границы Российской Федерации с государствами СНГ;

проявления коррупции в субъектах государственной миграционной политики, способству-

Оценка состояния миграционных процессов и национальной безопасности Российской Федерации была дана в работах С.А. Антошкина, О.В. Дамаскина, С.Г. Евтушенко, В.А. Золотарева, В.М. Редкоуса, К.В. Фатеева и др.⁴

Проблемы государственной миграционной политики и противодействия незаконной миграции освещены в работах Г.В. Антонова-Романовского, В.М. Баранова, И.С. Викторова, И.Н. Гавриловой, К.Д. Галиахметовой, О.В. Дамаскина, В.Е. Подшивалова, О.Н. Шерстобоева и др.⁵

Миграционное право как элемент системы российского права рассматривала Т.Я. Хабриева⁶.

Конституционно-правовые аспекты регулирования миграционных отношений, основы правового статуса мигрантов в Российской Федерации исследовали Н.Н. Анисимова, В.П. Басик, К.Д. Галиахметова, Р.Р. Искандеров, Т.В. Кочуков, М.Д. Оздоев, И.В. Плюгина, Б.С. Эбзеев и др.⁷

Сфера правового регулирования миграционных отношений в контексте обеспечения национальной безопасности и противодействия использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями предметом самостоятельных научных исследований не являлась.

В связи с этим характеристика российского миграционного законодательства и изучение ее

работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов⁸.

Несовершенство системы правового регулирования миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. По оценкам ФМС, в 2012 году в России находилось около 5 млн незаконных мигрантов⁹. Ежегодно в стране от 3 до 5 млн иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения¹⁰. Формирование на территории Российской Федерации значительных по численности этнических общин, обособленных



взаимосвязи с состоянием национальной безопасности Российской Федерации и противодействием использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями представляются актуальными.

Как отмечается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 года, «миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам

религиозно-этнических объединений, подверженных влиянию международных организаций экстремистского толка, создает реальные условия для роста межнациональной напряженности и совершения террористических проявлений.

Неспособность существующих правовых механизмов обеспечить адаптацию и интеграцию мигрантов приводит к их изоляции от общества и вовлечению в преступную деятельность. Статистические данные ГИЦ МВД России свидетельствуют о том, что на протяжении последних 10 лет наблюдается устойчивый рост преступлений, совершаемых иностранцами и лицами без



гражданства¹¹. Большая часть преступлений, совершаемых иностранцами, приходится на граждан государств СНГ – 81 %¹². При этом именно граждане ближнего зарубежья чаще всего становятся и жертвами преступных посягательств.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации справедливо отмечается, что «незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации».

Правовая регламентация миграционных отношений в интересах противодействия использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями осуществляется на основе общепризнанных принципов и норм международного права. В частности, в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 года и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года признается право государств на принятие мер по противодействию незаконной миграции, регулированию въезда иностранцев и условий их пребывания.

Важным международным договором, предусматривающим взаимодействие по вопросам борьбы с незаконной миграцией в формате СНГ, является Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (Москва, 6 марта 1998 года)¹³. Незаконные мигранты, выявленные на территории одного из государств – участников Соглашения, подлежат депортации в государство въезда в соответствии с национальным законодательством государства въезда, если иное не предусмотрено международными договорами. В случае, если незаконные мигранты прибыли на территорию одной стороны с территории другой стороны, они, при наличии соответствующих доказательств, подлежат передаче последней. При этом передача незаконных мигрантов осуществляется в соответствии с отдельными договоренностями.

Особым фрагментом правовой базы противодействия незаконной миграции в интересах противодействия использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями являются ратифицированные соглашения и двусторонние договоры о сотрудничестве по пограничным вопросам¹⁴.

Наряду с международно-правовым регулированием национальный блок миграционного

законодательства Российской Федерации содержит ряд правовых механизмов, регламентирующих миграционные отношения в интересах обеспечения национальной безопасности и противодействия использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями. Указанные механизмы представлены:

юридическими нормами, ограничивающими въезд в Российскую Федерацию отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства (имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений в Российской Федерации; подвергавшихся выдворению (депортации); переданных иностранному государству в порядке реадмиссии в период предыдущего пребывания в России; иностранцев, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации и др.; установление Правительством Российской Федерации квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления

трудовой деятельности; установление миграционными органами запрета на въезд в Российскую Федерацию отдельных иностранных граждан и лиц без гражданства);

юридическими нормами, определяющими правосубъектность (ограничения отдельных прав) временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (установление Правительством Российской Федерации квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации; отказ в выдаче либо аннулирование разрешения на временное проживание; сокращение Правительством Российской Федерации срока временного пребывания; принятие решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации);

юридическими нормами, определяющими правосубъектность (ограничения отдельных прав) постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан (отказ в выдаче либо аннулирование вида на жительство; принятие решения о нежелательности проживания иностранного





гражданина в Российской Федерации);
 юридическими нормами, ограничивающими передвижение иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации (разрешительный порядок посещения отдельных территорий, организаций и объектов, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации);
 юридическими нормами, регулируемыми трудовой деятельностью иностранных работников в Российской Федерации (ограничения на допуск иностранных граждан к деятельности и замещению должностей в соответствии с федеральным законом; установление Правительством Российской Федерации квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу; установление Правительством Российской Федерации допустимой доли иностранных работников в различных отраслях экономики; отказ в выдаче и аннулирование разрешения на работу);
 юридическими нормами, регулируемыми выездом из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (ограничения на выезд иностранцев из Российской Федерации до принятия решения по уголовному делу, до вступления в законную силу приговора суда; до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания; до исполнения обязательств; выдворение (депортация) иностранного гражданина за пределы Российской Федерации; передача ино-

страничного гражданина в соответствии с международным договором о реадмиссии; установление срока выезда из Российской Федерации при принятии Правительством Российской Федерации решения о сокращении срока временного пребывания иностранных граждан).
 Правовые ограничения на въезд, пребывание (проживание), трудовую деятельность или транзитный проезд через территорию Российской Федерации установлены в отношении: лиц, выступающих за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации; представителей террористической (экстремистской) деятельности; лиц, подвергавшихся выдворению (депортации) за пределы Российской Федерации; имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений в Российской Федерации; переданных иностранному государству в порядке реадмиссии в период предыдущего пребывания в России; иностранцев, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации; неоднократно привлекавшихся к административной ответственности в Российской Федерации за нарушение режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации; совершивших административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств

или психотропных веществ и их прекурсоров; лиц, представивших поддельные или подложные документы либо сообщивших о себе заведомо ложные сведения.
 Данные ограничения правосубъектности являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционных ценностей¹⁵.
 Вместе с тем, несмотря на общую положительную направленность правовой регламентации миграционных отношений в интересах обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и противодействия использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями, следует кон-

тики Российской Федерации, следует определить характеристики миграционного законодательства Российской Федерации.
 Выявление соответствующих характеристик миграционного законодательства осуществляется в формате правового мониторинга законодательства и его применения, а также при проверке органами конституционного правосудия конституционности оспариваемых положений нормативных актов и рассмотрении жалоб на нарушение конституционных прав человека и гражданина в сфере миграции.
 Как представляется, основные характеристики миграционного законодательства Российской Федерации включают:



статировать, что данный комплекс правовых норм реализуется недостаточно эффективно.
 Для того, чтобы оценить реальное состояние национальной безопасности Российской Федерации в миграционной сфере, оптимизировать существующую систему иммиграционного контроля и усовершенствовать юридические механизмы реализации государственной миграционной поли-

состояние разработанности понятийно-категориального аппарата;
 полноту правового регулирования порядка въезда, транзитного проезда, передвижения (пребывания) на территории Российской Федерации, а также выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
 степень урегулированности трудовой деятель-

ности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

степень согласованности законодательных и подзаконных актов в сфере миграционных отношений;

степень регламентации порядка привлечения к уголовной и административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.

Одной из характеристик миграционного законодательства является единство его понятийно-терминологической системы.

В действующем миграционном законодательстве недостаточно подробно изложен понятийный аппарат, что приводит к неоднозначному толкованию правовых норм. В частности, в гл. 2 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не определено понятие приглашающей стороны, не закреплены ее обязанности и ответственность в случае приглашения иностранца, цель въезда которого не соответствует заявленной.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» под понятие «иностранец» не подпадает категория временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан, работающих на основании трудовых или гражданско-правовых договоров.

Нечеткое определение ключевых понятий и отсутствие единой понятийно-терминологической системы миграционного законодательства позволяет работодателям временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан уклоняться от контроля миграционных органов.

Ключевой характеристикой миграционного законодательства выступает полнота правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении въезда, транзитного проезда, передвижения (пребывания) на территории Российской Федерации либо выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В российском законодательстве отсутствует комплексный подход к регулированию миграционных отношений.

Миграционное законодательство практически не регламентирует миграционные потоки из государств – участников СНГ с безвизовым въездом или упрощенным порядком оформления въездных виз. Это обстоятельство позволяет участникам террористических организаций и экстремистских объединений беспрепятственно въезжать в Российскую Федерацию, оседать на постоянное жительство и в дальнейшем осуществлять терро-

ристическую и экстремистскую деятельность на территории Российской Федерации.

В законодательстве не предусмотрена обязательная процедура дактилоскопирования иностранных мигрантов. В соответствии со ст. 33 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» обязательной дактилоскопической регистрации подлежат только две категории иностранных граждан: незаконно находящиеся в Российской Федерации и подлежащие приему (передаче) в соответствии с международным договором о реадмиссии.

В Федеральном законе 2006 года «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» у принимающей стороны нет обязанности уведомлять миграционные органы об убытии иностранного гражданина из адреса, что позволяет участникам террористических организаций и экстремистских объединений бесконтрольно пребывать на территории Российской Федерации и осуществлять преступную деятельность.

В жилищном законодательстве не предусмотрены ограничения на количество возможных регистраций граждан по одному адресу. Данное обстоятельство используется для официальной регистрации значительного количества мигрантов по одному адресу (т.н. «резиновые адреса»)¹⁶.

Наличие правовых пробелов, противоречий и отсутствие единообразной практики применения нормативных правовых актов в миграционной сфере умело используется организаторами нелегальной миграции для получения неконтролируемых государством финансовых средств за оказание иностранцам услуг по организации незаконного въезда, пребывания и транзитного проезда по территории Российской Федерации.

На состояние национальной безопасности в миграционной сфере непосредственное влияние оказывает полнота правового регулирования трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

В настоящее время отсутствуют специальные программы сезонной трудовой миграции. Действующая система квотирования не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей.

Требуется совершенствование порядка привлечения физическими лицами иностранных работников для личных, домашних и иных подобных нужд на основании патентов для осуществления трудовой деятельности.

Важной проблемой правоприменения являет-

ся организация въезда и пребывания иностранных граждан по ходатайствам фиктивных фирм, от имени которых осуществляется приглашение иностранных граждан в Россию и их последующая легализация. Указанные организации не осуществляют хозяйственную деятельность, а их номинальные учредители и руководители зачастую даже не осведомлены о существовании соответствующих фирм.

Существенно осложняет борьбу с незаконными мигрантами постановка иностранцев на миграционный учет через отделения почтовой связи с предъявлением копий документов, удостоверяющих личность. Данная ситуация привела к появлению в субъектах Российской Федерации коммерческих структур, оказывающих иностранным гражданам за материальное вознаграждение услуги по их постановке на миграционный учет с нарушением установленного порядка.

При оценке состояния национальной безопасности Российской Федерации в миграционной сфере и качества законодательства необходимо учитывать степень согласованности законода-

тельных и подзаконных актов, регулирующих миграционные отношения.

В ряде случаев федеральные законы в рассматриваемой сфере противоречат друг другу. Так, в соответствии с п. 1 ст. 6.1 Федерального закона 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание в Российской Федерации может быть выдано любому иностранному гражданину, законно находящемуся на территории Российской Федерации. Однако, согласно статьям 25.6 и 25.8 Федерального закона 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» для въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранному гражданину в целях осуществления трудовой деятельности или временного проживания необходима не частная, а рабочая виза, либо виза временно проживающего лица.

Ключевой характеристикой правового регулирования миграционных отношений в контексте противодействия использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями является степень



регламентации порядка привлечения к уголовной и административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.

Действующим административно-правовым режимом въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства не предусмотрена возможность прекращения приема документов от организаций, ранее допускавших нарушения российского миграционного законодательства.

Негативное влияние на эффективность розыска членов террористических организаций и экстремистских объединений оказывает законодательная неурегулированность порядка задержания, привлечения к административной ответственности и выдворения из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих при себе документов, удостоверяющих личность. Зная о существовании временных ограничений по установлению личности (не более 3 часов) и практике отказа судей рассматривать дела об административных правонарушениях без подтверждения личности правонарушителя, иностранцы прячут свои документы с целью уклонения от наказания.

Нормативными актами не регламентирован порядок расходования денежных средств на испол-

нение решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранцев на территории Российской Федерации.

Отсутствует системный подход в части применения административного выдворения мигрантов, совершивших правонарушения. В настоящее время иностранный гражданин, нарушивший режим пребывания в Российской Федерации, может быть выдворен в административном порядке. В то же время, иностранцы, совершившие преступления, не выдворяются за пределы Российской Федерации после отбывания наказания.

Законодательные и ведомственные акты в миграционной сфере позволяют уклоняться членам террористических организаций и экстремистских объединений от уголовной ответственности по ст. 322 УК России «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации» в случае задержания не по месту незаконного пересечения границы¹⁷. Отсутствуют механизмы привлечения к ответственности лиц, выдворенных из Российской Федерации и не имеющих разрешения на въезд, в случае замены документов, удостоверяющих личность, с изменением установочных данных. Не предусмотрена возможность применения принудительных мер по выполнению решения о нежелательности пребывания



в Российской Федерации к иностранным гражданам и лицам без гражданства, освобожденным из мест лишения свободы. Указанные недостатки миграционного законодательства существенно затрудняют работу правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями.

Как уже отмечалось, выявление характеристик миграционного законодательства осуществляется не только в формате правового мониторинга, но и при проверке органами конституционного правосудия оспариваемых положений нормативных правовых актов и рассмотрении жалоб на нарушение прав иностранных граждан в сфере миграции.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал жалобы иностранных граждан на нарушение их конституционных прав Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающим аннулирование разрешения на временное проживание (отказ в выдаче такого разрешения) в случае неоднократного привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства в части обеспечения

режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации¹⁸.

Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 года № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа К. на нарушение его конституционных прав п. 7 ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» отмечается, что установление ответственности за нарушение порядка пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации должно отвечать требованиям справедливости, соразмерности конституционно закрепленным целям (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации), а также характеру совершенного деяния.

В решении по данной жалобе Конституционный Суд признал, что п. 7 ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предполагающий при решении вопроса о выдаче или об аннулировании разрешения на временное проживание иностранному гражданину, неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекавшемуся к административной ответственности за нарушение законодательства в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных

граждан в Российской Федерации, учет уполномоченными органами исполнительной власти и судом личности этого иностранного гражданина, его семейного положения, характера и степени общественной опасности совершенных им административных правонарушений, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы.

Данная правовая позиция соответствует практике Европейского Суда по правам человека, который в своих постановлениях от 26 марта 1992 года по делу «Бельджуди (Beldjoudi) против Франции», от 21 июня 1988 года по делу «Беррехаб (Berrehab) против Нидерландов», от 18 февраля 1991 года по делу «Мустахим (Moustaquim) против Бельгии», от 19 февраля 1998 года по делу «Далиа (Dalia) против Франции», от 7 августа 1996 года по делу «С. против Бельгии», от 28 ноября 1996 года по делу «Ахмут (Ahmut) против Нидерландов» и др. отмечал, что лежащая на государствах ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает их контролировать въезд в страну и пребывание иностранцев и высылать за пределы страны правонарушителей из их числа, однако подобные решения, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни должны быть оправданы крайней социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 года № 1317-О-П «По жалобе Закарии Мусы Ясира Мустафы, Маланга Сулеймана и ряда других иностранных граждан на нарушение их конституционных прав пп. 2 п. 2 ст. 12 Федерального закона «О беженцах» рассматривалась правовая природа временного убежища, предоставляемого беженцам, соотношение данного института с общим порядком получения разрешения на пребывание (проживание) в Российской Федерации и правомерность выдворения (депортации) по истечении срока временного убежища¹⁹.

Конституционный Суд пришел к выводу, что временное убежище, предоставляемое в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», является мерой дополнительной защиты, препятствующей выдворению (депортации) лиц, не имеющих законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, однако в силу сложной жизненной ситуации временного характера вынужденных находиться на территории Российской Федерации. Данный институт носит экстраординарный характер и действует наряду с общими основаниями легализации пребывания (проживания) иностранных граждан

и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Временное убежище не может рассматриваться как альтернатива общему порядку получения разрешения на пребывание (проживание) на территории Российской Федерации при наличии у лица оснований для легализации своего правового положения на территории Российской Федерации в обычном порядке.

По мнению Конституционного Суда, предоставление иностранному гражданину и лицу без гражданства временного убежища на территории Российской Федерации возможно только при исчерпании предусмотренных законодательством механизмов получения разрешения на пребывание (проживание) на территории Российской Федерации. Решение вопроса в пользу иностранного гражданина или лица без гражданства не лишает уполномоченный орган исполнительной власти права по истечении срока временного убежища поставить вопрос о его (выдворении) депортации, при том что такие лица вправе вернуться в Российскую Федерацию и оформить разрешение на пребывание (проживание) на ее территории в рамках законодательства о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

Предпринятая в данной статье попытка оценить состояние национальной безопасности Российской Федерации в миграционной сфере свидетельствует о наличии проблем, обусловленных недостатками российского миграционного законодательства.

В связи с этим предлагается ряд мер по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации с учетом интересов обеспечения национальной безопасности и противодействия использованию каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями:

в Федеральных законах «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ввести обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию при оформлении и выдаче документов для въезда в Российскую Федерацию с последующим помещением полученных сведений в центральный банк данных;

в Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 года № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования

квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» закрепить обязанность приглашающих организаций при подаче заявок в исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации представлять материалы, подтверждающие факт ведения хозяйственной деятельности (справки из налоговых органов о размере уплаченных налогов в текущем году; хозяйственные договоры, подтверждающие выполнение работ по виду деятельности, указанному в заявке на квоту);

в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотреть возможность прекращения приема документов от приглашающих организаций, допуская в течение года неоднократные нарушения миграционного законодательства Российской Федерации;

исключить процедуру миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в помещениях по юридическим адресам предприятий и организаций. В этих целях в Федеральном законе «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ закрепить обязанность принимающей стороны обеспечивать постановку трудовых мигрантов на миграционный учет по месту их пребывания в помещениях, при-

годных для постоянного проживания и соответствующих установленным санитарным нормам;

вести административную ответственность служащих организаций федеральной почтовой связи за прием уведомлений о прибытии иностранных граждан в место пребывания без наличия у иностранцев документов, удостоверяющих личность;

в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Постановлении Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2003 года № 193 «Об утверждении правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации» предусмотреть установление единой ежегодной квоты на временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации (за исключением лиц, признаваемых беженцами или ходатайствующих о предоставлении убежища) с учетом состояния рынка труда, иммиграционных проблем, криминогенной обстановки и возможности жилищного обустройства иностранных граждан и лиц без гражданства в субъекте Российской Федерации. В настоящее время распоряжениями Правительства Российской Федерации ежегодно определяется квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений





на временное проживание в Российской Федерации, в которую не включаются граждане стран СНГ, пользующиеся правом безвизового въезда в Россию, и ряд других категорий иностранцев; урегулировать порядок финансирования депортации (выдворения) незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации и расходования денежных средств на исполнение решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранцев на территории России. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотреть правила, в соответствии с которыми иностранные граждане и лица без гражданства при въезде в Российскую Федерацию вносили бы залоговую стоимость об-

ратного авиабилета до столицы своего государства. При их своевременном выезде из России указанные деньги будут возвращаться, в противном случае – обращаться в доход государства, а затем использоваться на финансирование их депортации (выдворения) из России и исполнение решений о нежелательности пребывания (проживания) на территории Российской Федерации. Как представляется, реализация предложенных мер может способствовать защите прав и законных интересов российских граждан и мигрантов, снижению рисков и минимизации угроз использования каналов миграции террористическими организациями и экстремистскими объединениями.

ной безопасности: монография. М., 2007. 429 с.; Евтушенко С.Г. Правовое обеспечение военной безопасности России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 199 с.; Золотарев В.А. Военная безопасность России: политико-правовые проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. 198 с.; Национальная безопасность и миграционная политика // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2005. № 22; Редкоус В.М. Формирование законодательства в области миграции государств – участников СНГ и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право. 2007. № 1; Фатеев К.В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования: монография. М., 2005. С. 51.

⁵ Антонов-Романовский Г.В., Викторов И.С., Галиахметова К.Д. и др. Прокуратура в системе обеспечения законности миграционного процесса в Российской Федерации / Под ред. д-ра юрид. наук О.В. Дамаскина. М., 2008; Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. Н. Новгород, 2004. С. 49; Гаврилова И.Н. К проблеме государственной миграционной политики в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8; Подшивалов В.Е. Международно-правовые проблемы предупреждения и пресечения незаконной миграции: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 170 с.; Шерстобоев О.Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Рос. юрид. журнал. 2011. № 6. В качестве незаконной миграции в статье рассматривается незаконный въезд, выезд, пребывание (проживание) или транзитный проезд через территорию государства в целях оседания на постоянное жительство либо временного пребывания на территории той или иной страны.

⁶ Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11; Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008.

⁷ Анисимова Н.Н. Правовой статус беженцев: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Басик В.П. Правовое положение граждан Российской Федерации и иностранцев в России. М., 2004; Галиахметова К.Д. Конституционно-правовое регулирование положения мигрантов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Искандеров Р.Р. Правовой статус беженцев в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Кочуков Т.В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Оздоев М.Д. Конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Плюгина И.В. Теоретические основы правового статуса мигрантов // Журнал российского права. 2009. № 3; Эбзеев Б.С. Миграция населения в теоретико-правовом аспекте // Журнал российского права. 2008. № 5.

⁸ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 года) // Ваше право. Миграция. 2012. № 13.

⁹ ФМС посчитала нелегалов // Рос. газ. 2012. 15 октября.

¹⁰ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 года) // Ваше право. Миграция. 2012. № 13.

¹¹ Электронный ресурс - <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0363/analit04.php>.

¹² Бастрыкин А.И. Противодействие преступности мигрантов – один из основных факторов укрепления безопасности России // Журнал «Право и безопасность» – электронный ресурс - http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=23608. 2009, 17 ноября.

¹³ Содружество: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1.

¹⁴ Правительством Российской Федерации заключены реадмиссионные соглашения с Правительством Литовской Республики (2003), Европейским сообществом (2006), Кабинетом Министров Украины (2006), Правительством Королевства Норвегия (2007), Правительством Республики Узбекистан (2007), Правительством Королевства Дания (2008), Правительством Исландии (2008), Правительством Социалистической Республики Вьетнам (2008), Федеральным Советом Швейцарской Конфедерации (2009), Правительством Республики Армения (2010), Правительством Турецкой Республики (2011) и Правительством Республики Казахстан (2012). Двусторонние договоры о сотрудничестве по пограничным вопросам заключены Российской Федерацией с Республикой Беларусь (1994), Республикой Болгария (1998), Республикой Молдова (1998), Киргизской Республикой (1999), Республикой Узбекистан (2001) и Социалистической Республикой Вьетнам (2008).

¹⁵ О конституционности отдельных ограничений прав и свобод человека и гражданина см.: Зорькин В.Д. Угрозы международной и национальной безопасности и ограничение прав человека в практике конституционного правосудия // Российское правосудие. 2006. № 2; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит-ра, 2005. С. 232-234; Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2007. С. 257-259.

¹⁶ Как показывает практика, иностранные граждане по данным адресам фактически не проживают. Их пребывание принимающей стороной не контролируется.

¹⁷ В соответствии с ч. 1 ст. 152 УПК РФ предварительное расследование по ст. 322 УК РФ должно осуществляться по месту совершения преступления, т.е. незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации.

¹⁸ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 4.

¹⁹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 2.

¹ Предмет статьи не охватывает вопросы гражданства и статуса вынужденных переселенцев.

² В настоящее время правоохранительными органами фиксируются неоднократные попытки проникновения и последующей легализации в России членов международных террористических организаций и экстремистских объединений, таких как «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», «Исламское движение Туркестана» («Исламское движение Узбекистана»), «Таблиги Джамаат» и др.

³ Под миграционным законодательством Российской Федерации понимается совокупность общепризнанных принципов и норм международного права, законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения, возникающие при осуществлении въезда, транзитного проезда, передвижения (пребывания) на территории Российской Федерации либо выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – миграционные отношения).

⁴ Антошкин С.А. Этнополитические процессы в Дальневосточном регионе Российской Федерации и их влияние на пограничную безопасность: дис. ... канд. полит. наук. М., 2010. 195 с.; Бимал Г. Суверенитет, безопасность и открытые границы // Миграция без границ / под ред. А. Пеку, П. Де Гуштена. М., 2009. С. 159-163; Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы националь-

ЯНВАРЬ



19 января в г. Махачкале под председательством заместителя Директора ФСБ России – руководителя аппарата НАК проведено совещание Межведомственной рабочей группы по стабилизации обстановки в Республике Дагестан, на котором подведены итоги деятельности Группы в 2012 году и определены задачи на 2013 год.

27 января на радиостанции «Радонеж» проведен круглый стол с участием духовных лидеров традиционных конфессий на тему «Арабская весна и ее влияние на российских мусульман».



ФЕВРАЛЬ



11–15 февраля – в г. Анталия (Турция) прошло заседание целевой группы по вопросам подготовки и проведения международного антитеррористического учения «Бдительное небо–2013» в рамках Инициативы по сотрудничеству в воздушном пространстве Совета Россия–НАТО.

13 февраля – состоялось VI Совещание руководителей антитеррористических подразделений государств – участников СНГ.

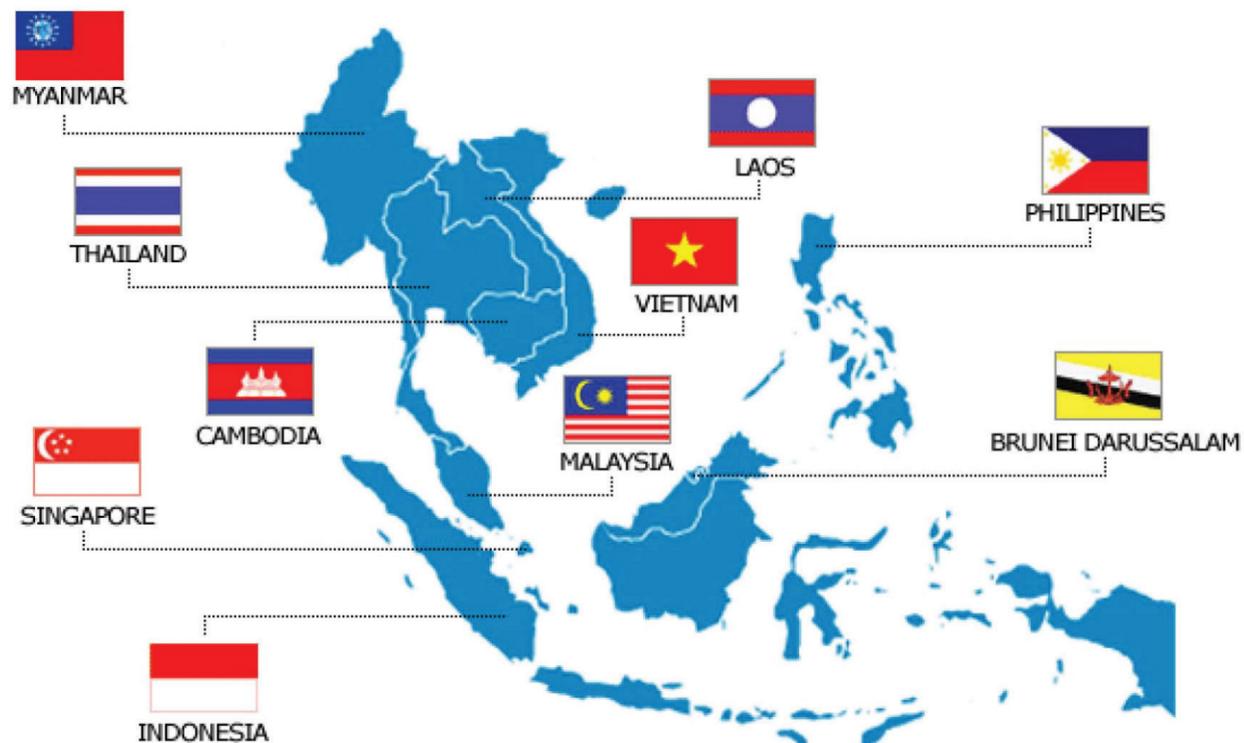
26 февраля под руководством председателя НАК, Директора ФСБ России А.В. Бортникова в г. Пятигорске проведено выездное XXXVIII заседание Комитета, на котором рассмотрены вопросы информационного противодействия терроризму в Российской Федерации и выработаны дополнительные меры по противодействию терроризму на территории Ставропольского края.

26 февраля в г. Санкт-Петербурге состоялось заседание Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в Содружестве Независимых Государств в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.



МАРТ

ASEAN Member Countries



4–5 марта в г. Ханой (Вьетнам) состоялась 11-я межсессионная встреча Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (ASEAN) регионального форума по противодействию терроризму и транснациональной преступности.

13 марта Общественной палатой Российской Федерации организован и проведен круглый стол на тему «Северный Кавказ: слабое звено или точка опоры».

15 марта во Владикавказе на базе Северо-Осетинского государственного университета имени К.Л. Хетагурова проведен форум с участием представителей власти, молодежных объединений, преподавателей вузов, журналистов и блогеров Республики Северная Осетия–Алания на тему «Противодействие экстремизму и терроризму в сети Интернет».

АПРЕЛЬ

3 апреля в МИД России проведен круглый стол на тему «Угрозы и вызовы экстремизма и радикализации в регионе Ближнего Востока и Северной Африки».

9 апреля под руководством председателя НАК, Директора ФСБ России А.В. Бортникова в г. Москве проведено XXXIX заседание Комитета, на котором рассмотрены вопросы о практике реализации Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» и выработаны дополнительные меры по совершенствованию правового регулирования антитеррористической деятельности на территории Российской Федерации.



Председатель НАК, Директор ФСБ России А.В. Бортников



Заместитель Директора ФСБ России – руководитель аппарата НАК Е.С. Сысоев



К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ

Приглашаем сотрудников ведомств — членов Национального антитеррористического комитета, аппаратов оперативных штабов и антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, ученых, соискателей и аспирантов научных и образовательных учреждений, всех граждан принять участие в подготовке и опубликовании материалов в Вестнике Национального антитеррористического комитета.

Журнал издается 2 раза в год, срок предоставления материалов — до 1 февраля и до 1 августа, соответственно.

Решение о включении материалов в журнал принимается на заседании редакционного совета на основании рецензий докторов наук — членов редакционного совета.

Материалы публикуются на безгонорарной основе.

Рукописи и диски как опубликованных, так и неопубликованных материалов не возвращаются. Предоставление авторами своих статей в редакцию означает согласие на их редактирование и публикацию.

Авторы несут персональную ответственность за достоверность излагаемых фактов, цитат, а также отсутствие сведений, не подлежащих опубликованию в открытой печати. Редакция издания ответственность за опубликованные авторские материалы не несет.

Все материалы защищены законодательством Российской Федерации. Перепечатка или иное воспроизведение материалов без письменного разрешения редакции запрещены.

Требования к статьям:

1. Статья представляется в рабочую группу издания в печатном виде с приложением электронной версии, соответствующей бумажному варианту. Электронный вариант статьи может быть предложен как на диске, так и посредством вложения в электронное письмо.

2. Статья в обязательном порядке сопровождается письмом, в котором указываются контактные данные (адрес, телефоны, адрес электронной почты).

3. Согласно ГОСТу 7.5—98 «Журналы, сборники, информационные издания, издательское оформление публикуемых материалов» элементы издательского оформления материалов включают:

сведения об авторах: фамилия, имя, отчество (полностью), ученое звание, ученая степень, должность или профессия, место работы (наименование учреждения или организации, населенного пункта), наименование страны (для иностранных авторов);

заглавие публикуемого материала;

индекс УДК (Универсальной десятичной классификации);

аннотацию на языке текста публикуемого материала;

примечания (сноски). Примечание, содержащее библиографическую ссылку, оформляют по ГОСТ Р 7.05 — 2008.

4. Технические требования:

текстовый редактор Microsoft Word, формат *.doc;

параметры страницы: размер бумаги — А4 (21,0x29,7 см), поля — 2 см, расстояние до колонтитула — 1,25 см;

шрифт — Times New Roman, обычный, кегль — 14 пунктов;

абзацный отступ — 1,25 см, выравнивание по ширине (не допускается форматирование абзацев табулятором или клавишей «пробел»!);

сноски концевые (список литературы) оформляют по ГОСТ 7.1 — 2003;

статьи, направляемые для публикации, желательно сопровождать графиками, таблицами и цветными фотографиями, в том числе с изображением авторов. Фотографии необходимо представлять в электронном виде на CD или DVD с расширением JPG или TIFF, разрешением не менее 150 точек на дюйм или имеющие размер не менее 3200x2400 пикселей. Обращаем внимание, что публикация авторских фотографий возможна только с согласия правообладателей и указанием авторов снимков.

*Редакционный совет Вестника Национального
антитеррористического комитета*

