

**КЛУБ ВОЕНАЧАЛЬНИКОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ АНТИКРИМИНАЛЬНЫЙ И
АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИЙ ФОНД**

**"Практика применения Федерального закона
"О противодействии терроризму"**

**Научно-практическая конференция
24 ноября 2011 года**

МОСКВА

В с т у п л е н и е .

Наша конференция посвящена пятилетию применения Федерального закона "О противодействии терроризму". В нынешнем году исполняются "круглые даты" и других событий, созвучных заявленной теме и заметных в национальном и международном масштабе. Почти 20 лет с того времени, как на территории России пустил корни международный терроризм, надолго изменивший и затормозивший поступательное развитие страны. За прошедшие десятилетия мы понесли огромные людские потери, болезненно пережили факт ведения на своей территории необъявленных войн. Мы столкнулись с бурными проявлениями сепаратизма, экстремизма и ксенофобии. Это не только стычки на Манежной площади, которые широко транслировались в эфире и произвели впечатление на большую аудиторию. Это изгнание нетитульных народов из национальных окраин бывшего союзного государства, из национальных республик на Северном Кавказе, это их физическое истребление. Эти, куда более трагические (*по сравнению с Манежкой*) события, не имели освещения в медиасфере и для немалой части мировой общественности остались незамеченными, но навсегда отложились в памяти их переживших.

Продолжит печальный мартиролог десятилетие террористической атаки на комплекс международного торгового центра в Нью-Йорке, на объекты Пентагона и пассажирские лайнеры в небе США. В этом же году исполнилось пять лет Глобальной контртеррористической стратегии, **ставшей** не только политическим актом, но **символом объединенной воли** государств и народов против общего врага. Значение этого акта можно понять, если напомнить, что за всю историю борьбы с терроризмом никакие попытки объединить международные усилия не имели искомого успеха. Только осознание качественных и устрашающих перемен в самом феномене терроризма в новом веке подвигли мировое сообщество к консолидации.

После "чёрной" даты 11 сентября 2001 г. речи политиков, тексты доктрин и концепций начинались со слов: "после этой трагедии мир будет

другим". Действительно, столь исключительной по избранной цели, по исполнению, по количеству жертв, по неожиданности – такой террористической атаки ещё нигде не было. На какое-то время мир оказался в оцепенении, т.к. супердержава, граждане которой привыкли к мысли, что они в безопасности, оказалась уязвлённой в самое чувствительное место¹.

Американская трагедия произвела самое сильное впечатление и в России. Как известно, российский президент, выражая сочувствие и соболезнование американскому народу, заявил о поддержке нашей страной противодействия международному терроризму в составе антитеррористической коалиции. Граждане России проявили и сочувствие, и солидарность с американским народом, оплакивающим память своих почти трех тысяч жертв.

Каково это, мы знаем! Количество всех погибших (погибающих ежедневно) от действий террористов в субъектах Северного Кавказа не поддаётся учёту². В прилагаемой справке-выборке приведены только **широко известные террористические атаки на территории Российской Федерации, в результате которых погибло 2648 человек, ранено – 6035 мирного населения.** Точность этих цифр относительна, т.к. судьбу пострадавших от ран и увечий никто не отслеживает. Следовательно, общее количество погибших значительно больше цифр, обнародованных в первые дни после терактов. Существенное дополнение: в эту статистику не входят потери личного состава Вооруженных Сил, внутренних войск и правоохранительных органов в результате боевых действий. **Эти** потери исчисляются тысячами молодых, сильных, образованных представителей такого дефицитного в демографическом плане мужского населения страны.

¹ Тщательное, длившееся более трех лет расследование независимой комиссией причин терактов, в обнародованном итоговом докладе констатировало, что исполнители терактов воспользовались "глубокими административными провалами" в работе правительства США/<http://ria.ru/spravka/20050911/41362023.html>

²Например, по статистике за 2006–9мес.2011гг. зарегистрировано **почти пять тысяч преступлений** террор. направленности, **а в предлагаемой выборке** по конкретным фактам с большим количеством жертв **за этот период включено только 12 преступлений**, имевших резонанс и широкое освещение.

Предошущение новых вызовов и угроз многими экспертами высказывалось задолго до сентябрьских дней 2001 года. Кстати, **на этом неоптимистичном прогнозе зарождался ВААФ, который через три месяца отметит своё десятилетие.** За время существования наш Форум провёл значительную и полезную работу: в состоявшихся конференциях, публикациях, дискуссиях выработаны новые идеи и предложения законодательных и организационных решений по противодействию терроризму, в том числе международному. Новая реалья заставила переосмыслить те процессы, которые на протяжении десятилетия, предшествовавшего нью-йоркской трагедии, превратили нашу страну в полигон для проведения террористических атак. Анализ терроризма, пустившего корни на российском Юге, в совокупности с примерами из зарубежной практики, позволил выявить и законодательно закрепить **такой неотъемлемый признак терроризма, как его идеологическая мотивация.**

Происходящее в России из-за рубежа виделось освободительной борьбой, а сами террористы за пределами России воспринимались как "милые" ребята, герои своих свободолюбивых наций. К сожалению, и до настоящего времени эти "герои" имеют своих покровителей в Европе и на арабском Востоке, от них получают хлеб насущный, кров и неприкосновенность.

Современная оценка терроризма

Очевидно, преждевременно утверждать, что с приобретённым опытом мы познали глубинные истоки терроризма, его причины и современные трансформации. Серия терактов в таких благополучных в плане общественной безопасности государствах, как Казахстан, Белоруссия, наших самых близких партнёрах по Содружеству, показывают, что террористическая зараза распространяется вне познанной логики. Единственное, что безошибочно придётся принять как данность, что именно **терроризм будет определять дальнейшие усилия человечества в сфере всеобщей безопасности.** Это будет иметь даже более первостепенное

значение, чем усилия по демилитаризации планеты и космоса. Вполне вероятно, что в условиях нарастающей угрозы продовольственного и сырьевого дефицита, терроризм будет решать исход борьбы за выживание. С этим тезисом **неделю назад в Клубе военачальников РФ согласились** наши коллеги – представители генералитета американской военной элиты.

В начале 90-х в России преобладала точка зрения, что на путь терроризма становятся представители маргинальных слоёв, которые в силу раскола общества по имущественному признаку и невозможности найти себя в новой жизни таким способом пытаются привлечь внимание к своим проблемам. От этого заблуждения постепенно начали отказываться после того, как террористическое подполье возглавили представители отнюдь не низовых слоёв. Да, ведь и атаки на Пентагон и Манхеттен, взрывы в лондонской подземке, двойную атаку в Осло и на норвежский молодёжный лагерь, тройной теракт в индийском Мумбаи совершили вполне благополучные в социальном плане представители разных по происхождению и вероисповеданию групп.

Также претерпела изменений точка зрения, что безработица пополняет социальную базу терроризма. Как выяснилось – нет. Большие финансовые вливания в северокавказский регион, создание рабочих мест в дотационных регионах не повлияли на вовлечение трудоспособных граждан в легальную занятость. В немалой степени такие реалии пополняют ряды сторонников лозунга: "Хватит кормить Кавказ!".

Противодействие терроризму будет зависеть от многих слагаемых: от дальнейшего совершенствования законодательства; от контроля за финансовыми операциями, подозреваемыми в целевом протеррористическом назначении (от *pro* и *contra*); от активности спецслужб, выявляющих каналы нелегальных поставок вооружения, наркотрафика, работоторговли и нелегальной миграции; от эффективности международного сотрудничества и уровня доверия; от активности гражданского общества в предупреждении и пресечении экстремистских проявлений; от последовательной работы по

искоренению причин сепаратизма и национализма. Но ни одно из названных составляющих само по себе не решает проблемы в целом и лишь в совокупности они минимизируют ущерб от потенциальных угроз.

Рассмотрим их влияние в относительной последовательности.

Ратификация Российской Федерацией Страсбургской Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма (закон от 20.04.2006, №56-ФЗ), и Федеральный закон "О противодействии терроризму" (принят 6 марта 2006г. №35-ФЗ), Указ Президента РФ (от 15.02.2006 г. №116), а также принятые впоследствии изменения и дополнения в федеральное законодательство обеспечили **правовую основу для организации государственной системы противодействия терроризму**. Сегодня собирательно обозначаемой как антитеррористическая стратегия. Разумеется, поиск эффективных стратегий продолжается, т.к. и сам терроризм меняет тактику, способы и объекты атак.

Напомним, что в России с 1998г. действовал Федеральный закон "О борьбе с терроризмом". Нисколько не умаляя его значения на определённом этапе, скажем объективно, что он был инструментом реагирования на свершившийся акт терроризма, не побуждал к созданию более широкой по содержанию национальной системы противодействия терроризму. В стороне от рутинной, но необходимой работы оказались многие институты государства, а важнейшая часть противодействия терроризму – профилактика – вообще отсутствовала как таковая.

Практика двух "чеченских" кампаний показала, что сведение реагирования на угрозы только к карательным мерам, выполняемым силовыми структурами, недостаточно и не вполне эффективно, а в чём-то даже провокационно (*когда население не видит мирных усилий власти по выявлению и предупреждению терроризма*). Большинство специалистов-террологов высказывалось о необходимости межсистемного закона, который бы положил начало отрасли антитеррористического права. Пиковый по наполненности трагическими событиями 2004 год стал отправной точкой в

пересмотре правовых механизмов реагирования на проблему, создании базы для отрасли (или подотрасли – это для теоретиков) права.

Содержательной стороне этого законодательства мы посвятили несколько конференций и "круглых столов", нет необходимости повторяться. С 2006 года такая отрасль практически сформировалась и продолжает совершенствоваться (в частности, внесены изменения о трёх уровнях террористической опасности; из подсудности суда присяжных исключены уголовные дела о терроризме; внесены изменения в законодательство об ответственности за экстремизм; хозяйственное законодательство наполняется нормами об антитеррористической устойчивости объектов и т.п.).

Как новое антитеррористическое законодательство сказалось на практике? Первое и главное: все виды реагирования государства на проблему террористического подполья обрели правовую регламентацию.

Вспомним разночтение в квалификации преступлений террористического характера; размытость ответственности за содержание и ход контртеррористической операции (КТО); полемику вокруг ограничительных механизмов, применяемых в КТО; критику по поводу применения Вооружённых Сил в операциях; отстранённость региональных властей от предупредительной, профилактической работы и т.д. Этими законодательными решениями были расставлены нужные точки над "i". **Сегодня по этим позициям дискуссия прекращена.**

Конкретизировалась правоприменительная практика. За период с 2006 по настоящее время в Российской Федерации зарегистрировано почти 5 тысяч преступлений террористического характера (4921), из них почти три четверти раскрыто (3560 или 72,3%). За причастность к совершению преступлений этой категории привлечено к ответственности 3326 человек. Построив диаграмму террористических проявлений, увидим, что их количественные показатели снижаются, а преступлений экстремистской направленности – растут. На наш взгляд, экспертное сообщество со временем заинтересует этот аспект. Хотя не каждое экстремистское поведение

заканчивается терроризмом, но всякому террористическому действию предшествовало экстремистское начало. Из агрессивного экстремизма выстреливают террористические идеи.

Государство проявило интерес к деятельности деструктивных организаций. На сайте НАК размещён единый список организаций, деятельность которых в судебном порядке признана террористической и запрещена. Всего в списке 29 (19 – *террористических* и 10 – *экстремистских*). Беда в том, что наличие запрета ещё не означает фактического прекращения существования этих генераторов опасности. Особенно на Кавказе, где сильны клановые узы и существуют межэтнические притязания. Так, ещё в ноябре 2007 г. прекращена деятельность Кабардино-Балкарской региональной общественной организация "Совет старейшин балкарского народа КБР", но её лидеры именно в этом качестве продолжают ораторствовать на всех митинговых площадках с деструктивными заявлениями. Обстановка в этой Республике характеризуется как терроопасная. Режим КТО, длившийся в Приэльбрусье с февраля 2011 г. (*более 10 месяцев*), был снят совсем недавно. По данным республиканского МВД³, в ходе спецопераций уничтожена верхушка бандподполья, нейтрализовано 65 боевиков, 97 – задержаны. В самом Нальчике и некоторых районах режим КТО вводится 2-3 раза в месяц.

Усиливается работа по противодействию "отмыванию" капиталов и направлению их на преступные цели. С марта 2006г. в базовый Федеральный закон №115-ФЗ в разные годы 13 (тринадцатью) законами внесены дополнения. В октябре 2007г. подписан Договор государств-участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма (РФ ратифицирован 27 декабря 2009 года № 349-ФЗ).

³ <http://www.sknews.ru/regions/region07/52900-v-kbr-snimut-rezhim-kontrterroristicheskoy-operacii.html>

Когда говорим о ликвидации финансовой базы терроризма, подразумеваем это направление противодействия как одно из ключевых. Однако, затраты на подготовку одного террориста-смертника и снаряжение для него пояса шахида в денежном выражении ничтожно малы, а результаты ни с чем не сопоставимы. Исследования, проведённые АТЦ СНГ⁴, показали, что террорист-смертник остаётся самым распространённым и дешёвым способом совершения теракта, т.к. обходится всего в **150 долларов**. Подрыв нью-йоркских небоскрёбов тоже стоил всего-то около 400 долларов(!), и даже 500-600 тыс. долларов⁵, затраченных на подготовку терактов "11/9", не являются той суммой, которая легко могла быть выявлена в каналах международной финансовой системы. Тем более, что террористы всё чаще прибегают к услугам популярных в арабском мире неформальных финансовых систем, где денежные операции не требуют бумажного сопровождения и свободны от каких-либо проверок. Но это несколько не умаляет роли финансового мониторинга, как важнейшего инструмента противодействия транснациональной организованной преступности.

Финмониторинг РФ 6 июля 2011 г. обнародовал список⁶ организаций и физических лиц, причастных к финансированию терроризма в РФ. В списке 401 зарубежная организация; 46 – доморощенных; 1510 физических лиц (*почти все – граждане РФ, 3-4 чел. Казахстан*). Важное замечание: эти цифры характеризуют только так называемую "открытую" часть списка субъектов, относительно которых вступили в силу судебные решения и факт их причастности к финансированию доказан в судебном процессе. Такой уровень публичности списка, на который вышла Россия, соответствует требованиям Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), членом которой является РФ. Кроме того, действующим в России и за рубежом субъектам финансово-хозяйственной и общественно-

⁴ <http://rubloggers.ru/2010/09/15/v-kazaxstane-obsuzhdayut-problemy-narkobiznesa-i-terrorizma.html>

⁵ Francis, David R. The War on terror Money// Christian Science Monitor.-2004. April 8th.

⁶ <http://www.rg.ru/2011/07/06/perechen.html>

политической деятельности список поможет лучше знать, с кем вступать в партнёрство, а кого следует держать подальше.

Наркобизнес как источник финансирования деятельности международных террористических групп – этот тезис не вызывает сомнения у специалистов. Большое внимание этому виду преступной деятельности мы уделяли на прошлой конференции, когда рассматривали пути афганского наркотрафика, взаимосвязь с беспорядками в Киргизии. Тем не менее, по прошествии времени появились и другие данные, которые говорят о новой роли наркоденег как **средства финансового терроризма**. Недавно обнародованы данные, которые подталкивают к самым мрачным прогнозам: по оценке МВФ, крупнейшие банки США и Европы за 2007-2009 гг. на "грязных активах" потеряли более 1 триллиона долларов. В результате сотни ипотечных компаний и финансовых организаций обанкротились.

К сожалению, разнообразие финансовых инструментов, эрзац-денег, используемых в международной финансовой системе (*деривативы, опционы и т.п.*), способствует вбросу в неё любой массы "токсичных" денег (*этот термин связывают с наркоденьгами*). Каков этот объём, можно представить, сопоставив цифры: **в мире перехватывается не более 10-15% наркотиков, а конфискация наркоденег не превышает полпроцента**⁷. Нетрудно догадаться, что остальная нарковывручка циркулирует легализованно. Это значит, что обвал мировой финансовой системы – вопрос времени. Ни одна страна, и наша в т.ч., не может быть исключением.

Проблемы нелегальной миграции имеют крайне отрицательное влияние на социальную сферу и на состояние безопасности. Существующая миграционная политика не выдерживает критики. У нас нет четкого представления о потребности в рабочей силе из государств-доноров. Есть сомнения в том, что количество находящихся в РФ мигрантов более-менее учтено и соответствует так называемым квотам и заявкам. Более того,

⁷ Данные из доклада председателя ГАК, директора ФСНК В.П. Иванова от 18 ноября 2011г.

абсолютно невразумительный заявительный режим регистрации "по почте", "по телефону" и т.п. без ведома собственников ставит правопослушных граждан в опасное положение. Допустим, в определённом адресе в заявительном порядке зарегистрировался некий гость, через неделю он совершает теракт, в его паспорте штамп о легальной (на самом деле – лживой) регистрации. Как должен оправдываться ничего не подозревающий москвич или псковитянин в подобном случае? Какой смысл такой регистрации и чего достигла ФМС введением "упрощённого" порядка? Террористы, захватившие заложников на Дубровке, имели такие "липовые" регистрации.

У нас отсутствует грамотный и эффективный контроль мигрантов. Проверка документов у эскалатора метро или подземном переходе полноценным контролем не является. Есть примеры, когда на определённой территории Российская Федерация *де-факто* не имеет своей юрисдикции. Недавно в программе "Вести" показан сюжет о заселённом гастарбайтерами детском саде бывшего завода "Красный Богатырь" в ВАО Москвы. Драки и буйства "поселенцев" наводят ужас на местных жителей. Вызванных гражданами полицейских на "оккупированную" территорию не пропустили.

Выявляемые полицией, ФСБ, ФМС в ходе рейдов **многочисленные колонии нелегальных мигрантов**, создавших обитаемые подземные и земляные валы вокруг Москвы, – это **свидетельствует о провалах в миграционной политике**. Такие мигранты формируют тротильный эффект в обществе, способствуют росту этнической нетерпимости и используются в обосновании экстремизма на межнациональной почве. Это видно по статистике преступности иностранцев в РФ и против иностранцев. В период экономического кризиса криминальное поведение иностранцев в России отличалось повышенной несдержанностью (см. таблицы).

Проблема экстремизма и связи с миграцией беспокоит и наших соседей. Так, Украина озабочена присутствием на её территории более 5 млн. мигрантов (или 11,6% от всего населения). Наибольшее число нелегалов

происходит из регионов Кавказа и оседает на Востоке и Юге Украины. Только в Одесской области, согласно исследованиям, находится более 10 тыс. выходцев из Чечни. **"Кавказцы – основные криминальные игроки, которые заставляют говорить об этнической преступности в Украине"**, - говорится в специальном Отчёте, который не был предан огласке во избежание обвинений в экстремизме⁸.

Таким образом, проблема межэтнического благополучия представляется одной из актуальных проблем современности, а для многонациональной России – становится вопросом выживания и по своей значимости может стоять в одном ряду с противодействием терроризму.

Наша конференция отталкивается от некоторых исторических дат. Вспомним ещё одну. На прошлой неделе исполнилось 10 лет с момента ввода войск коалиции в Афганистан. Дорогой ценой государствам-участникам и самим афганцам обошлось уничтожение бен Ладена, но его ликвидация не означает исчезновения проблемы. Операция НАТО осуществлена избирательно, не затрагивая основу финансового благополучия террористов. За годы пребывания войск коалиции эта страна неустанно трудилась на наркоплантациях, успешно вышла на первое место в мире по производству наркотиков и в течение ряда лет держит планетарное лидерство по производству героина. Экспертами подсчитано, что от афганских наркотиков за последние 10 лет погиб миллион человек, в основном в России и Европе.

Президент Обама провозгласил вывод контингентов. Что будет дальше? Международному сообществу нужно договариваться, как помочь этой стране привить вкус мирной жизни. Сейчас же, нам представляется, что **в этом месте центральноазиатского региона сосредоточена даже более серьёзная угроза безопасности, чем предположительные ядерные возможности Ирана**. В условиях буйства политических настроений на арабском Востоке и высокой скорости передачи этой энергии в другие

⁸ <http://www.bagnet.org/news/ukraine/160832>

исламские государства, Афганистан (*учитывая высокий накал внутреннего гражданского противостояния*) всколыхнётся сильнее и ощутимее по последствиям для остального человечества. В первую очередь это ощутят союзники по ОДКБ, с которыми у нас коллективные обязательства в сфере безопасности. Стихия не обойдёт стороной Пакистан, Индию и др. Идеолог Аль-Каиды уничтожен, опасность осталась.

Российское антитеррористическое законодательство создало необходимые правовые основы для реагирования на новые вызовы. Но, разумеется, дальше предстоит интенсивный поиск методов противодействия меняющейся тактике террористов. В этом ключе видятся **задачи на будущее**. Их объём зависит от многих факторов, они требуют постоянного и всестороннего анализа. Но есть общее, что влияет на проблему безопасности в целом. На наш взгляд, нужно:

Воспитывать адекватную психологию общества. Сегодня недостаточно полагаться только на спецслужбы и правоохранительные органы. Население должно осознавать, что живёт в новых условиях, когда быть небезразличным к окружающей обстановке, значит, обезопасить себя и других.

Правоохранительным органам активнее сосредоточиться на усилении агентурно-оперативной составляющей. Демонизация в постсоветский период этой отрасли пагубно сказалась на предупреждении и пресечении криминальных деяний. Без усиления внимания к этому направлению работы нельзя полноценно работать на упреждение, а в среде с признаками этнической однородности – без оперативных источников просто невозможно.

Продолжить активное международное сотрудничество по линии ООН, ОДКБ и других региональных организаций. Выступать инициатором и участником заключения международных актов о сотрудничестве в противодействии терроризму. В настоящее время Российской Федерацией ратифицировано 13 универсальных международных антитеррористических конвенций и протоколов к ним.

На международном уровне нужно добиваться выработки унифицированных понятий *терроризм* и *террорист*. Существующее разночтение в национальных законодательствах только способствует тому, чтобы двойные стандарты продолжали использоваться политиками в иных интересах, не связанных с самой тематикой терроризма.

Обмен информацией и разведанными между оперативными аппаратами на национальном и наднациональном уровнях представляет собой одну из наиболее важных возможностей предупреждения террористических атак. Своевременное получение информации гарантирует оперативность превентивных действий по отношению к террористам и мер по обеспечению безопасности населения и инфраструктуры. Отдаём себе отчёт в том, что создание межгосударственного "ситуационного центра" со структурами анализа и обработки критически важной информации пока невозможно. Государства взаимно не испытывают доверия к благонадёжности депозитариев. Полагали бы целесообразным обмен данными в рамках двусторонних договоров.

Борьба с наёмничеством. Во второй фазе контртеррористической операции в Чечне их насчитывалось до 3 тысяч. Только уничтожено более тысячи наёмников – выходцев из арабского Востока. Обстановка на Кавказе продолжает оставаться критически беспокойной. По данным спецслужб⁹, есть сведения о готовности более трех тысяч "солдат удачи", высвободившихся из окружения М.Каддафи, влиться в ряды кавказского террористического подполья.

Конвенция ООН¹⁰ о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников (1989 г.) ратифицирована всего лишь 25-ю государствами. Из постсоветских стран в ней участвуют Азербайджан, Беларусь, Грузия, Узбекистан, Украина. Из-за разногласий в

⁹ <http://www.newsland.ru/news/detail/id/808504/>

¹⁰ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/mercen.shtml

трактовке понятийного аппарата РФ пока не ратифицировала. Криминологи высказываются за необходимость участия России в Конвенции, т.к. это будет способствовать более точному определению юрисдикции и выработки процедур выдачи наёмников.

Выступающие выскажут и другие предложения, которые оргкомитет учтёт при подготовке итогового документа.