

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ COUNTER-TERRORISM

проблемы XXI века

Информационно-аналитический и научно-практический журнал

ИЗДАЕТСЯ ПРИ
ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКЕ

Министерства иностранных дел Российской Федерации
Московского антикоррупционного комитета при МТПП

УЧРЕДИТЕЛЬ:

НП «Международный центр научных исследований
проблем противодействия терроризму»
(НП «МЦПТ»)

ИЗДАТЕЛЬ:

ЗАО «Издательство современная экономика и право»

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе
по надзору в сфере связи, информационных
технологий и массовых коммуникаций

РЕГИСТРАЦИОННЫЙ НОМЕР

ПИ № ФС 77 – 42949 от 10.12. 2010

Компьютерная верстка: Т.Н. Балабанова
Корректурa: Т.Н. Акулова

Подписано в печать 29.10.2012 г.
Отпечатано в типографии
«Технологии рекламы», 127051,
г. Москва, Цветной бульвар, д. 24/2
Заказ № 1247
Заявленный тираж 1000 экз.

Адрес Редакции:
117218, Москва, ул. Б. Черёмушкинская, д.34
(ЗАО «Издательство современная экономика и право»)
Тел./факс: (499) 120 – 0095
E-mail: nalogi@ropnet.ru
www.nalog-pravo.ru

СОДЕРЖАНИЕ

КЛУБ ВЕТЕРАНОВ ОРГАНОВ ГОСБЕЗОПАСНОСТИ

Ю.П. Сапунов.
Представляем Клуб ветеранов органов госбезопасности2

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ

Эйбе Райдел / Riedel Eibe.
Quo vadis, Европа? Реформы Договора о ЕС,
права человека, нормы права и борьба с терроризмом
(Quo vadis Europe? The EU treaty reforms, human rights,
rule of law and the fight against terrorism).....5

ПРОБЛЕМА ВМЕШАТЕЛЬСТВА И ТЕРРОРИЗМ

В.В. Милинчук / Milinchuk V.
Международно-правовые подходы к проблеме
вмешательства в целях пресечения терроризма
(International legal approaches to intervention
in order to prevent terrorism)..... 12

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

В.В. Плотников / Plotnikov V.
Об организационных аспектах противодействия
терроризму в муниципальных образованиях
Московской области
(About the organizational aspects of counter-terrorism
in the municipalities of the Moscow region)25

ГЛОБАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

В.Н. Давыдов / Davydov V.
Глобальные угрозы информационного общества
(Global threats to the information society)37

ПРОТИВОСТОЯНИЕ НОВЫМ НАРКОТИКАМ

И.В. Шлыков / Shlykov I.
Противостояние новым наркотикам:
проблемы и перспективы
(Dealing with new drugs: problems and prospects).....45

Наш журнал издается под эгидой Клуба ветеранов органов госбезопасности совместно с Международным центром научных исследований проблем противодействия терроризму (МЦПТ).

Сегодня мы представляем нашего партнера – Клуб ветеранов органов госбезопасности.



Ю.П. Сапунов

Президент Клуба ветеранов органов госбезопасности, Генерал-майор ФСБ запаса, Начальник Управления ФСБ по борьбе с международным терроризмом в 2004 – 2007 гг., Почетный сотрудник контрразведки, Первый заместитель главного редактора журнала «Противодействие терроризму. Проблемы XXI – Counter-Terrorism»¹

Представляем Клуб ветеранов органов госбезопасности

Наш Клуб ветеранов органов госбезопасности был создан в 1997 г. Зарегистрирован Главным управлением Министерства юстиции РФ по Москве как Региональная общественная организация (Свидетельство о регистрации № 7184 от 30 января 1997 г.). Клуб объединяет в своих рядах действующих и уволенных в запас сотрудников госбезопасности, а также специальных органов и служб правоохранительной системы РФ. Когда создавали Клуб – руководствовались главной задачей: объединить потенциал, практический опыт и имеющиеся возможности бывших сотрудников КГБ СССР и других специальных органов, созданных на базе реформированного Комитета госбезопасности для культурного, нравственного и экономического возрождения России. На благо развития нашей страны. В единстве, как известно – сила.

Создание Клуба получило поддержку ФСБ РФ. В числе почетных членов Клуба – бывшие руководители спецслужб страны: генералы Бобков Ф.Д., Абрамов И.П., Иванов Е.Ф., Воротников В.П. и др.

Основными целями и задачами нашего Клуба является разработка и воплощение гуманитарно-благотворительных, социально-адаптационных и других проектов и программ. С этой целью создаются наиболее благоприятные условия для наиболее полной реализации интеллектуального, профессионального, творческого потенциала членов РОО «КВГ».

Занимаемся мы и укреплением уважения к своему историческому прошлому и национальным реликвиям, символизирующим героическую судьбу нашего Отечества. Способствуем сохранению традиций российского офицерского корпуса.

Юрий Павлович Сапунов в органах государственной безопасности – более 30 лет, занимал руководящие посты.

За особые заслуги награжден орденом Красной Звезды и двумя орденами Мужества. Участвовал в разработке и проведении операций по пресечению деятельности террористических групп, неоднократно был командирован в регионы России и СНГ, районы с чрезвычайным положением, где руководил борьбой с незаконно созданными военизированными формированиями.

Имеет боевые ранения. Занимается спортом, получил разряд по стрельбе, коллекционирует оружие. Любимый спектакль – «Мастер и Маргарита», любимая песня – «Господа офицеры», любимая кинолента – «Офицеры», где сам Юрий, будучи солдатом срочной службы, снимался в массовке. Кстати, спустя много лет он едва не стал звездой Голливуда. Знаменитый Чак Норрис, на которого Сапунов похож, как родной брат, предлагал ему совместную программу на американском ТВ, но реализовать этот проект не удалось.

В настоящее время приоритетным направлением в работе Клуба является оказание помощи ветеранам госбезопасности, а также создание условий по реабилитации сотрудников - участников боевых действий в «горячих точках» СНГ и членов их семей. Мы осуществляем свою деятельность во взаимодействии с государственными органами, общественными, религиозными объединениями, творческими союзами, трудовыми коллективами и международными организациями.

Разработанная Правительством РФ стратегия устойчивого развития России призвана стать важнейшим государственным документом, определяющим развитие нашей страны на много лет вперед. Основа этого документа - формирование и развитие гражданского общества. Работа общественных организаций, в частности нашего Клуба ветеранов органов госбезопасности, наглядно свидетельствует о зарождении и развитии этого позитивного процесса.

Нельзя забывать и о негативных тенденциях, проявляющихся сегодня в глобальной международной политике.

Особо хочу отметить, какую огромную опасность представляет терроризм, в частности, международный. После террористических актов в США 11 сентября 2001 г. мир стал иным. США столкнулись с беспрецедентным актом агрессии со стороны международного терроризма. Данное событие в Соединенных Штатах выходит за рамки национальных границ. Это – наглый вызов всему цивилизованному человечеству. И то, что произошло, лишним раз подчеркивает актуаль-

ность предложения России объединить усилия международного сообщества в борьбе с террором, этой чумой XXI века. Наш Клуб осуществляет постоянную деятельность по установлению и расширению контактов по контртеррористической тематике с российскими и зарубежными родственными нам как официальными, так и неправительственными организациями. Этой работе мы придаем огромное значение. Взаимодействие с Международным центром научных исследований проблем противодействия терроризму (МЦПТ) и партнерство в издании информационно-аналитического и практического журнала «Проблемы противодействия терроризму. Проблемы XXI века - Counter-Terrorism», – лишь некоторая часть работы Клуба в этом направлении.

У нас существует прописанный в Уставе довольно жесткий механизм приема в наш Клуб. Скажу коротко – достойных сотрудников и ветеранов органов госбезопасности мы рады видеть в своих рядах. При этом исходим из простого принципа: организационные и иные возможности нашего Клуба определяются, прежде всего, его интеллектуальным потенциалом, профессиональными качествами его членов, их реальными возможностями решать конкретные задачи и дела в соответствии с Уставной деятельностью.

Наш Клуб известен как в силовых структурах, обеспечивающих национальную безопасность страны, так и среди политиков, бизнесменов, ученых, священнослужителей, представителей творческой интеллигенции, деятелей культуры и спорта. Конечно, принадлежность к нашему Клубу

вызывает чувство гордости и уважения как у его членов, так и у наших партнеров. Мы этим гордимся, но понимаем, что беречь и приумножать авторитет Клуба - наша общая задача.

Члены нашего Клуба реально ощущают внутреннюю корпоративность в хорошем смысле этого слова. Например, наши партнерские организации представляют нам различные льготы и скидки, в частности, в сфере туризма. Согласитесь, приятно ведь съездить отдохнуть по такой турпутевке.

Мы проводим также регулярно наши традиционные Клубные вечера. В непринужденной товарищеской обстановке так легко общаться людям, которым есть что вместе вспомнить и обсудить.

Организовываем и различные тематические семинары. Например, по вопросам практической деятельности функционирования частного охран-

ного бизнеса в современных условиях. Или же для представителей бизнеса – как минимизировать коммерческие риски и выстроить безопасность своего предприятия. Главное при этом неизменно – не заорганизованность мероприятия, состоявшегося «для галочки», а живой и полезный обмен мнениями в дружественной клубной атмосфере.

Как Президент Клуба ветеранов органов госбезопасности делаю все, чтобы наш Клуб приумножал свой вес и уважение как в обществе, так и в силовых структурах. Чтобы о нем знали не потому, что он объединяет ветеранов и сотрудников органов госбезопасности, а прежде всего потому, что мы смогли организовать свою практическую деятельность так, чтобы реально решать социальные и другие проблемы, затрагивающие жизненно важные интересы людей.

Более подробную информацию о Клубе можно найти в Интернете на нашем сайте: www.kvg5.pf
Заходите к нам в гости, присылайте свои вопросы и предложения на нашу электронную почту Kvg5@Kvg5.ru.
Добро пожаловать к нам в Клуб!

ФСБ сообщила о предотвращении 92 терактов в 2012 г.

Глава ФСБ России Александр Бортников сообщил, что с начала 2012 г. в стране были предотвращены 92 преступления «террористической направленности», а также пресечена «деятельность ряда одиозных главарей, причастных к организации террористических акций».

На совместном заседании Национального антитеррористического комитета (НАК) и Федерального оперативного штаба А. Бортников подчеркнул, что нельзя недооценивать уровень террористической угрозы на Северном Кавказе.

Ранее заместитель руководителя аппарата НАК Виктор Орлов сообщал о том, что с начала текущего года в России было совершено более 260 преступлений террористической направленности. По его словам, в 2011 г. было совершено 365 таких преступлений.

Источник:

http://www.bbc.co.uk/russian/rolling_news/2012/12/121211_rn_bortnikov_terrorism.shtml



Эйбе Райдел / Eibe Riedel

профессор (на пенсии) кафедры Права Университета в Мангейме. В настоящее время – профессор кафедры Прав человека в Женевском Институте изучения международных отношений и развития.

Quo vadis¹, Европа?

Реформы Договора о ЕС, права человека, нормы права и борьба с терроризмом²

Quo vadis Europe?

The EU treaty reforms, human rights, rule of law and the fight against terrorism

В настоящей статье известного немецкого юриста-международника Эйбе Райдела, которая публикуется в сокращенном варианте и с любезного согласия ее автора, рассматриваются последние по времени реформы Европейского договора, завершившиеся Лиссабонским договором. В частности, обращено повышенное внимание на актуальные вопросы, связанные с обеспечением основных свобод и прав человека, вытекающие из этого важнейшего международно-правового акта.

Ключевые слова: реформы, право, права человека, норма, терроризм, суд, перечень.

In this article the famous German international lawyer Eibe Riedel, whose work is published in an abridged version with the kind permission of the author, discusses recent time reform of the European Treaty, which ended the Lisbon Treaty. In particular, the attention paid to the critical issues related to the provision of basic human freedoms and rights arising from this important international instrument.

Keywords: reform, law, human rights, the rule, terrorism, the court, list.

От Редакции

С точки зрения Эйбе Райдела, борьба с терроризмом служит наглядным примером столкновения интересов – *деятельности по обеспечению безопасности людей с критериями фундаментальных прав человека*. В статье показано, каким образом такое столкновение рассматривается на

международном и европейском уровнях. В первой части статьи кратко перечислены события, приведшие к Лиссабонскому договору, после того как провалился проект Конституции Европейского Союза (далее – ЕС).

Затем автором дается экспресс-анализ основных моментов некоторых ключевых тем изменений, которые были вызваны Лиссабонским договором, в особенности – новые принципы

¹ Куда идешь? – прим. ред.

² Эта статья написана на основе лекции, прочитанной автором на праздновании 125-летия Школы Права в Аделаиде в феврале 2008 г. Самые последние изменения были внесены, как только появилась о них информация. Автор очень признателен за внимательную редакторскую помощь со стороны Бастиана Янсена и Транга Пхана. (Перевод с английского – Э.Ю. Шишковой).

распределения мест и более важная роль Европейского парламента. Особенно акцентировано внимание на попытках решить вопрос о субсидиарности (в качестве некоего баланса) с тем, чтобы прийти к соглашению между «централизованным» европейским подходом и децентрализованным подходом локальных правовых систем по отношению к структуре властей ЕС. В статье утверждается, что Протокол субсидиарности Лиссабонского договора не решает фундаментальные вопросы в полной мере. Прежде всего, за кем в итоге должна быть закреплена компетенция регулирования: за европейскими институтами или национальными органами власти?

Вторая часть статьи посвящена дебатам в отношении Хартии по правам человека Европейского Союза и ее статус согласно Лиссабонского договора, а также представлен анализ ее ограниченного применения. В этом контексте автор рассматривает вопрос возможного противоречия между Европейским судом и Европейским судом по правам человека, и излагает несколько моделей разрешения конфликта. Также рассмотрен политически противоречивый вопрос защиты экономических, социальных и культурных прав, согласно Хартии и правовой статус Главы 4 «Солидарность» Хартии.

В третьей части статьи речь идет о горячо обсуждаемой проблеме процедуры исключения лиц и организаций из Перечня, созданного в рамках антитеррористической деятельности (далее – Перечень). Данная процедура была принята на уровне Совета Безопасности ООН и Европейского Союза, обращаясь, в частности, к последним вынесенным судебным приговорам на уровне Евросоюза и Совета Европы.

В то время как Совет Безопасности (далее – Совбез ООН), действующий на основании соответствующего мандата, согласно Уставу ООН, сосредоточен на делах по поддержанию международной безопасности, европейские методы борьбы с терроризмом концентрируются на до-

стижении баланса между интересами безопасности и нормами права и гарантиями прав человека, которые существенным образом затрудняют форсированное проведение акций.

Статья завершается важным выводом, согласно которому помимо оправданной обеспокоенности проблемами безопасности нельзя не принимать во внимание элементарного права неприкосновенности личности, которое удалось завоевать в затянувшемся сражении на протяжении веков. Институт Службы Омбудсмана, действующий на тех же основах, что и соответствующий Комитет по санкциям Совбеза ООН, был недавно учрежден как ответ на жесткую критику по поводу процедуры исключения из упомянутого ранее Перечня. Тем не менее, он не отвечает полностью четким требованиям «порядка», разработанного, в частности, на европейском уровне, но действует в направлении, смягчающем вопиющий «пробел» «в порядке» на мировом уровне.

По глубокому убеждению Эйбе Райдела, Лиссабонский договор содержит в себе положения, отражающие ключевые функциональные реформы, начатые в Маастрихте, Амстердаме и Ницце. В то же время данный основополагающий международно-правовой документ ясно показывает, что дальнейшие структурные конституционные реформы Евросоюза будет намного сложнее осуществить в обозримом будущем.

Европейская судебная норма – дела по исключению из Перечня согласно европейскому и международному праву³

Несколько слов по поводу европейской судебной нормы. Ни что не может поставить под сомнение роль Европейского Суда в качестве эффективного инструмента защиты права на территории Евросоюза. Свод законодательных актов Евросоюза был дополнен, и новые положения Договора о функционировании Евросоюза будут подлежать судебному рассмотрению. В качестве

³ В статье обращается пристальное внимание на европейскую систему правового регулирования по вопросам прав человека и контрасты данной системы на фоне общего международного права по миротворческим критериям. В качестве примера показаны различающиеся между собой подходы к контртеррористическим мерам на международном и европейском уровнях, которые обсуждаются для нахождения баланса между легитимной необходимостью обеспечения безопасности и защитой прав человека.

примера, выделим пару недавних дел, рассмотренных Европейским судом или Судом первой инстанции, иллюстрирующих, каким образом работает система защиты прав человека в Евросоюзе, когда ее соизмеряют с общим международным правом, как отражено в актах ООН.

В деле господина Кади и международного фонда «Аль-Баракат» против Европейского Совета и Комиссии Европейского Сообщества связь так называемых «хитрых санкций» Совбеза ООН с правовыми актами Евросоюза была под вопросом, особенно обоснованность четырех норм⁴: переступили ли законы Евросоюза основные права человека или нет?

Истцы Кади и Юсуф подали жалобу о том, что Суд первой инстанции неправомерно отказал им в ходатайстве аннулировать судебное решение. После событий 9 сентября 2001 г. Совет Безопасности ООН учредил Комитет по санкциям согласно ст. 29 Устава ООН для введения адресных санкций против тех, кто оказывает финансовую поддержку, помогает и содействует террористам. Начало было положено Резолюцией № 1267 в 1999 г., согласно которой страны-участницы ООН были обязаны «замораживать» все финансовые счета и операции, которые прямо или косвенно контролировались движением Талибан. Комитет по санкциям потребовал «заморозить» все активы Усама бен Ладена, «Аль-Каиды» и ее сторонников во всем мире. Был составлен специальный Перечень лиц и организаций, который должен обновляться, изменяться и корректироваться раз в год Комитетом по санкциям в составе представителей 15 стран-участниц ООН.

С 2001 г. никакие меры более не предпринимались в отношении стран-участниц, а главным образом против «международного терроризма». Совет Безопасности ООН, естественно, обратил-

ся в первую очередь к странам-участницам исполнить обязательства, предписанные Совбезом, как обязательства, вытекающие из обязательств участников согласно Уставу ООН, «замораживая» счета в соответствии с соблюдением национального права. Если кто бы то ни был, найдет себя в этом списке Комитета по санкциям, на практике он не будет в состоянии защитить себя в суде, чтобы изменить ситуацию. Совбез ООН, вероятно, не разработал механизм контроля над процедурой актуализации Перечней.

Это следует из традиционного права, как кратко сформулировал некогда Госсекретарь США Джон Фостер Даллес в 1950 г.: «Совет Безопасности – это не орган, который заставляет соглашаться с правом. Это право само по себе. Если он рассматривает какую-либо ситуацию как угрозу миру, он может решить, что должны быть предприняты меры. При этом не руководствуется правовыми нормами, он решает в соответствии с тем, что ему кажется целесообразным».

Но такой позиции был брошен вызов широким кругом авторов по этой теме. В начале 1948 г. Международный суд по делу о Принятии государства в члены Организации Объединенных Наций (ст. 4 Устава ООН), признал, что «политический характер органа не может освободить его от соблюдения положений договора, установленных в Уставе, когда они констатируют ограничения его властных полномочий или критерии его юрисдикции». Следовательно, Совет Безопасности ООН, который, несомненно, в первую очередь ответственен за поддержание мира и безопасности, не может иметь властных полномочий, применяемых по усмотрению и игнорирующих нормы права. И это один из основополагающих принципов мирного международного порядка, для чего и была создана ООН, что включено в положения Устава ООН (ст. 1–2).

⁴ Директива Совета (Европейское Сообщество) № 337/2000 от 14 февраля 2000 г., предусматривающая запрет полетов и замораживание финансовых средств и других финансовых ресурсов, связанных с движением «Талибан» в Афганистане; Директива Совета (ЕС) № 467/2001 от 6 марта 2001 г., запрещающая экспорт определенных товаров и услуг в Афганистан, ужесточение запрета полетов и расширение списка финансовых фондов и других финансовых источников движения «Талибан» и аннулирование Резолюции № 337/2000; Директива Совета (ЕС) № 881/2002 от 27 мая 2002 г., устанавливающая Меры, направленные против определенных лиц и организаций, связанных с Усамой бен Ладеном, сетью «Аль-Каида» и движением «Талибан», и отменяющая Директиву № 467/2001, было скорректировано Директивой Комиссии (ЕС) № 1347/2005 от 16 августа 2005 г.

Так, ст. 103 Устава ООН не может быть прочитана только в связи со ст. 24 (1) и 25, но является предметом ст. 25 (2). Поэтому действия Совета Безопасности ООН, превышающие его полномочия, могут быть рассмотрены, как не правомерные. Эта линия аргументации сформировала основу также по делу *Вопросов интерпретации и применения Монреальской конвенции 1971 г.*, которая была принята в связи с инцидентом в Локкерби, которое, к сожалению, было рассмотрено Судом прежде, чем Международный суд смог высказаться по этому поводу.

Перечень лиц должен устанавливаться на основе анонимного решения в Совете Безопасности ООН без необходимости раскрывать решения государств, касающиеся добавления соответствующих имен в Перечень. После множества критических замечаний порядок был изменен Резолюцией 1390 в 2002 г., когда было решено, что с того момента страна-участница должна предоставлять необходимую информацию для обновления Перечня террористов. Только исключение из Перечня происходит по заявлению родной страны или государства постоянного проживания подозреваемых.

До декабря 2009 г. лица, включенные в Перечень, таким образом, могли рассчитывать исключительно на дипломатическую защиту, которая является инструментом чисто выборочным, по собственному решению государств. Предполагаемый террорист не обладает никаким правовым статусом. Конечно, он может искать оправдания в судах своего государства или там, где является резидентом, если было заявлено о нарушениях высшего конституционного права.

Тем не менее, 17 декабря 2009 г. Резолюцией № 1904 была учреждена Служба Омбудсмена, которая переняла функции Контактного центра, получавшего запросы по исключению из Перечня от лиц, групп, предприятий и юридических лиц, обращающихся с просьбой об исключении из сводного перечня, как установлено Резолюцией № 1267. Эта специфическая процедура, о которой идет речь в приложении 2 Резолюции № 1904, дает подробную информацию, такую как решения судов, открывает путь к диалогу с про-

сителями и требует, чтобы Группа по наблюдению регулярно пересматривала сводный Перечень.

Согласно параграфу 34 Комитету по санкциям было поручено продолжать мероприятия, чтобы процедуры по включению лиц, групп, предприятий и организаций в сводный Перечень были корректными и открытыми, и по их исключению также давали свободу действий. Такие новации натолкнулись на повсеместную критику, в то время как процедура исключения из Перечня требовала некоторых действий для того, чтобы придать ей легитимность.

Совсем иная ситуация сложилась для государств-членов Евросоюза, как считает Суд первой инстанции. Суд отклонил заявления Кади и Юсуфа, поскольку Совет Министров ЕС выбрал специальное легальное средство: перенял «хитрые санкции», установленные Совбезом ООН, основанные на ст. 60(1), 301, 308 Договора о Европейском сообществе. Это означает, что с того момента меры в соответствии с санкциями Совбеза ООН должны применяться напрямую в государстве-члене Европейского сообщества. Как следствие этого, частные банки, другие финансовые институты и страховые компании объединились для того, чтобы остановить любую финансовую деятельность с лицами, находящимися в Перечне. Однако это нарушает законный порядок на национальном уровне.

Таким образом, лица, находящиеся в Перечне, должны обращаться в Суд первой инстанции или Европейский Суд. Суд первой инстанции отклонил жалобы Кади и Юсуфа, ссылаясь на первенство норм международного права над нормами Евросоюза. Статья 103 Устава ООН гласит: «В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу».

Такое прочтение обязательств (согласно Уставу ООН) остро критиковалось, и Европейский Суд, в конечном счете, отклонил такое понимание взаимоотношений между ООН и Евросоюзом.

Норма должна применяться так, чтобы быть ясной с первого взгляда. Статья 307 Договора о Европейском сообществе подтверждает это для

старых договоров относительно ранее действующего права Европейского сообщества. Статья 103 Устава ООН, все-таки, направлена только на государства-члены ООН, а Европейское сообщество не является частью Устава ООН. Это следует из ст. 24, 48, 103 Устава.

Суд первой инстанции указывает на ст. 10 Договора о Европейском сообществе, которая основана на принципе «Доверие в сообществе или верность», в соответствии с чем, государства-члены обязаны не нарушать выполнения своих обязательств в рамках ООН. Так, Суд счел, что первенство права ООН должно уважаться Европейским сообществом, которое означает, что Суд не может далее предъявлять претензии по основным правам в качестве специального теста на законность нормы. В результате этого решения право ООН заблокировало «путь» для защиты прав человека на уровне Европейского сообщества, также как и на национальном уровне – просто ошеломляющий результат!

Суд первой инстанции достиг невероятного эффекта своим решением и сформулировал одну маленькую оговорку: когда право ООН явно нарушает нормы *ius cogens* (неоспоримого права), истцы должны иметь возможность полагаться на права человека помимо всего. В литературе ранее уже упоминалось, что нормы *ius cogens* многого не предусматривают: только по нескольким делам о пытках, геноциде, рабстве и массовой дискриминации можно взять эту оговорку на вооружение. Она не подходит для дел по нарушениям обычных прав *Habeas Corpus* (личной свободы) и основных материальных прав, как заложено в договорах по правам человека ООН. Только в отношении громких дел о произволе может быть использован аргумент *ius cogens*.

Решение Суда первой инстанции сомнительно по двум причинам. Первая, Суд мог бы ограничить свои доводы, указывая на то, что применение резолюции Совбеза ООН через директиву Европейского сообщества было технически неверным средством и нелегальным, поскольку у Евросообщества не было компетенции в этой сфере. Это отразилось на общей внешней политике и политике безопасности ЕС, по которой только межгосударственные решения, которые

не подлежат рассмотрению Судом, могут приниматься государствами-членами. Это оставляет открытой возможность для предъявления требований к каждому отдельному государству-члену на уровне локального права, даже если ст. 60(1), 301, 308 Договора о Евросообществе могли бы показаться оправдывающими такую Директиву.

Вторая причина заключается в том, что Суд первой инстанции мог бы также воспользоваться более критичным подходом *vis-à-vis* широкой интерпретации ст. 103 Устава ООН, которая не подразумевает предоставления *carte blanche* – и не означает оправдания привилегированному положению Совбеза ООН без каких-либо исключений. Устав ООН содержит в себе многочисленные ссылки на права человека, и права человека и солидарные права поставлены по одну сторону в помощи поддержания мира в Уставе. Меры, принимаемые органами ООН в целях поддержания мира, должны сами по себе соответствовать другим основным целям Устава Организации.

Более того, ст. 24 (2) Устава ООН, которая часто рассматривается, ясно указывает на следующее: «При исполнении этих обязанностей Совет Безопасности действует в соответствии с Целями и Принципами Объединенных Наций». Таким образом, Устав ООН не имеет *carte blanche* для Совбеза ООН. Действия *ultra vires* (за пределами полномочий) и злоупотребления силой по усмотрению Советом Безопасности ООН, которые нарушают права человека, как представлено, не соответствуют главному правилу, заложенному в ст. 103 Устава ООН.

Полный букет договоров о правах человека, включая Всеобщую Декларацию прав человека, мы не читаем в обязанностях, записанных в Уставе ООН, потому что ссылок на права человека в Уставе слишком мало по сравнению со ссылками, относящимися к миротворческим целям. Как бы ни было, могут приниматься во внимание обычные нормы минимальных стандартов прав человека, к которым, несомненно, принадлежат права на личную свободу. Они составляют эффективный противовес правам Совбеза ООН в принятии решений.

По мнению автора, таким образом, Суд первой инстанции может быть скован тем, что вы-

черкивание порядка, легального удовлетворения исков и судебных слушаний для подозреваемых нарушителей может оказать поддержку мерам ООН за пределами полномочий, и, таким образом, это не применимо на уровне Европейского сообщества. Это, в свою очередь, может создать проблему для отдельных государств-членов ООН, которые в то же время являются членами Европейского Союза. Прекращение права на личную свободу Судом первой инстанции, следовательно, может стать достаточно неубедительным.

Дела с участием Кади и Юсуфа тогда дошли до Европейского суда. Европейский суд аннулировал решения Суда первой инстанции, следуя убедительным аргументам, выдвинутым Генеральным советником (Европейского суда) Мигелем Пуаресем Мадуро, и в какой-то мере скомпенсировал баланс. Пока поддержание ситуации того, что Европейский суд не ставит под вопрос правомочность действия Совбеза ООН как такового, последствия от такой деятельности ООН, как мы видим с использованием вводных мер, предпринимаемых на локальном и региональном уровнях, будут соответствовать минимальным требованиям защиты прав человека согласно правопорядку Евросоюза. Это в частности:

- право на судебные слушания;
- право на защиту;
- право на защиту частной собственности,

согласно Европейской Конвенции защиты прав человека и основных свобод и конституционным основам права государств-членов ЕС.

Тем не менее, Европейский суд продолжал придерживаться того, что те критерии адекватно отвечают требованиям.

Если бы Европейский суд следовал стратегии аргументов Суда первой инстанции, то истцы могли бы получить затребованные компенсации от Европейского суда по правам человека. Последний тогда должен уточнить стратегии аргументов, которые были использованы в деле «*Босфорус Хава Йоллари Туризм Ве Тиджарет Аноним Ширкетми (Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi)* против Ирландии»⁵.

Даже логично, что Европейский суд по правам человека мог бы расширить свою юридическую компетенцию в отношении документов Европейского сообщества, оценивая их относительно общих положений Европейского суда по правам человека. Если Европейский суд не устанавливает баланс прав человека, содержащимся в ст. 6 (3) Договора о Европейском сообществе, с четкими положениями Европейской Хартии по правам человека, то достаточно правдоподобно, что Европейский суд по правам человека мог бы предпочесть другой результат, чем Европейский суд, разрешая коллизии тех двух судов. Фактически, Европейский суд по правам человека в деле «Босфоруса» сделал шаг дальше, говоря, что в изучении этих вопросов Суд мог бы анализировать то, что защита в конкретном деле «явно недостаточна», устанавливая, таким образом, юридический контроль.

В деле Локкерби Международный суд был близок к решению по существу дела, если и как далеко простирается действие ст. 103 Устава ООН. Дело было мирно урегулировано без рассмотрения в Суде, хотя, к большому неудовольствию академического сообщества, теперь вопрос соответствующих отношений между Международным судом и Советом Безопасности ООН до сих пор остается открытым.

В двух недавних решениях Суда первой инстанции, по делу Организации моджахедов иранского народа (*Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran*) против Совета Европейского Союза, и Европейского суда, по делу Националистической организации баскийской молодежи Сеги (*Segi*) против Совета Европейского Союза, эти два европейских суда сейчас слегка меняют свои стратегии аргументации. Они теперь подчеркивают, что слушание дел в Суде как основное право может начинаться на национальном уровне – даже если к нему не будет доверия на уровне Евросоюза – и если отклоняется на национальном уровне, остается право обращения в Европейский суд по правам человека в Страсбурге.

Суды использовали такую стратегию, чтобы отклонить иск о том, что было отказано в

⁵ *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v Ireland* (2005) – Дело турецкой авиакомпании, арендовавшей для своей деятельности два самолета, принадлежавшие бывшей Югославии, в отношении которой были введены санкции ООН. Заявление № 45036/98 в Европейский суд по правам человека.

судебном слушании, потому что компенсация возможна на национальном уровне. Сложность подобной позиции заключается в том, что национальные суды тогда не просто нарушат порядок правовых актов ЕС, поскольку пробел может быть неизбежен, пока эти суды не приведут в соответствие процедуры исключения из Перечня со своими национальными правовыми критериями. В том случае возможны требования компенсации, и остается открытой возможность обратиться за помощью к Европейскому суду по правам человека, в конечном счете.

Суд первой инстанции аргументирует ситуацию подобным образом: в то время как права на защиту остаются в силе, истцы в конечном итоге не могут победить. Тем не менее, Суд в своих доводах сейчас придерживается точки зрения, согласно которой у истцов должно быть право знать, в чем их обвиняют либо одновременно с решением о «замораживании» счетов, либо незамедлительно после этого. Полугодовые интервалы между процедурами пересмотра Перечня на уровне Евросоюза требуют отдельного обоснования. Пока элемент неожиданности изначально является действующим аргументом, по меньшей мере, при сопутствующих решениях такой аргумент больше не актуален и не благовиден.

Эти новые решения четко показывают, что Европейские суды не готовы открыто взять на себя широкие политические степени свободы Совбеза ООН в европейском контексте, и что соответствующий баланс с основами прав человека, принятыми в Евросоюзе, всегда должен быть достигнут. Рассматривая ситуацию под таким углом зрения, получается, что Евросоюз благополучно идет по пути установления своих правовых критериев, утверждая стандарты даже в конфликтных делах с Совбезом ООН. И, если Европейский суд или Суд первой инстанции не возьмут на себя эту роль, то это сделают национальные конституционные и верховные суды, а также Европейский суд по правам человека.

Похоже, что Европейские суды начинают развивать метод Соланж в юриспруденции, когда сталкиваются международное право и Европейское право личной свободы: «пока» (solange) система защиты универсальных права человека

распространяется далеко за и даже противоречит защите индивидуальных прав, региональные высокие стандарты защиты прав будут тщательно рассмотрены этими судами, так же как Германский Конституционный суд установил еще в 1974 г. в деле Соланж I (Solange I). Это может служить ускорению попыток создать эффективную систему мониторинга решений Комитета по санкциям Совбеза ООН.

Создание так называемой «фокусной точки» и в 2009 г. Службы Омбудсмана на административном уровне для процедуры исключения из Перечня будет не достаточно. В последней своей статье Робин Гайсс приводит убедительные аргументы, что пока полномочия Совбеза ООН, согласно Главе VII Устава ООН, остаются вопроса-ми экономических санкций во время суровых гуманитарных кризисов (как Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам обрисовал результаты экономических санкций в Ираке), Совбез ООН должен установить соответствующий механизм мониторинга с регулярными временными интервалами.

Для того чтобы предполагаемые террористы имели право на судебное разбирательство (беспристрастное разбирательство) и средства, доступные на национальном уровне для установления их прав собственности, задетые внесением в Перечень. Однако для того, чтобы установить баланс между интересами необходимой и правовой безопасности и гарантиями прав человека, мониторинг и, в частности, процессуальные гарантии должны уступить на момент первоначальной процедуры внесения в Перечень в целях обеспечения эффективности мер таких перечней.

Права человека и право личной свободы, лиц и институтов, внесенных в Перечень, тем не менее, должны быть хорошо поддержаны в каждой последующей процедуре исключения из Перечня в относительно короткие интервалы. Так, в сфере защиты прав человека очень высокий стандарт защиты на европейском уровне заслуживает похвалы, и является одним из больших преимуществ Европейской политической интеграции, когда сравниваются с менее подходящим применением существующих норм универсальных прав человека.



В.В. Милинчук / V. Milinchuk

Заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, в 2003 г. – эксперт Группы экспертов Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН, в 2004 - 2007 гг. – региональный эксперт Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) по вопросам борьбы с терроризмом, Член Редакционной Коллегии журнала «Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – Counter-Terrorism»

Международно-правовые подходы к проблеме вмешательства в целях пресечения терроризма

International legal approaches to intervention in order to prevent terrorism

В статье исследуются теоретические аспекты выработки общих правовых оснований для международного вмешательства в целях борьбы с терроризмом и анализируется практика применения концепции «недееспособных государств» для ликвидации угроз безопасности нового вида.

Ключевые слова: угрозы международному миру и безопасности, вмешательство, международный терроризм, «недееспособные государства».

Вопросы правомерности вмешательства во внутренние дела других государств в целях борьбы с международным терроризмом стали активно обсуждаться юридическим сообществом в последнее десятилетие. Особенно пристальное внимание уделялось проблеме применения силы государством, пострадавшим от внешней террористической атаки, на основании ст. 51 Устава ООН¹. Некоторые исследователи даже настаивают на официальном закреплении права на пре-

The article studies theoretical aspects of elaboration on common legal grounds for the international intervention to prevent terrorist activity as well as analyzes practice of the implementation of «failed states» concept to combat new threats of security

Keywords: threats to international peace and security, intervention, international terrorism, «failed states».

вентивное применение данной статьи в случае «неминуемой и серьезной угрозы» государству².

Вопросы борьбы с преступностью всегда относились исключительно к сфере национальных интересов и ответственности, а значит – являлись прерогативой национальных властей. Но если раньше наличие угроз, связанных с проявлениями международного терроризма, пиратства, транснациональной организованной преступности, являлось вторичным условием вмеша-

¹ См.: Вопрос о границе правомерного применения силы в межгосударственных отношениях на современном этапе // Материалы «Круглого стола» в Дипломатической академии МИД России. М. 2009.

² Снякин И.И. Односторонние действия государства, связанные с применением силы: международно-правовые вопросы // Московский журнал международного права. 2012. №1. С.125 – 139.

ства по отношению к наличию в государстве масштабного конфликта насильственного характера, то к настоящему времени ситуация в корне изменилась. Для ликвидации соответствующей угрозы используются не только не конвенционные методы (негласное устранение или захват субъекта на территории другого государства в результате секретных операций или действий наемников).

В настоящее время непосредственно такие проявления преступной деятельности (с учетом уровня насилия, порождаемого ими внутри страны и за ее пределами) расцениваются как угроза международной безопасности и могут служить основанием для международного вмешательства. Это нередко вызывает опасения в возможном неоправданно расширительном толковании права государств на самооборону (что особенно актуально в условиях отсутствия общепризнанного определения понятия «терроризм»)³. Кроме того, речь о применении данного правового основания заходит лишь в отношении прямого содействия властями одного государства террористам в подготовке масштабной атаки на другое государство или, в крайнем случае – намеренного попустительства им. Однако ситуация во многих государствах, не соответствует таким критериям, хотя осуществляемая на их территории террористическая деятельность нередко представляет угрозу региональной и глобальной безопасности.

Изменения в отношении к проблеме вмешательства в дела другого государства для пресечения террористической деятельности ярко иллюстрирует инцидент, связанный с бомбардировкой США Триполи в 1986 г., вследствие которого правительство Ливии выдвинуло в отношении Великобритании обвинения в поддержке и непосредственном содействии совершению данного нападения, выразившемся в разрешении боевым самолетам США использовать авиабазы Великобритании для совершения указанных воздушных атак. В свою защиту Великобритания ссылаясь на законный со стороны США характер акции, который следовало рассматривать как акт

самообороны в связи с террористическими нападениями Ливии на США. И хотя принять в рамках Совета Безопасности ООН осуждающее эти атаки решение тогда не представилось возможным в связи с использованием права вето заинтересованными странами, Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции 41/38 от 20 ноября 1986 г. дала правовую оценку указанной ситуации, осудив «военное нападение» как «нарушение Устава ООН и норм международного права», и призвала все государства воздерживаться от оказания какой-либо помощи или предоставления каких-либо средств для совершения актов агрессии против Ливийской Арабской Джамахирии»⁴.

В то же время, вооруженные действия США по отношению к Афганистану, мотивированные ответом на террористическую атаку (агрессию) со стороны Аль-Каиды, базирующейся в Афганистане, не вызвали такого международного осуждения. Оба этих случая связаны с террористической деятельностью, трагические последствия которой для других стран были очевидны, что подтверждалось позицией Совета Безопасности ООН. Однако на этом сходство ситуаций заканчивалось. Принципиальное отличие заключалось в том, что в отношении властей Афганистана (раздираемого длительное время насильственными конфликтами) впервые была признана их неспособность и нежелание решить своими силами (а значит – в рамках суверенных полномочий) проблему террористической деятельности, наносящей ущерб другим странам.

Более того, в ситуации Афганистана (как затем и Сомали – применительно не только к насильственному конфликту, но и к проблеме пиратства) именно в связи с угрозой криминального характера – террористической, - имеющей к тому же транснациональные последствия, было констатировано наличие системной проблемы, получившей название «недееспособное государство» («failed state»), и «государство на грани дееспособности» или «государство, утрачивающее дееспособность» («failing state»).

³ Карташкин В.А. Преступность международного терроризма и право государства на превентивную самооборону // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – Counter-Terrorism. 2012. №1. С.14 – 16.

⁴ Комментарии Комиссии международного права (КМП) к статьям от ответственности государств за международно-правовые деяния // <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>

В стратегических документах США для квалификации соответствующих угроз и реагирования на них в последнее время стал активно использоваться «территориальный критерий» (когда государство рассматривается как источник потенциальной угрозы для безопасности США), связанный с «транснациональным вооруженным конфликтом» (т.е. ситуацией, в которой действия государства направлены против организованной вооруженной группы на территории другого государства) или с «чрезвычайными операциями за границей», о которых ранее говорилось как о «глобальной войне с терроризмом»⁵.

Государство в период конфликта (или сразу после него) – при условии фактической недееспособности его властных структур – признается одной из ключевых международных проблем, тесно связанной с вопросом будущего самого классического принципа суверенитета. Эта проблема все чаще оценивается как новый тип угрозы. Причем угроза эта направлена не только против собственного населения соответствующего государства и отдельных соседних стран, но и против всей концепции сложившегося в последнее столетие мироустройства. Именно поэтому применительно к таким ситуациям все чаще международным сообществом применяется подход совместной или разделяемой ответственности, ведь негативные последствия от непринятия мер по урегулированию конфликта и постконфликтному миростроительству несут в себе огромный разрушительный потенциал для основных ценностей международного сообщества.

По мнению аналитиков Минобороны США⁶, многие (если не большинство) из слабых или находящихся на грани дееспособности государств в перспективе будут сконцентрированы в регионе пустыни Сахара в Африке, в Центральной Азии, на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

Примечательно, что до событий 11 сентября 2001 г. (здесь и далее – также «событий 9/11») правительство США фактически не расценивало слабое состояние государственности в африканских странах в качестве угрозы национальной и глобальной безопасности. Во время своей избирательной кампании Дж. Буш даже заявлял, что Африка находится вне интересов национальной безопасности США. Однако новая стратегия борьбы с международным терроризмом изменила все в корне, и уже в 2003 г. президент США Буш сформулировал новые приоритеты своей страны в Африке: «Америка является приверженцем успеха Африки, поскольку мы понимаем – недееспособные государства распространяют нестабильность и террор, которые угрожают всем нам»⁷.

Более того, если посмотреть на последние доклады Национальной разведки США, станет очевидно, что угроза транснациональной преступности, особенно в ее взаимосвязи с терроризмом и слабостью отдельных государств представляет собой одну из первоочередных угроз национальной безопасности США. Угрозы международного терроризма и пиратства сегодня активно используются США и их союзниками для обоснования правомерности международного вмешательства в дела «недееспособных» государств.

Несомненно, с учетом ограничений, налагаемых международным правом на вмешательство в дела других государств, требуются весомые аргументы для соответствующего вмешательства. Фактически вся история развития концепции «недееспособных» государств является подтверждением того, что она использовалась для расширения оснований такого вмешательства.

Слабую государственность⁸ (крайней разновидностью которой считается частичная или полная утрата государством дееспособности), вероятно, лучше всего характеризовать как абсо-

⁵ См., напр.: Hamdan v. Rumsfeld, 548 U.S. (2006). P. 67.

⁶ См.: The JOE. The Joint Operating Environment 2008: Challenges and Implications for the Future Joint Force // <https://us.jfcom.mil/sites/J5/j59/default.aspx>

⁷ Bush, George. Agenda for U.S.-African Relations, Remarks by the President to the Corporate Council on Africa's U.S.-Africa Business Summit. Washington Hilton Hotel, Washington, DC. 26 June 2003, URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06/20030626-2.html>

⁸ См., напр.: Rotberg, Robert I. The New Nature of Nation-State Failure // Washington Quarterly, Summer 2002. P. 85–96; Rotberg, Robert I. Failed States in a World of Terror // Foreign Affairs. August 2002. Vol. 81. № 4. P. 127–140.

лютную неспособность государственных структур и институтов выполнять свои задачи и функции по отношению к своим гражданам⁹. Если говорить о международном публичном праве, то соответствующим критерием является утрата правительственного контроля, что, конечно, может иметь разную форму и степень¹⁰.

Термин «failed states» («недееспособные государства») появился в лексиконе аналитиков в конце 1990-х годов. Его переводили как «государства-банкроты», «несостоявшиеся государства», «государства-неудачники», но по смыслу ближе всего подошло определение «недееспособные государства». Однако в широкий обиход тема «недееспособных государств» и «государств, теряющих дееспособность», вошла после речи главы МИД Великобритании Джека Струа 6 сентября 2002 года. Струа отнес к «недееспособным государствам» те страны, в которых «центральная власть ослабла настолько, что не в состоянии поддерживать закон и порядок, а территории контролируются соперничающими кланами и бандами»¹¹.

Концепция «failing states» («утрачивающие дееспособность государства») стала своеобразным развитием особенно популярной у властей США концепции «rogue states» («государства-изгои»). Так, Струа находил определенное сходство между государствами-изгоями (Ираком, Северной Кореей и т.д.) и «недееспособными государствами»: одни были не способны соответствовать принципам международного права, другие чересчур охотно их попирали¹². Общим было то, что они провоцировали «международное сообщество» на силовое вмешательство и установление режима внешнего управления. Поначалу

речь шла о странах типа Сомали, Демократической Республики Конго или Афганистана, где политический хаос служил питательной средой для терроризма, торговли оружием и наркотрафика. Однако постепенно «клуб недееспособных государств» расширился.

Известный американский мыслитель Ноам Хомски определил характеристики недееспособного государства так: неспособность или нежелание государства защитить своих граждан от насилия или смерти; склонность власти считать себя выше национального закона и норм международного права; дефицит демократии, лишаящий формально действующие демократические институты реального содержания¹³. Расширенное толкование понятий «failed» и «failing states» было удобным для сторонников пересмотра концепции государственного суверенитета. «Предотвращение недееспособности государств и восстановление государственности в тех из них, которые утратили свою дееспособность, является одним из стратегических императивов нашего времени», – подчеркивал Струа¹⁴.

С момента терактов 11 сентября 2001 г. именно проблема недееспособных стран была перемещена на первые строчки повестки международной безопасности. Как заявил президент Буш, представляя Стратегию национальной безопасности США в 2002 году, «события 11 сентября 2001 года научили нас тому, что слабые государства, подобные Афганистану, могут представлять такую же большую опасность для наших национальных интересов, как и сильные»¹⁵. До этого момента проблема утраты государством дееспособности не входила в число приоритетов Вашингтона. События 9/11 изменили эту ситуацию

⁹ *Schneekener, Ulrich*. Internationales Statebuilding: Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik, SWP Research Paper, German Institute for International and Security Affairs (SWP), Berlin. October 2007. P. 7 // http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3993

¹⁰ См.: *Geijs, Robin*. Failed States // Die normative Erfassung gescheiterter Staaten, Duncker and Humblot. Berlin, 2005.

¹¹ Straw, Jack. Failed and Failing States: Speech to the European Research Institute, Birmingham, 6 September 2002.

¹² Full text of Jack Straw's speech to the Foreign Policy Centre Monday, 25 March 2002 // <http://www.guardian.co.uk/politics/2002/mar/25/foreignpolicy.thinktanks>

¹³ См.: *Chomsky, Noam*. Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy, Metropolitan Books, 2006; Chomsky, Noam. Superpower and Failed States // *Khaleej Times*, April 5, 2006 <http://www.chomsky.info/articles/20060405.htm>

¹⁴ *Straw, Jack*. Op. cit.

¹⁵ The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C., 17 September 2002. P. ii // <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>

в корне. Как гласила новая Стратегия национальной безопасности США, «Америке сегодня угрожают не столько соперничающие страны, сколько недееспособные»¹⁶.

Вторя ей, Стратегия европейской безопасности, принятая в 2003 году, сделала акцент на недееспособных государствах как на представляющих ключевую угрозу, подтачивающую глобальную политику, и увеличивающих региональную нестабильность. В этом документе подчеркивается, что «развал государства может быть связан с очевидными угрозами, такими, как организованная преступность или терроризм. Недееспособность государства является тревожным явлением, которое подрывает глобальную систему управления и способствует региональной нестабильности»¹⁷.

В подготовленном в 2008 г. Докладе по исполнению Стратегии европейской безопасности еще более четко акцентируется связь угрозы транснациональной преступности и утраты государством дееспособности: «утрата государством дееспособности вредит нашей безопасности через преступность, нелегальную миграцию и, в последнее время, через пиратство»¹⁸ (примечательно, что в документе сделан однозначный вывод: пиратство, как новое направление организованной преступности, является прямым следствием утраты государством дееспособности).

Еще более отчетливо увязывание проблемы недееспособного государства с региональными и глобальными угрозами со стороны транснациональной преступной деятельности (спровоцированное именно событиями 9/11) проявилось в последнее время на региональном уровне. Так, вопросы глобальной безопасности повлияли на подход возглавляемой Австралией региональ-

ной миссии помощи Соломоновым Островам (Regional Assistance Mission to Solomon Islands – RAMSI), в частности, на выделение в качестве приоритета задачи укрепления «недееспособного» государства - в целях предотвращения возможности манипулирования им со стороны террористов. События 9/11 продемонстрировали странам региона, что, по мнению ряда исследователей, «транснациональный терроризм денационализировал, лишил территориального признака и приватизировал использование насилия»¹⁹.

Правительство Австралии озвучило свои планы по организации военной миссии, говоря, что гражданские беспорядки «вынудили» Австралию выработать новую тихоокеанскую политику, включающую «перестройку государства» и «сотрудничающую интервенцию» («cooperative intervention») ²⁰.

Тесная корреляция развития на международном уровне концепции «failed states» с событиями 9/11 неслучайна: просто вторгнуться в другое государство для борьбы с террористами (в отсутствие международной поддержки) без грубого нарушения принципа суверенитета было невозможно. Гуманитарная интервенция под флагом ООН (в особенности непосредственно после фактического развала Югославии в результате военной акции западных стран) была проблематична, тем более в условиях неоднозначного расклада сил в многолетнем внутреннем вооруженном конфликте в Афганистане.

В то же время необходима была мотивация иностранного вооруженного вмешательства для решения чисто правоохранительной задачи – ареста международных террористов и ликвидации их инфраструктуры в отдельной стране. Именно этим целям как нельзя лучше отвечала

¹⁶ Ibid.

¹⁷ European Union. A secure Europe in a better world: European Security Strategy, Brussels, December 2003 // <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹⁸ Report on the implementation of the European Security Strategy: Providing security in a changing world, S407/08, Brussels, 11 December 2008 // http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

¹⁹ Kabutuulaka, Tarcisiustara. «Failed State» and the War on Terror: Intervention in Solomon Islands // Analysis from the East-West Center. March 2004. № 72; Roughan, John. «Pacific First: A Failed State» // Solomon Star. February 13, 2002. P. 5; Ready to Send Police and Troops to Solomons // Australian Broadcasting Corporation Asia Pacific News. June 25, 2003 // http://www.goasiapacific.com/news/GoAsiaPacificBNP_888135.htm

²⁰ См.: Kabutuulaka, Tarcisiustara. Op. cit.; Transcript of the Prime Minister the Hon. John Howard, MP, Interview with Charles Wooley, 60 Minutes. July 20, 2003 // <http://www.pm.gov.au/news/interviews/Interview381.html>

квалификация международного терроризма в Афганистане как угрозы международному миру и безопасности – в сочетании с констатацией неспособности национальных властей обеспечить своими силами ликвидацию этой угрозы. Потом аналогичный подход был использован и в случае Сомали (применительно к проблеме пиратства).

Весьма показательно, что в редакции американской Стратегии национальной безопасности 2006 г.²¹ проблема недееспособных стран была упомянута лишь применительно к новым подходам к урегулированию региональных конфликтов. Но уже в обновленной США в 2010 г. Стратегии национальной безопасности проблема недееспособных государств получила дальнейшее развитие – в контексте региональной и глобальной безопасности. Напрямую связь проблем транснациональной преступности и недееспособных (или «слабых») стран не акцентируется, но по всему тексту стратегии эти две проблемы стоят в одном ряду: «Утрачивающие дееспособность государства сеют конфликт и угрожают региональной и глобальной безопасности. Глобальные криминальные сети распространяют опасность за пределы собственных границ и доставляют лиц и товары через наши границы, что угрожает нашим людям»²². Кроме того, в стратегии особое внимание уделяется необходимости международного ответа на действия стран, которые, не выполняя международные нормы или пренебрегая своими суверенными обязанностями, создают угрозу иным странам²³.

В последние годы на уровне НАТО основными угрозами безопасности признаны (наравне с распространением оружия массового уничтожения) терроризм и недееспособные государства, обладающие угрожающими технологиями и отсутствием стабильности. Для отражения этих угроз Североатлантический союз провозгласил,

что он создает соответствующий комплекс сил и средств²⁴.

Один из близких союзников США в Южном полушарии – Австралия, следуя примеру США, также обратила в 2003 г. внимание на недееспособные государства не только как на гуманитарную проблему, но и как на объект основной озабоченности в области безопасности: «бедность, слабые институты и коррупция могут сделать слабые государства уязвимыми для террористических сетей и наркокартелей в пределах их границ»²⁵.

Министр обороны США Роберт Гейтс прямо заявил, что «недавнее прошлое убедительно продемонстрировало последствия беспечного отношения к опасностям, которые таятся в мятежах и недееспособных государствах. Террористические сети находят пристанище в слабых государствах и черпают силу в царящем социальном хаосе. Ядерная держава вполне могла бы погрязнуть в хаосе и преступности. Наибольшая угроза для внутренней безопасности США – например, угроза отравления питьевой воды или сокрушительного террористического акта в каком-либо американском городе – исходит не от агрессивных стран, а от недееспособных государств»²⁶.

С 2005 г. оценкой государств в качестве находящихся в нестабильном состоянии занимаются американский журнал «Foreign Policy» и общественная организация «Фонд для мира» (Fund for Peace). Раз в год они публикуют экспертный рейтинг – «Индекс недееспособности государств» («Failed States Index»). Как правило, этот индекс вызывает много вопросов и споров, поскольку использует обобщающие и не поддающиеся исчислению категории (например, «прекращение либо избирательное применение верховенства права и широкое распространение нарушений прав человека» и «растущее демографическое

²¹ The National Security Strategy of the United States of America, March 2006.

²² National Security Strategy, May 2010. P. 8.

²³ Ibid.

²⁴ См.: Бартоли, Марко. Оценивая трансформацию НАТО // <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue3/russian/art3.html>

²⁵ Underwood, Robert. Does a New America Mean a New Pacific? Keynote Address at Island State Security 2003: Oceania at the Crossroads, 15 July 2003, sponsored by the Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii.

²⁶ Гейтс, Роберт. Сбалансированная стратегия // http://www.perspektivy.info/oikumena/amerika/sbalansirovannaya_strategiya_2009-3-30-51-57.htm

давление»). Список состоит из 177 стран, перечисленных по степени убывания проблемы и разбитых по группам «тревожно», «предостерегающе», «умеренно» и «жизнеспособно» – от Сомали в начале списка до Норвегии (по состоянию на 2008 г.). Индекс недееспособности государств за 2009 г.²⁷ включает в себя 12 индикаторов, разделенных на 2 блока, касающихся социальных, экономических и собственно политических аспектов:

Социальные индикаторы:

- растущее демографическое давление;
- массовое перемещение беженцев или внутренне перемещенных лиц, которое создает чрезвычайную гуманитарную ситуацию;
- наследие групп, ищущих возмездие, или групповой паранойи;
- хроническая или устойчивая утечка из страны рабочей силы.

Экономические индикаторы:

- неравенство в экономическом развитии основных социальных групп (действительное или воспринимаемое в качестве такового населением);
- резкий или сильный экономический спад.

Политические индикаторы:

- криминализация и/или делегитимизация государства;
- прогрессирующее ухудшение предоставления публичных услуг;
- приостановление либо выборочное применение принципа верховенства права и широкое распространение нарушений прав человека;
- превращение органов безопасности в «государство в государства»;
- фрагментация элит;

- вмешательство во внутренние дела государства иных стран или внешних политических сил.

Существуют и другие рейтинги, среди которых – такие, как «Индекс слабости государств в развивающемся мире» (Index of State Weakness in the Developing World), подготавливаемый американской неправительственной организацией Brookings Institution. Этот рейтинг основывается на четырех базовых параметрах: экономической и политической ситуации, безопасности и социальной сфере. Экономическая составляющая этого рейтинга учитывает темпы роста экономики, долю ВВП на душу населения, темпы инфляции, разрыв в доходах между богатыми и бедными, качество государственного управления и т.д. – всего двадцать показателей.

«Рейтинг слабости государств в развивающемся мире» («Index of State Weakness in the Developing World»²⁸) классифицирует страны по пяти категориям – «обанкротившиеся государства» (Афганистан, Сомали, Демократическая Республика Конго), «критически слабые государства» (Ирак, КНДР, многие африканские страны), «слабые государства» (в том числе Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан, Пакистан, Венесуэла), «государства, требующие внимания» (сюда, наряду с Белоруссией, Китаем, Индией, Азербайджаном и Колумбией, попала и Россия) и «устойчивые государства» – к ним относятся, например, Молдавия, Грузия, Латвия, Литва и Украина. Объективность этого рейтинга вызывает еще большие сомнения: например, слабость России обуславливается крайне низким показателем безопасности – 4,83 балла по десятибалльной шкале, что ниже, чем показатели для Нигерии и Камеруна²⁹.

Различные исследователи включали в концепцию «недееспособного» государства разные показатели: наличие гражданской войны, высокий уровень детской смертности, снижающийся уровень ВВП на душу населения, инфляцию,³⁰ неспособность государства предоставить насе-

²⁷ См.: Index of State Weakness in the Developing World // http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

²⁸ Rice Susan E.; Patrick, Stewart. Index of State Weakness in the Developing World. The Brookings Institution, 2008.

²⁹ Бенедиктов Кирилл. В долговой яме // Русский институт. 2009. № 20. С. 7 – 9.

³⁰ См.: Rotberg, Robert I. Op. cit. P. 127.

лению базовые услуги, слабость государственной политики и институтов, коррупцию, слабую подотчетность (ответственность) в государстве³¹, нежелание адекватно обеспечить предоставление безопасности и базовых услуг значительной части собственного населения³², неспособность собрать налоги, неравенство между группами, разрушение окружающей среды³³, войны и иные бедствия, наличие в стране граждан, подверженных широкому спектру потрясений.

Анализируя все эти показатели, Уильям Истерли и Лаура Фрески пришли к выводу, что большинство из них сами по себе достаточно четкие и часто применяются к широкому кругу стран. Но существует ли достаточная причина, чтобы объединить их в совершенно нечеткую концепцию для более узкого круга стран? «Утрата государством дееспособности» была названа исследователями «разрушительной фантастической машиной, которая превращает индивидуально ясные концепции в совокупную неясную концепцию»³⁴. Они предлагают более узкое определение «утраты государством дееспособности»: потеря монополии на силу или неспособность контролировать национальную территорию. Однако и оно не лишено серьезных недостатков, поскольку перечисленные показатели также не поддаются четкому измерению. Примером применения такого подхода служит исследовательский проект Polity³⁵, который классифицирует историю государств как демократию или автократию,³⁶ и описывает «междоусобицу или межвластие», очень схожее с «недееспособностью» государства.

Американское агентство по содействию международному развитию (USAID) использует³⁷ термин «хрупкие государства» для общего определения широкого круга утрачивающих либо уже утративших дееспособность государств, а также

восстанавливаемых государств. Однако отличия между ними на практике не всегда четки, поскольку хрупкие государства редко проходят предсказуемый маршрут от утраты дееспособности до восстановления, а используемое клише нередко маскирует внутригосударственные и региональные условия (повстанческую деятельность, противоречия между политическими фракциями и т.п.), которые могут быть важными факторами конфликта и нестабильности. Более важно понять, насколько быстро и как далеко государство движется от стабильности (либо по направлению к ней), чем собственно категоризировать, является оно недееспособным или нет. Таким образом, стратегия проводит различия между хрупкими государствами, которые уязвимы, и теми, что уже находятся в ситуации кризиса.

Термин «уязвимость» применяется USAID, чтобы определить те страны, которые неспособны или не желают адекватно обеспечить предоставление безопасности и базовых услуг существенной части своего населения и где легитимность правительства стоит под вопросом. Этот круг включает страны, которые находятся в процессе утраты дееспособности или восстанавливаются после кризиса.

И, наконец, термин «кризис» USAID использует, чтобы выделить те страны, где центральное правительство не осуществляет эффективный контроль над собственной территорией или неспособно либо не желает гарантировать предоставление жизненно важных услуг значительной части своей территории, где легитимность правительства слаба либо не существует и где насильственный конфликт является реальностью или существует большой его риск. В документах ООН применительно к государствам, где как экономика, так и дееспособность властей серьезно

³¹ См.: World Bank Fragile and Conflict-Affected States // <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/fragile-states>

³² См.: USAID Fragile State Strategy, 2005 // http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf

³³ См.: Overseas Development Institute // <http://www.odi.org.uk/themes/fragile-states/>

³⁴ Easterly, William & Freschi, Laura. Top 5 reasons why "failed state" is a failed concept. Aid Watch, January 13, 2010 // <http://aidwatchers.com/2010/01/top-5-reasons-why-failed-state-is-a-failed-concept/>

³⁵ См.: Marshall, Monty G., Jagers, Keith. Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007. Dataset Users' Manual. Center for Systemic Peace, 2009 // <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2007.pdf>

³⁶ Ibid.

³⁷ См.: USAID Fragile State Strategy, 2005 // http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf

подорваны конфликтом, обычно употребляется термин «хрупкое государство» - «fragile state»³⁸. Однако в данном случае речь идет не столько об объективной уязвимости государства, сколько о его полностью или частично ограниченной способности самостоятельно выполнять свои основные функции, именно поэтому автор предпочитает пользоваться термином «failed state», хоть и реже, но также используемым в рамках ООН.

Анализ разницы в концептуальных подходах имеет не просто схоластическое значение, если учесть, что истинным источником концепции «утрата государством дееспособности» стало специально созданное по данной проблематике в начале 1990-х подразделение ЦРУ - State Failure Task Force³⁹. Их первый доклад в 1995 году объявил, что утрата государством дееспособности – «новый термин для видов серьезного политического кризиса, примерами которого являются последние события в Сомали, Боснии, Либерии и Афганистане»⁴⁰. Все четыре были вовлечены в гражданскую войну, подтверждая точку зрения, что «утрата государством дееспособности» - просто иное измерение «войны». И, как видно из фактов, либо претензии на новизну фальшивы, либо мы все еще не уверены в том, что же означает «утрата государством дееспособности»⁴¹. Вместе с тем, в доклад на фундаментальном уровне был исследован термин «утратившее дееспособность государство» – фраза, часто использовавшаяся СМИ, но не имевшая до тех пор четкого официального определения.

Непосредственно Группа действий по вопросам политической нестабильности (Political Instability Task Force) представляла собой небольшую группу ученых из разных университетов США и методологов, которая была сформирована в 1994 г. по поручению ряда высокопоставленных политиков в руководстве США.

Первоначально перед ними была поставлена задача оценить и объяснить уязвимость государств мира перед политической нестабильностью и утратой государством дееспособности. Через 11 лет работы группа расширила объекты изучения – с крайних случаев утраты дееспособности, случившихся в Сомали и бывшем Заире в начале 1990-х, до развития более общей концепции политической нестабильности, обозначенной вспышками революционной или этнической войны, насильственной сменой режима и геноцидом. Позднее Группа исследовала вопросы управления через более ранние исследования, которые измеряли способность государства и модели для перехода к демократии. В русле событий 9/11 внимание также стало уделяться взаимосвязи между государствами и международными террористическими группами.

Сегодня группа работает с открытыми источниками информации для разработки статистических моделей, которые могут точно оценивать перспективы стран в отношении крупных политических изменений и могут идентифицировать ключевые факторы риска для интересов США⁴². Примечательно, однако, что группа, хотя и поддерживает публично доступный сайт в Интернете с данными о результатах своей деятельности, но финансируется непосредственно ЦРУ⁴³.

Такая связь говорит о высокой вероятности разработки соответствующими аналитическими подразделениями концепции «недееспособных государств» не только с точки зрения выявления уже существующих или потенциальных угроз национальной безопасности США и обоснования - в качестве ответа на эти угрозы и риски - международных стратегий сдерживания и прямого вмешательства. Также возможно использование соответствующих анализов для прогнозирования и даже намеренного формирования сценариев нестабильности, позволяющих междуна-

³⁸ См.: *Ban Ki-moon. Remarks to Seminar on Reporting on Global Security and Terrorism, 18.05.2010* // www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full

³⁹ См.: *Internal Wars and Failures of Governance, 1955-2008* // <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/>

⁴⁰ *Easterly, William & Freschi, Laura. Op. cit.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² См.: *Internal Wars...*

⁴³ *Ibid.*

родное вмешательство в интересах отдельных стран.

Сегодня проблема «утраты государством дееспособности» стала широко дискутируемой темой не только среди аналитиков, но и в политических кругах. Однако если мы заглянем в ряд статей в сфере международных отношений, где упоминается «утрата государством дееспособности» или вариации на эту тему, окажется, что впервые такие официальные дискуссии возникли почти в то же время, как и названное специальное подразделение ЦРУ, и затем прекратились после событий 9/11.

Высказываются различные предположения относительно политических мотивов изобретения достаточно противоречивой концепции «утраты государством дееспособности». Но одного, по мнению Уильяма Истерли и Лауры Фрески⁴⁴, нельзя отрицать, что она предоставляет западным государствам (и прежде всего - США) намного больше возможностей для вмешательства в дела тех стран, где присутствует их национальный интерес: нет необходимости уважать государственный суверенитет, если нет государства. С момента окончания Холодной войны колебаний в отношении возможного американского вмешательства в целом стало меньше – из-за исчезновения угрозы советского противодействия и возмездия. Концепция «утраты государством дееспособности» показала исключительную пользу в оправдании развязывания рук США для того, чтобы свободно действовать в международном масштабе во время так называемой «войны с террором» после событий 9/11. Следовательно, можно предположить, что США (и частично – их союзники) научились весьма эффективно использовать расширение Концепции международного вмешательства и Концепции «недееспособных стран» для продвижения (в том числе силового) собственных приоритетов и интересов под предлогом сдерживания новых угроз и вызовов глобальной безопасности, к которым относятся

международный терроризм и транснациональная организованная преступность.

Подобное продвижение национальных интересов, к сожалению, однозначно тормозит развитие более общих стратегий международного вмешательства применительно к вопросам реагирования на новые угрозы международной безопасности⁴⁵ (а также контроля преступности на региональном и глобальном уровнях), вызывая подозрения в том, что оперативное реагирование на угрозы криминального характера для отдельных стран станет лишь предлогом, чтобы вмешиваться в дела других государств на том основании, что последние сами не в состоянии исполнять собственные суверенные обязанности по поддержанию порядка, а также международные обязательства в данной сфере.

В качестве альтернативы прямому вмешательству США и их союзники научились использовать миротворческие мандаты либо специальные программы помощи (включая помощь в борьбе с терроризмом или наркотиками, либо в укреплении безопасности) применительно к странам, которые стоят на пороге «утраты дееспособности». Это дает возможность не просто ввода в интересующую страну иностранного военного контингента и спецслужб на краткосрочной или долгосрочной основе, но и прямого вмешательства во все внутренние дела государства – от формирования правительства и сил безопасности до конкретных операций по уничтожению своих противников на территории иного суверенного государства.

Следствием такой ситуации, как отмечают исследователи, является быстрый рост и числа возглавляемых ООН мирных операций, а также аналогичных региональных миссий и одностороннего, не обладающего мандатом ООН, вмешательства в дела стран силами «добровольных коалиций» во имя «гуманитарной интервенции»⁴⁶.

Премьер-министр Великобритании Гордон Браун вообще предложил создание международного агентства по восстановлению «недееспособных»

⁴⁴ См.: *Easterly, William & Freschi, Laura*. Op.cit.

⁴⁵ См.: Более безопасный мир: наша общая ответственность. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам // Док. ООН A/59/565 2 декабря 2005 г.

⁴⁶ *Golanzinski, Ulrich; Steinhilber, Jochen*. Op. cit. P. 3.

собных государств», таких как Ирак, где власти не имеют контроля над внутренней ситуацией. «Я считаю, что должен быть создан какой-то институт, который будет заниматься послевоенным восстановлением «недееспособных государств», чтобы избежать повторения ошибок, подобных иракской, в будущем»⁴⁷, - сказал Браун. Фактически концепция «восстановления» «недееспособных государств» стала обоснованием стратегии «превентивной самообороны», оправдывающей силовое вмешательство в дела иных суверенных государств в обход механизмов, указанных в Уставе ООН⁴⁸.

Так называемые «слабые государства», «государства, утрачивающие дееспособность» и полностью «недееспособные государства» все чаще рассматриваются в качестве основной угрозы для международной безопасности и наряду с этим все отчетливее проявляется тенденция, когда другие государства начинают осуществлять функции по поддержанию порядка вместо не способного на то национального правительства, мотивируя это защитой от явных угроз безопасности, которые связаны с деятельностью преступных элементов (чаще всего – транснациональных преступных группировок), действующих с территории данного государства.

На примере применения методов пресечения международной террористической деятельности можно сделать более общий вывод о том, что в последнее десятилетие ООН активно формируется модель превентивного силового международного вмешательства в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью.

Важным аспектом ситуации в Сомали, а также в Афганистане (а теперь и Пакистане – если учитывать фактическое одобрение ликвидации Бен Ладена Совбезом ООН) является то, что борьба с пиратством и терроризмом соответственно в этих странах рассматривается не как правоохранительная деятельность в чистом виде. Следовательно, она выводится из исключительной компетенции национальных государств. Это, по сути своей, - общевоинские операции на море и суше, которые ограничиваются нормами международного гуманитарного права (далее – МГП), не применяемого, к примеру, в отношении борьбы с наркопреступностью в Афганистане. Антиповстанческая стратегия в данной стране, сменившая первоначально, как провозглашалось, антитеррористическую операцию, - своеобразная попытка уйти от прецедента. На то же направлены и резолюции по Сомали. С одной стороны, такая индивидуализация подхода важна для учета всех обстоятельств уникальной для каждой страны ситуации. С другой – это явный ответ на попытки России и иных стран региона подвести под борьбу с афганскими наркотиками широкие полномочия главы VII Устава ООН. Ведь тогда встанут вопросы по легитимности операций США в Латинской Америке по уничтожению наркоторговцев и связанных с ними мятежников и соответствии их международному публичному праву (в части уважения суверенитета) и международного гуманитарного права (МГП). А как показала борьба с пиратством и терроризмом, часто такие ограничения рассматриваются как ненужное обременение⁴⁹. Одновременно никакие альтернативные шаги по выработке более четких общих

⁴⁷ Браун предложил создать агентство для «недееспособных государств» // <http://rus.ruvr.ru/2010/03/05/5072510.html>

⁴⁸ Подготовленный для Минобороны США документ, озаглавленный «Общая оперативная окружающая обстановка 2008» («Joint Operating Environment 2008») и составленный Объединенным вооруженным командованием США в Виржинии (United States Joint Forces Command), нацелен на то, чтобы вкратце ознакомить с вызовами вооруженным силам США в следующие 25 лет, и прямо указывает, что слабые и приходящие в упадок государства будут оставаться условием глобальной окружающей обстановки в течение следующей четверти века. Подобные страны продолжат представлять серьезные вызовы для стратегического и оперативного планирования, с такими значительными масштабами людских страданий, что это почти неизбежно распространится по всему региону и в отдельных случаях потенциально может спровоцировать неприятности во всём мире. См.: The JOE. The Joint Operating Environment 2008...

⁴⁹ Кроме того, силовое пресечение международным контингентом либо отдельным государством (при наличии мандата Совбеза ООН) угрозы, связанной с афганским наркотрафиком, может противоречить интересам коалиций между заинтересованными странами и правительствами «недееспособных» либо «утрачивающих дееспособность» стран, поскольку напрямую затрагивает финансовые интересы элит последних. Управляемая нестабильность гораздо лучше для сиюминутных интересов отдельных стран, чем отсутствие поддержки тех или иных их долгосрочных геостратегических планов со стороны местных элит. (прод. стр. 23)

подходов к квалификации в качестве угрозы миру и международной безопасности ситуаций, связанных с новыми угрозами криминального характера, не предпринимаются.

Также до сих пор не выработаны критерии дееспособности государства в контексте оценки реального влияния на ситуацию в соответствующих государствах национальных или транснациональных негосударственных субъектов, чьи интересы прямо противоречат интересам стабильности, безопасности и мира в региональном или международном масштабе. Это, в свою очередь, препятствует объективной и целостной оценке положения вещей в том или ином государстве с позиции наличия в нем ситуации, квалифицируемой согласно Главе VII Устава ООН в качестве угрозы международному миру и безопасности.

Подводя итог, можно сказать, что весьма туманная и не разработанная на международном уровне Концепция «недееспособного государства» за последние 10 лет стала фактическим (хотя формально и отсутствующим в документах ООН) обоснованием применения полномочий Совета Безопасности ООН для решения отдельных острых проблем, связанных с международным терроризмом и транснациональной преступностью.

Уже дважды – применительно к борьбе с международным терроризмом (по несилловому вмешательству – в связи с делом Локкерби, по силовому – в связи с военной операцией США и их союзников в отношении Афганистана) и пиратством возле берегов Сомали – Совет Безопасности ООН признал правомерным расширение его компетенции на вопросы контроля над пре-

ступностью – раньше считавшиеся относящимися к исключительной компетенции соответствующего суверенного государства и ограничивающими международное участие строгими рамками соответствующих конвенций⁵⁰.

Но пример Сомали, чье правительство добровольно расписалось в неспособности своими силами решить проблему пиратства, что позволило иным странам и международным организациям согласованно выработать широкий спектр фактически принудительных мер⁵¹ по ликвидации извне соответствующей угрозы криминального характера, является исключительным. Дело здесь не только в том, что обычно само «государство, утрачивающее или уже утратившее дееспособность», без восторга воспринимает любые посягательства на ограничение его суверенитета. Часто его недееспособность поощряется преступными сетями либо же, в силу коррумпированной заинтересованности, национальные власти не желают действительно эффективного уничтожения на своей территории международных криминальных центров. Когда государство пронизано коррупцией, сложно ожидать, что оно будет целенаправленно уничтожать источник своего коррупционного благосостояния.

Правда, в отношении Афганистана, хотя проблема ограниченной дееспособности национальных властей по борьбе с международным терроризмом (особенно в условиях внутреннего вооруженного конфликта и проблемы контроля над граничащими с Пакистаном областями) и была здесь очевидной, – США предпочли воспользоваться более широкими возможностями самостоятельной (и весьма спорной с точки зрения международного права) квалификации ситуации

⁴⁹ Очевидно, что решительные действия НАТО по борьбе с наркотиками в Афганистане неизбежно настроили бы такие элиты против планов дальнейшего, а тем более постоянного (как в случае военных баз США) пребывания здесь стран блока. При этом какой-либо баланс между интересами присутствующей в Афганистане коалиции и более широкими международными или региональными интересами даже не ищется.

⁵⁰ Кроме того, иные угрозы криминального характера все активнее обсуждаются Советом Безопасности ООН. Так, 8 декабря 2009 г. состоялось обсуждение ситуации с незаконным оборотом наркотиков в Африке – в качестве угрозы международной безопасности. На заседании 24 февраля 2010 г., посвященном угрозам международному миру и безопасности обсуждались вопросы борьбы с преступностью в связи с докладом Исполнительного директора Управления ООН по наркотикам и преступности А.М. Косты.

⁵¹ См.: Резолюции Совета Безопасности ООН – 733 (1992 г.), 1356 (2001 г.), 1425 (2002 г.), 1725 (2006 г.), 1744 (2007 г.), 1772 (2007 г.), 1801 (2008 г.), 1811 (2008 г.), 1814 (2008 г.), 1816 (2008 г.), 1838 (2008 г.), 1844 (2008 г.), 1846 (2008 г.) и 1851 (2008 г.), 1897 (2009 г.), 1918 (2010 г.), 1976 (2011 г.).

как агрессии - понимая проблематичность использования мандата миротворческих сил ООН для осуществления антитеррористической операции на территории Афганистана даже при условии принятия такого решения Совбезом ООН. Однако сам факт поддержки Советом Безопасности ООН прямого силового вмешательства США в дела другого государства, причем, на очевидно долгосрочной основе в целях борьбы с терроризмом подтвердил не просто расширение концепции угроз международному миру и безопасности за счет достаточно абстрактной глобальной угрозы международного терроризма, а в связи с конкретным фактом бездействия властей отдельного государства (Афганистана) по противодействию террористической деятельности на его территории.

И выработка необходимых стратегий, и первоначальная оценка ситуации с состоянием внутренней безопасности в таких государствах должна осуществляться на международном уровне, поскольку соответствующее недееспособное государство следует в большей или меньшей степени контролировать извне.

Если же государство является фактическим банкротом в отношении своих международных обязательств по обычному и/или договорному праву, должно осуществляться соответствующее

принуждение к исполнению установленных правил мирного сосуществования государств – вплоть до внешнего управления (хотя бы в отношении рисков и угроз, связанных с таким государством). Однако «слабость» государства должна рассматриваться не столько прямым источником угроз, связанных с терроризмом (как и иными наиболее опасными формами транснациональной преступности), сколько усугубляющим проблему обстоятельством. В данном случае любые формы прямого внешнего вмешательства в ситуацию должны рассматриваться в рамках концепции общей или разделяемой ответственности. Существующие же в настоящее время формы и методы международного контроля над преступностью предполагают реагирование скорее на действия государств по соблюдению указанного режима, но не на сами коренные причины и закономерности возникновения значительных очагов терроризма и преступности, имеющей трансграничный характер, в тех или иных государствах, исходя из того, что противодействие преступности, во многом, остается сферой ответственности суверенных государств, и лишь в исключительных случаях к разрешению конкретной проблемы подключаются иные заинтересованные страны – при наличии согласия соответствующего «проблемного» государства.



В.В. Плотников / V. Plotnikov

консультант Управления по координации антитеррористической деятельности и противодействию экстремизму Главного управления региональной безопасности Московской области

Об организационных аспектах противодействия терроризму в муниципальных образованиях Московской области

About the organizational aspects of counter-terrorism in the municipalities of the Moscow region

На примере муниципальных образований Московской области в статье рассмотрены отдельные подходы к организации противодействия терроризму в муниципальных образованиях Московской области, порядок работы главы муниципального образования при введении различных уровней террористической опасности, а также выявлены проблемы и пути их решения.

Ключевые слова: терроризм, противодействие терроризму, контртеррористическая операция, уровни террористической опасности.

On the example of municipalities of the Moscow region in this article are discussed some approaches to countering terrorism in the municipalities of the Moscow region, the order of the head of the municipality with the introduction of different levels of terrorist threat, as well as identified problems and their solutions.

Keywords: terrorism, counterterrorism, counterterrorist operation, the levels of terrorist threat.

Динамика развития современной социально-политической обстановки в России показывает, что наметилась тенденция к стабилизации обстановки в регионе Северного Кавказа, где террористы практически лишены возможности осуществлять подрывные действия силами крупных вооруженных формирований. Террористическая деятельность организуется по принципу нанесения точечных ударов по жизненно важным объектам и местам со значительным скоплением людей на всей территории России. Учитывая поступающую в правоохранительные органы информацию об активизации деятельности членов бандформирований по планированию террористических акций в различных городах страны, терроризм все больше приобретает характер ре-

альной угрозы для безопасности граждан, общества и государства.

Сегодня российское общество пришло к пониманию реальной угрозы, исходящей от преступлений террористического характера, и начинает принимать адекватные меры. В то же время, очевидно, что выработка такого рода мер возможна лишь на основе глубокого понимания сущности терроризма, закономерностей и тенденций его развития, предпосылок и условий его возникновения, органически связанных с комплексом противоречий в этом мире, а также уточнения функциональных задач субъектам противодействия терроризму.

В общественном сознании, равно как и в сознании ряда общественных и государствен-

ных деятелей, прочно утвердился взгляд о том, что основным субъектом противодействия терроризму должны быть подразделения правоохранительных органов. Между тем даже при первом рассмотрении становится очевидным, что одни только силы правопорядка не могут создать надежный заслон на пути разрушительной деятельности террористов. Необходима согласованная деятельность всех элементов государственного организма и осознание всеми субъектами меры своей ответственности за противодействие терроризму в России.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму»¹ и Указом Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму»² субъектами противодействия терроризму являются Президент РФ, Правительство РФ, Вооруженные Силы, органы внутренних дел, Федеральная служба безопасности, прокуратура, иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Национальный антитеррористический комитет, антитеррористическая комиссия и оперативный штаб по проведению контртеррористической операции в субъекте Российской Федерации, а также органы местного самоуправления.

Обращаясь к компетенции органов местного самоуправления и других субъектов в сфере противодействия терроризму, нетрудно заметить, что существует большая разница между полномочиями и возможностями этих субъектов. Среди них особенно проблемными являются полномочия органов местного самоуправления.

Обобщая основные положения в области противодействия терроризму Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ и «О противодействии терроризму», органы местного самоуправления в пределах своей компе-

тении должны осуществлять противодействие терроризму и выполнять следующие функции:

а) предупреждение терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта (борьба с терроризмом);

в) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

При выполнении полномочий в вопросах по предупреждению терроризму, отводимых федеральным законодательством, у органов местного самоуправления возникают сложности.

Эти сложности таковы:

Во-первых, «профилактические меры» – слишком абстрактная формулировка, так как в нормативных правовых актах не уточняется, какие конкретно правовые и практические действия должны быть совершены и что, собственно, требуется от органов местного самоуправления. Не определен перечень антитеррористических профилактических мероприятий и порядок их финансирования.

В статье 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁴ нет раздела о защите личности, общества и государства от террористических актов и угроз, что не позволяет планировать финансирование и выполнять мероприятия по профилактике и борьбе с терроризмом.

Нет также разработанного сбалансированного комплекса распределения полномочий по профилактике терроризма между территориальными федеральными органами государственной власти и муниципальными образованиями и механизмов мотивированного партнерства государства, гражданского общества и бизнеса в области профилактики терроризма.

¹ Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 11. 2006. Ст. 1146.

² Указ Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму» от 15 февраля 2006 г. № 116 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 8. Ст. 897.

³ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 8. Ст. 3792.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

Во-вторых, законодательством не определена компетенция муниципального образования при оказании содействия при проведении контртеррористической операции, а также не определены границы ответственности и права муниципального образования в вопросах борьбы с терроризмом.

В-третьих, в отношении функции минимизации и ликвидации последствий проявления терроризма следует обратить внимание на ст. 18, 19, 20, 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», в которых указывается, что государство осуществляет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта. Возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта, осуществляется за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Следовательно, вклад, который могут внести органы местного самоуправления, законодательно не определен и минимален.

Мы сегодня можем говорить о правовых пробелах в нашем антитеррористическом законодательстве и констатировать, что участие органов местного самоуправления в деле противодействия терроризму вообще становится все более иллюзорным и формальным.

Органы местного самоуправления, отягощенные грузом текущих проблем, имеют тенденцию к самоустранению и, используя неясное законодательство, неопределенность в финансировании данной сферы, пытаются минимизировать свое участие в противодействии терроризму.

В сложившейся ситуации необходимо отметить, что в Московской области (далее – Московская область, МО) имеется определенный практический опыт: создана система противодействия терроризму, имеется нормативная база,

которая осуществляет комплексное правовое регулирование данной сферы.

Так, например, противодействие терроризму в муниципальном образовании осуществляется по трем основным направлениям:

1. Первое направление – это правовые меры.

Система законодательства в Московской области в этой сфере разделена на две группы: правовые акты органов государственной власти МО и органов местного самоуправления.

В первой группе аппаратом Антитеррористической комиссии МО во взаимодействии с центральными исполнительными органами государственной власти МО в течение 2006 – 2012 гг. были разработаны и приняты постановления Губернатора и Правительства Московской области «О составе антитеррористической комиссии Московской области и ее аппарате»⁵, о порядке разработки и ведении паспортов антитеррористической защищенности объектов, расположенных на территории Области.

В первую очередь это касается объектов образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, культуры, спорта, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, а также объектов с массовым пребыванием людей, расположенных на территории МО.

В целях совершенствования системы профилактики террористических проявлений на территории Московской области, закрепления достигнутых результатов в обеспечении безопасности граждан от террористических посягательств аппаратом Антитеррористической комиссии МО во взаимодействии с центральными исполнительными органами государственной власти МО на каждые два очередных года разрабатывается долгосрочная целевая программа по профилактике преступлений и иных правонарушений на территории Области⁶.

⁵ Постановление Губернатора Московской области «О составе антитеррористической комиссии Московской области и ее аппарате» от 12 октября 2006 г. № 133-ПГ.

⁶ Постановление Правительства Московской области «О разработке долгосрочной целевой программы Московской области “Профилактика преступлений и иных правонарушений на территории Московской области на 2012-2014 годы”» от 17 мая 2011 г. № 451/18.

Одним из основных разделов этой Программы является раздел мероприятий по профилактике терроризма на объектах различных категорий, находящихся в собственности Московской области.

Во второй группе правовых актов особое внимание уделяется регламентации деятельности антитеррористических комиссий муниципальных образований, а также принятию и выполнению программ по противодействию терроризму на территории муниципального образования. В программах определяется порядок обеспечения антитеррористической защищенности объектов различных категорий, находящихся в собственности муниципальных образований.

По нашему мнению, в программе по профилактике терроризма в муниципальном образовании могут планироваться и рассматриваться следующие задачи:

- разработка рекомендаций и осуществление мероприятий по устранению причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма в рамках своей компетенции;
- выявление и прогнозирование террористических угроз, информирование общественности для принятия мер по их нейтрализации;
- оказание сдерживающего и позитивного воздействия на поведение отдельных лиц (групп лиц), склонных к экстремистским действиям;
- разработка перечня антитеррористических мероприятий с обязательным определением источников их финансирования;
- разработка и введение типовых требований по защите от угроз террористических актов объектов различных категорий;
- определение прав, обязанностей и ответственности руководителей органов местного самоуправления при организации мероприятий по антитеррористической защищенности на подведомственных им объектах;
- совершенствование взаимодействия с территориальными федеральными органами ис-

полнительной власти, центральными исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации в целях выработки единой стратегии и тактики в сфере противодействия терроризму.

В Московской области общее финансирование программных мероприятий, предусмотренных разделом 4 «Профилактика терроризма» на 2012 г., составляет 58 млн 686 тыс. руб.⁷

Так, например, на мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием людей и жизнеобеспечения, находящихся в государственной собственности Московской области, из средств бюджета Московской области выделено свыше 8 млн 500 тыс. руб.:

- 4 млн 845 тыс. руб. – на оборудование контрольно-пропускными пунктами, шлагбаумами, турникетами, декоративными железобетонными конструкциями, средствами для принудительной остановки автотранспорта;
- 1 млн 700 тыс. руб. – на установку металлических дверей с врезным глазком и домофоном;
- 2 млн 304 тыс. руб. – на установку громкоговорящей связи (оповещения об угрозе совершения террористического акта).

В первом полугодии 2012 г. органами местного самоуправления муниципальных образований Области на проведение мероприятий по предупреждению терроризма на объектах муниципальной собственности израсходовано 50 млн руб., из них:

- 28 млн руб. – городскими округами;
- 20,5 млн руб. – муниципальными районами
- 1,5 млн руб. – городскими и сельскими поселениями.

Исходя из изложенного ранее, руководителям муниципального образования необходимо помнить, что организация мероприятий по профилактике терроризма требует обеспечения скоординированной работы федеральных органов исполнительной власти, центральных исполни-

⁷ Постановление Правительства Московской области «О разработке долгосрочной целевой программы Московской области «Профилактика преступлений и иных правонарушений на территории Московской области на 2012-2014 годы» от 17 мая 2011 г. № 451/18.

тельных органов власти субъекта Российской Федерации, органов муниципального образования с общественными организациями и объединениями, религиозными структурами, другими институтами гражданского общества и отдельными гражданами.

2. Второе направление – организационное.

С принятием Федерального закона «О противодействии терроризму» решением Антитеррористической комиссии Московской области главам муниципальных образований Московской области рекомендовано создать:

- антитеррористические комиссии и организовать их работу в соответствии с требованиями и рекомендациями Национального антитеррористического комитета и Антитеррористической комиссии Московской области;
- постоянно действующие рабочие группы по профилактике терроризма в городском (сельском) поселении.

Организационные основы местного самоуправления закрепляются муниципальными правовыми нормами, которые включают в себя структуру, порядок, формы и принципы деятельности, а также определяют круг полномочий и компетенций муниципальных органов по противодействию терроризму.

В муниципальном образовании организационной основой противодействия терроризму являются следующие органы:

- **Антитеррористическая комиссия муниципального образования** (муниципального района, городского округа) – орган, осуществляющий координацию деятельности подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений на территории муниципального образования МО.

Руководителем Комиссии в муниципальном образовании по должности является глава муниципального образования (председатель Комиссии).

Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с подразделениями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Московской области, органами государственной власти Области, Антитеррористической комиссией МО, органами местного самоуправления муниципальных образований МО, организациями и общественными объединениями. Основными задачами Комиссии являются:

- координация деятельности подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области и иных органов по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;
- участие в реализации на территории муниципального образования Московской области государственной политики в области противодействия терроризму, а также подготовка предложений в Антитеррористическую комиссию МО по совершенствованию законодательства Области по вопросам профилактики терроризма;
- разработка мер по профилактике терроризма, устранению причин и условий, способствующих его проявлению, обеспечению защищенности объектов от возможных террористических посягательств, а также по минимизации и ликвидации последствий террористических актов, осуществление контроля реализации этих мер;
- анализ эффективности работы подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципального образования Области и иных органов по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, подготовка предложений по совершенствованию этой работы;
- координация деятельности рабочих органов, созданных в учреждениях и организациях на территории муниципального образования Области, для осуществления мероприятий по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;
- подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к

этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;

- решение иных задач, предусмотренных законодательством Российской Федерации, Московской области по противодействию терроризму.

- **Аппарат Антитеррористической комиссии муниципального образования** – орган, осуществляющий организационное и материально-техническое обеспечение деятельности антитеррористической комиссии муниципального образования.

Основными задачами Аппарата являются:

- планирование работы Комиссии;
- обеспечение подготовки и проведения заседаний Комиссии;
- обеспечение деятельности Комиссии по контролю над исполнением ее решений;
- получение и анализ информации об общественно-политических, социально-экономических и иных процессах в муниципальном образовании, оказывающих влияние на развитие ситуации в сфере профилактики терроризма, выработка предложений комиссии по устранению причин и условий, способствующих его проявлению;
- обеспечение взаимодействия Комиссии с аппаратом Антитеррористической комиссии МО;
- организация и координация деятельности рабочих органов Комиссии;
- обеспечение деятельности Комиссии по координации и контролю работы постоянно действующих рабочих групп городских и сельских поселений;
- организация и ведение делопроизводства Комиссии;
- организация информационно-пропагандистского сопровождения антитеррористической деятельности.

- **Постоянно действующая рабочая группа** городского (сельского) поселения – орган, осуществляющий проведение мероприятий по

профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий совершения террористического акта и выполняющий основные задачи:

- контроль над выполнением решений Антитеррористической комиссии Московской области и антитеррористической комиссии муниципального района;
- организация антитеррористической подготовки на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности, в целях совершенствования профессиональной подготовки их руководителей и сотрудников;
- проведение работы с населением по разъяснению и выполнению требований антитеррористической защищенности;
- подготовка предложений по совершенствованию антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических устремлений;
- подготовка и направление в муниципальные средства массовой информации материалов о принимаемых мерах по антитеррористической защищенности населения на территории муниципального образования;
- подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов.

3. Третье направление – административные методы управления.

Органы муниципального управления при реализации мероприятий по противодействию терроризму функционируют в следующих уровнях террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по соблюдению и обеспечению прав и свобод граждан, безопасности личности, общества и государства⁸:

⁸ Указ Президента Российской Федерации «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» от 14 июня 2012 года № 851.

- повседневной деятельности – при отсутствии антитеррористической угрозы;
- повышенный («синий») – при наличии требующей подтверждения информации о реальной возможности совершения террористического акта;
- высокий («желтый») – при наличии подтвержденной информации о реальной возможности совершения террористического акта;
- критический («красный») – при наличии информации о совершенном террористическом акте либо о совершении действий, создающих непосредственную угрозу террористического акта.

Для реализации мероприятий различных уровней террористической опасности Антитеррористической комиссией Московской области совместно с оперативным штабом в Области выработан следующий порядок действий главы муниципального образования:

1. Действия главы муниципального образования в условиях повседневной деятельности:

- совместно с руководителями правоохранительных органов в муниципальном образовании регулярно изучает и анализирует информацию о состоянии общественно-политической и социально-экономической обстановки, складывающейся на территории муниципального образования, развитие которой может оказать негативное влияние на уровень антитеррористической защищенности, вырабатывает необходимые предложения по устранению причин и условий, способствующих проявлению таких процессов и докладывает их председателю Антитеррористической комиссии МО;
- участвует в реализации на территории муниципального образования государственной политики в области противодействия терроризму, а также в подготовке предложений в Антитеррористическую комиссию МО по совершенствованию законодательства Области по вопросам профилактики терроризма;
- участвует в разработке плана первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта на территории муниципального образования;

- организует подготовку предложений по привлечению и практическому применению сил и средств районного (городского) звена территориальной подсистемы РСЧС в ликвидационных мероприятиях, производит расчет сил и средств муниципального образования и их подготовку для выполнения задач по эвакуации, медицинскому и тыловому обеспечению, организации связи и аварийно-спасательным работам;
- организует и осуществляет поддержание готовности сил и средств районного (городского) звена территориальной подсистемы РСЧС, выделенных в состав сил и средств, осуществляющих первоочередные мероприятия по предотвращению акта терроризма, к решению возложенных на них задач;
- участвует в организации мероприятий, проводимых руководителем оперативной группы, заседаниях оперативной группы, совместных тренировках и учениях по отработке вопросов управления и практического применения сил и средств, выделяемых в распоряжение группы;
- отдает необходимые распоряжения о формировании соответствующих групп;
- разрабатывает меры по профилактике терроризма, устранению причин и условий, способствующих его проявлению, обеспечению защищенности объектов от возможных террористических посягательств, а также по минимизации и ликвидации последствий террористических актов, осуществляет контроль над реализацией таких мер;
- осуществляет контроль над выполнением решений Национального антитеррористического комитета (НАК), оперативного штаба в Московской области, Антитеррористической комиссии МО и собственных решений;
- обеспечивает взаимодействие с правоохранительными органами, Антитеррористической комиссией МО, центральными исполнительными органами государственной власти Области, органами местного самоуправления муниципального образования, общественными объединениями и организациями.

2. Действия главы муниципального образования при наличии, требующей подтверждения, информации о реальной возможности совершения террористического акта – уровень террористической опасности повышенный («синий»):

- совместно с руководителями правоохранительных органов изучает поступившую информацию и организует своевременное информирование населения о том, как вести себя в условиях угрозы совершения террористического акта;
- организует проведение дополнительных инструктажей персонала и подразделений потенциальных объектов террористических посягательств, осуществляющих функции по локализации кризисных ситуаций, с привлечением в зависимости от полученной информации специалистов в соответствующей области;
- организует проведение проверок и осмотров объектов инфраструктуры, теплопроводов, газопроводов, газораспределительных станций, энергетических систем в целях выявления возможных мест закладки взрывных устройств;
- совместно с руководителями правоохранительных органов организует проведение проверки на предмет закладки взрывных устройств на маршрутах передвижения участников публичных и массовых мероприятий, обследование потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан в целях обнаружения и обезвреживания взрывных устройств.

3. Действия главы муниципального образования при наличии подтвержденной информации о реальной возможности совершения террористического акта – уровень террористической опасности высокий («желтый»):

- проводит уточнение расчетов, имеющихся в муниципальном образовании, сил и средств, предназначенных для ликвидации последствий террористических актов, а также технических средств и специального оборудования для проведения спасательных работ;

- организует проведение дополнительных тренировок по практическому применению сил и средств, привлекаемых в случае возникновения угрозы террористического акта;
- организует проверку готовности персонала и подразделений потенциальных объектов террористических посягательств, осуществляющих функции по локализации кризисных ситуаций, и отработку их возможных действий по пресечению террористического акта и спасению людей;
- совместно с руководителями правоохранительных органов определяет места, пригодные для временного размещения людей в случае их эвакуации, при введении правового режима контртеррористической операции, а также источники обеспечения их питанием и одеждой;
- организует перевод соответствующих медицинских организаций в режим повышенной готовности;
- проводит оценку возможностей медицинских организаций по оказанию медицинской помощи в неотложной или экстренной форме, а также по организации медицинской эвакуации лиц, которым в результате террористического акта может быть причинен физический вред.

4. Действия главы муниципального образования при наличии информации о совершенном террористическом акте либо о совершении действий, создающих непосредственную угрозу террористического акта – уровень террористической опасности критический («красный»):

- уясняет характер совершаемого (совершенного) террористического акта и объявляет через единую дежурную диспетчерскую службу совместный сбор членов антитеррористической комиссии и комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципального образования;
- лично устанавливает связь с руководителем оперативной группы⁹ в муниципальном

⁹ Руководитель оперативной группы – руководитель органа непосредственного управления силами и средствами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (руководитель территориального подразделения ФСБ или полиции) и органов местного самоуправления на территории муниципального образования, привлекаемых к проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта.

образовании, совместно с ним определяет место размещения оперативной группы по проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта,¹⁰ представителей иных организаций и служб, задействованных в проведении первоочередных мероприятий. Осуществляет свою работу в составе оперативной группы;

- реализует в кратчайшие сроки комплекс мероприятий по организации взаимодействия с руководством подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Московской области, руководителями исполнительных органов государственной власти Московской области.

С получением информации о совершении террористического акта осуществляются первоочередные мероприятия по его пресечению на территории муниципального образования. Мероприятия проводятся в соответствии с ранее разработанным и утвержденным планом.

При проведении первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта, проводимой территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, основные усилия глава муниципального образования сосредотачивает на выполнении следующих мероприятий:

- перевод сотрудников аппарата антитеррористической комиссии муниципального образования, участвующих в оказании содействия в обеспечении первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта, на особый режим работы;

- мониторинг информации, поступающей от имеющихся источников, для принятия обоснованных предложений и последующих решений в соответствии с полномочиями главы муниципального образования Московской области;

- проведение совместного внеочередного заседания антитеррористической комиссии муниципального образования и комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности с

приглашением руководителей организаций, участвующих в оказании содействия по обеспечению операции по пресечению террористического акта, и постановка задач;

- в соответствии с полномочиями и имеющимися силами и средствами организаций и предприятий муниципального образования принятие мер, необходимых для проведения эвакуации населения из зоны первоочередных мероприятий, оказания срочной медицинской помощи и возможных аварийно-восстановительных работ на системах жизнеобеспечения объектов. Организация доставки питьевой воды (в случае ограничения функционирования систем водоснабжения).

к «Ч» + 0.30 выполнить следующие мероприятия:

- членам антитеррористической комиссии муниципального образования, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, руководителям организаций, участвующим в оказании содействия в обеспечении операции по пресечению террористического акта на объекте массового пребывания людей, перейти на особый режим работы, организовать временный пункт управления и установить взаимодействие с заинтересованными организациями.

к «Ч» + 1.00 выполнить следующие мероприятия:

- создать 5 функциональных групп из числа сотрудников администрации и муниципальных учреждений для оказания содействия правоохранительным органам в решении поставленных задач по ликвидации угрозы террористического акта и минимизации его последствий:

- группа эвакуации – осуществляет мероприятия по проведению эвакуации людей и материальных ценностей из зоны чрезвычайной ситуации, вызванной террористическим актом. Руководителем группы является заместитель главы муниципального образования. Количественный состав группы – 15 чел.;

¹⁰ Первоочередные мероприятия по пресечению террористического акта – комплекс организационно-управленческих, оперативно-розыскных и иных мероприятий по пресечению террористического акта на территории муниципального образования.

- группа материально технического обеспечения – организует материально-техническое и специально-техническое обеспечение первоочередных мероприятий, а также совместно с руководителями территориальных правоохранительных органов организует размещение, обогрев и питание личного состава подразделений, привлекаемых к контртеррористической операции. Количественный состав группы – 7 чел.;

- группа медицинского обеспечения – осуществляет оказание медицинской и психологической помощи пострадавшим, обеспечение их эвакуации в лечебные учреждения. Руководителем группы является начальник Управления здравоохранения администрации муниципального образования. Количественный состав группы – 5 чел.;

- группа ликвидации и минимизации последствий террористического акта – организует спасение лиц, находящихся в зоне проведения первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта, и при необходимости участников мероприятий, а также ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных пожаром, взрывом или разрушением в результате террористического акта, возможных последствий загрязнения и заражения окружающей среды либо применения отравляющих веществ. Руководитель группы – заместитель главы администрации муниципального образования. Количественный состав группы – 25 чел.

- группа взаимодействия со средствами массовой информации – организует информационное обеспечение по освещению сложившейся чрезвычайной ситуации. Руководителем группы является начальник Управления по связям с общественностью администрации муниципального образования. Количественный состав группы – 4 чел.

После постановки задач руководителям функциональных групп глава муниципального образования проводит следующие мероприятия:

- организует сбор информации о наличии жертв теракта, повреждениях инфраструктуры на территории муниципального образования;
- определяет комплекс первоочередных мероприятий, в части, касающейся администра-

ции муниципального образования, в том числе и по обеспечению безопасности населения, находящегося или проживающего в зоне совершения террористического акта, представляет на утверждение руководителю оперативной группы в муниципальном образовании варианты их эвакуации;

- уточняет расчет сил и средств для выполнения первоочередных мероприятий, отдает необходимые распоряжения об их направлении в указанные районы сосредоточения;

- готовит расчеты и предложения руководителю оперативной группы по задачам и порядку применения сил и средств, привлекаемых к подготовке и проведению мероприятий защиты населения и ликвидации последствий террористического акта;

- организует в части, касающейся материально-технического обеспечения действий муниципальных сил при осуществлении первоочередных мероприятий по пресечению акта терроризма;

- во взаимодействии с органами внутренних дел принимает меры по усилению охраны объектов органов государственной власти и местного самоуправления, связи, транспорта, промышленности и жизнеобеспечения муниципального образования;

- оказывает содействие в развертывании пунктов оказания первой медицинской помощи пострадавшим и возможным жертвам силами учреждений скорой медицинской помощи, службы медицины катастроф муниципального образования (при наличии);

- совместно с должностными лицами объекта ЖКХ, в отношении которого совершен террористический акт, организует работу по обеспечению его технической и энергетической безопасности, ближайшей зоны и представление руководителю оперативной группы в муниципальном образовании поэтажных схем объекта, линий подземных коммуникаций, систем энергоснабжения, водоснабжения, вентиляции, канализации и т.д.;

- определяет порядок выполнения заявок (согласованных с руководителем оперативной группы в муниципальном образовании) взаимодействующих органов, привлекаемых к перво-

очередным мероприятиям, по их материально-техническому обеспечению;

- организует проведение мероприятий по оповещению и информированию населения муниципального образования, а также по организации эвакуации людей и материальных ценностей из зоны совершения террористического акта;
- предоставляет руководителю оперативной группы в муниципальном образовании имеющуюся информацию об изменениях в положении и состоянии подчиненных сил и средств, выделенных для выполнения совместных задач;
- в рамках своей компетенции организует выполнение иных мероприятий, направленных на создание необходимых условий для реализации первоочередных мероприятий по пресечению актов терроризма.

4.1. Действия главы муниципального образования при проведении контртеррористической операции.

Контртеррористическая операция (далее – КТО) проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно.

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 проведении КТО глава муниципального образования, в рамках своей компетенции, принимает участие и оказывает содействие в:

- эвакуации всех посторонних лиц и отбуксировке транспортных средств с территории (объектов), в пределах которой (на которых) проводится КТО, и размещению их в безопасных местах во взаимодействии с сотрудниками органов Федеральной службы безопасности, органов внутренних дел Российской Федерации и подразделений МЧС России;
- обеспечении технической поддержки сотрудников подразделений связи группировки сил и средств;

- обеспечении оперативного штаба картами-схемами объекта и прилегающей территории, схемами коммуникаций, силовых, газовых, водопроводно-канализационных сетей и отопительной системы, всех тоннелей, подземных переходов и подробным планом БТИ с экспликацией помещений объекта захвата;

- во взаимодействии с сотрудниками подразделений материально-технического обеспечения группировки сил и средств;

- обеспечении снабжения участников КТО необходимым материально-техническим имуществом, горюче-смазочными материалами, питанием, транспортными средствами, специальной техникой и другими техническими средствами;

- развертывании и оборудовании пунктов питания, оказания медицинской и психологической помощи, фильтрационных пунктов и др.;

- мобилизации медицинского персонала медицинских учреждений, находящихся на территории муниципального образования, для оказания первой неотложной медицинской и психологической помощи лицам, пострадавшим в результате совершения террористического акта и в ходе проведения КТО.

4.2. Действия главы муниципального образования при ликвидации последствий террористического акта.

После завершения активных действий сил и средств спецслужб, в соответствии с решением оперативного штаба в Московской области глава муниципального образования принимает участие в минимизации и (или) ликвидации последствий террористического акта:

- во взаимодействии с сотрудниками МЧС организует выполнение подчиненными структурами работ по тушению возникших очагов возгорания, разборке завалов, проведении спасательных мероприятий по оказанию помощи лицам, пострадавшим в результате совершенного террористического акта и проведенных боевых мероприятий;

- осуществляет управление действиями подчиненных структур при эвакуации пострадавших и раненых, а также действиями сил и средств при ликвидации последствий террористического акта;

- организует подготовку предложений о возмещении вреда и ущерба пострадавшим, раненым, семьям погибших, а также материального ущерба объектам на территории муниципального образования;

- оказывает помощь в проведение следственных действий на месте совершения террористического акта.

Проведение дальнейших мероприятий по ликвидации последствий террористического акта и нормализации социально-политической обстановки в районе его совершения главой муниципального образования осуществляется в рамках деятельности антитеррористической комиссии.

Таким образом, организация противодействия терроризму в муниципальных образованиях Московской области занимает особое место и руководство Области уделяет этому вопросу самое пристальное внимание.

Вместе с тем, проведенный анализ позволил выявить в данной сфере деятельности некоторые проблемы и на их основе выработать ряд предложений.

Во-первых, продолжить развивать и расширять федеральную нормативную правовую базу, регулирующую вопросы противодействия терроризму. Необходимо утвердить федеральным законом Положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации, в

котором наделить аппараты антитеррористических комиссий в субъектах РФ полномочиями по осуществлению государственного надзора (контроля) за исполнением поручений Президента РФ, указаний НАК и решений Комиссии в сфере противодействия терроризму, а также право проведения проверок состояния антитеррористической защищенности объектов различных категорий, независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности.

Во-вторых, определить задачи и полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области противодействия терроризму, а также дать четкое определение понятию «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма и экстремизма» для всех субъектов в сфере противодействия терроризму.

В-третьих, в целях организации согласованных действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, центральных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в условиях угрозы и совершения террористического акта определить порядок введения степеней террористических опасностей и угроз, а также порядок действий в соответствии с ними.





В.Н. Давыдов / V. Davydov

кандидат политических наук,
полковник запаса

Глобальные угрозы информационного общества

Global threats to the information society

В статье анализируются актуальные проблемы, связанные с современными вызовами и угрозами информационного общества. Рассматриваются новые формы и методы киберпреступлений, кибервойн и кибертерроризма, количественный и качественный рост которых свидетельствуют о высоких темпах криминализации информационной сферы.

Ключевые слова: информационная безопасность, информационные технологии, киберпреступление, киберпреступники, кибератаки, кибервойны, кибертерроризм.

In this article the author examines the current problems associated with the modern criminal threats and challenges of information society. Author also explores new forms and methods of cybercrime, cyber-war and cyber-terrorism, the quantitative and qualitative growth of which is the evidence of the high rates of criminalization in the information sphere.

Keywords: information security, information technology, cyber-crime, cyber-criminals, cyber-attacks, cyber-war, cyber-terrorism.

1. Оперативные карты виртуальной войны.

С форсированным развитием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в перечне глобальных угроз появились кибернетические атаки, представляющие собой проявления террористической активности хакеров-

одиночек, а также преступных транснациональных синдикатов и государств, ведущих непрерывную информационную войну. По некоторым данным, в настоящее время практически 120 стран используют Интернет в качестве средства для атак на правительственные компьютерные системы других государств, финансовые рынки и критически важные инфраструктуры¹

¹ Еляков А. Кибербезопасность – острейшая проблема современности // Свободная мысль 2011. №7-8. С.238. Акторами (субъектами) борьбы в киберпространстве являются: государства (коалиции государств); межгосударственные организации; негосударственные (в том числе незаконные международные) вооруженные формирования и организации террористической, экстремистской, радикальной политической, радикальной религиозной направленности; транснациональные корпорации (ТНК); виртуальные социальные сообщества; медиа-корпорации; преступные элементы. По уровню, потенциалу участников информационного противостояния можно судить о масштабах кибератак: операции, проводимые в международном масштабе (например, в ходе межгосударственных конфликтов, конкурентной борьбы транснациональных корпораций и т.д.); на уровне государства (с участием в интересах органов государственной власти, как правило, в целях идеологического (пропагандистского) обеспечения государственной политики, защиты государственных интересов); на уровне отдельных компаний (корпораций), политических партий и общественных (религиозных) организаций (в ходе конкурентной борьбы, отстаивании и пропаганды интересов) / Остапенко Г.А. Остапенко Г.А. Информационные операции и атаки в социотехнических системах. – М.: Горячая линия-Телеком, 2007. С. 21-22.

Со второй половины XX века мировое общество в ожидании Апокалипсиса, по меткому выражению У. Бека, перешло от «солидарности нужды к солидарности страха»². В качестве катализаторов страха выступают: потенциальное ядерное столкновение; международный терроризм; глобальные катаклизмы в природной среде и техносфере. Ведущие специалисты Запада в этой связи старательно эксплуатируют тему глобальной кибервойны³. Так, руководитель подразделения по сотрудничеству в сфере обороны киберпространства НАТО К. Колеман заявил, что «кибертерроризм и кибератаки представляют собой такую же по степени угрозу национальной безопасности, как и ракетная атака»⁴.

Глава киберкомандования США генерал К. Александер отметил, что в распоряжении американских военных находятся «свыше 7 миллионов компьютеров, объединенных в 15 тыс. сетей, которые обслуживают более 90 тыс. сотрудников». Специалисты Пентагона ежечасно фиксируют примерно 250 тыс. попыток взлома этих систем – свыше 6 миллионов в сутки»⁵. Об ущербе национальным интересам при этом не сообщается...

Произвол в электронных сетях имеет не только конкретное стоимостное выражение, но и приносит сопутствующие потери международному престижу государства, авторитету власти, психологическому самочувствию населения. В одной из статей, опубликованной в «Вашингтон пост», бывший руководитель Агентства национальной безопасности США адмирал М. Макконелл утверждал, что в отношении военных информационных ресурсов вопросы безопасности стоят в США особенно остро, поскольку США уже

находятся в состоянии информационной войны и проигрывают ее⁶.

Если столь технологически состоятельные Соединенные Штаты Америки испытывают психологический дискомфорт и несут колоссальные финансовые убытки от атак из веб-пространства, сопоставимые с ущербом от урагана «Катрина», то, что говорить о других, менее защищенных национальных экономиках?

В оценке рисков «цифровой цивилизации» и ее электронных коммуникаций выделяют три самостоятельных направления исследований: угрозы кибервойны, кибертерроризма и криминальных проявлений. Остановимся подробнее на субкультуре информационного общества – кибертерроризме.

Информационная сфера – святая святых национальной безопасности любого государства – не единственный объект преступных атак «из ниоткуда»⁷.

С точки зрения Г.А. Остапенко, проблема радиоэлектронной борьбы и технической защиты информации была возведена в ранг государственной. Получили развитие криптографические, правовые, организационные, программные и аппаратные средства противодействия информационно-кибернетических операциям на объектах информатизации, в компьютерных и телекоммуникационных системах. Реальной угрозой обществу стала преступность в сфере высоких технологий, посягательства на государственную и коммерческую тайну. Параллельно развернулась информационная война за человеческие умы... Многообразие рассмотренных выше факторов, по большому счету, сводится к двум важнейшим проблемам современности: защите информации

² Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. – М.: Прогресс-Традиция. 2000. С. 59.

³ Кларк Р., Нейк Р. Третья мировая война: какой она будет? Высокие технологии на службе милитаризма. – СПб.: Питер. 2011.

⁴ Coleman K. Cyber Weapons and E-Bombs//Defensetech Org. Mart 13, 2008, www.Defensetech.org/archives/cat_cyberwarfare.html.

⁵ См.: «Глобус ИТАР-ТАСС» 2010. №24.С.35.

⁶ Цит. по «США и Канада: экономика, политика, культура» 2011. №1. С.52.

⁷ Первое письменное упоминание «киберпространства», как утверждает автор книги «Техногнозис: миф, магия и мистицизм в информационную эпоху» Э. Дэвис, принадлежит французскому драматургу и киноактеру А. Арто, упомянувшего эту категорию в труде «Театр и его двойник» (1938 г.). Современное истолкование популярного определения есть в Уставе Комитета начальников штабов (КНШ) ВС США Joint Pub. 3-13 2006 г. (Информационные операции), где киберпространство рассматривается как «сфера (область), в которой применяются различные радиоэлектронные средства (связи, радиолокации, разведки, навигации, автоматизации, управления и наведения), использующие электромагнитный спектр частот для приема, передачи, обработки, хранения, видоизменения (трансформации) и обмена информации и связанная с ними информационная инфраструктура ВС США».

и защите от информации, то есть противодействию информационно-кибернетическим и информационно-психологическим операциям⁸.

Названные категории определяют и проблемно-тематическое поле настоящей публикации.

Специфичность борьбы в виртуальном пространстве задана физическими и технологическими параметрами Интернета, который стал основой функционирования планетарной экономики, своеобразной нервной системой общества. Целесообразно поближе познакомиться с материально-технологической составляющей информационных обменов и, разумеется, с пространством обменов киберударами.

1. Системы доменов и доменных адресов, определяющие символическое положение веб-сайтов в веб-пространстве, его топологию.

Необходимо особо подчеркнуть, что домены делятся на общие (com, net, org, biz, edu) и национальные (ru, uk, fr и т. д.). Система доменов поддерживается согласием основных провайдеров – организаций, предоставляющих услуги доступа в Интернет⁹.

Ведущая роль в управлении Интернетом принадлежит ICANN, которая контролирует значительную часть доменного пространства и структуру Интернет-протоколов. Эта организация (со штаб-квартирой в Калифорнии) была создана в 1998 г. по решению правительства США. В протоколах Интернета имеется возможность создания любых новых доменов и языковых зон, в том числе национальных. При реализации ряда сценариев мирового и регионального развития Интернет может распасться на множество национальных и корпоративных зон, вход и выход из которых будут контролироваться правительствами и новыми акторами мировой политики. Например, транснациональными корпорациями (ТНК), сетевыми сообществами или хакерскими группами.

Общеизвестно, что параллельно с глобальной Сетью существуют сети Интранета, которые складываются, как правило, внутри корпораций, отрасли, силового ведомства. В целях безопасности такие сети лишены выхода в Интернет. Наряду с такими цифровыми лагунами в электронной галактике существуют «темные» и «сумеречные зоны», невидимые для большинства пользователей. При этом их количество превышает 100 млн адресов и составляет около 5% общей численности. В таких зонах расположены по преимуществу сайты военных ведомств США, использующих созданную в годы «холодной войны» адресную систему «Minitel». Часть сайтов с расширением .mil поддерживается, другая нет. «Сумеречные зоны» Интернета считаются заброшенными и используются хакерами (взломщиками компьютерных систем) и их группами¹⁰.

2. Системы серверов, кабелей и спутников, через которые проходит интернет-трафик.

На начало 2003 г. подавляющее большинство системообразующих серверов (по некоторым данным, 9 из 13 самых крупных) находилось на территории США. В конце 2003 г. первый такой сервер появился и на территории России. Это дает США потенциальную возможность контроля над содержанием (контентом) Интернета. Ситуация во многом повторяется с кабельной системой и на других континентах. Космическая составляющая мировой коммуникационной системы представлена группировками орбитальных ретрансляторов «Iridium», «Global-Star» и другими, сконструированными для мобильной связи и передачи теле-сигнала, а также глобального позиционирования (американская система «GPS», российская «ГЛОНАСС», европейская «Galileo»). При известной модернизации эти системы могут использоваться в целях мониторинга трафика, что весьма важно для организационно-технологической составляющей международной антитеррористической деятель-

⁸ Остапенко Г.А. Информационные операции и атаки в социотехнических системах. М.: Горячая линия-Телеком, 2007. С. 4.

⁹ Доменное имя – присвоенное сайту уникальное имя, позволяющее однозначно идентифицировать сайт в Интернете и обратиться к его содержимому (контенту). Доменные имена назначаются (регистрируются) соответствующими организациями, отвечающими за формирование структуры World Wide Web в данном регионе и глобальной Сети.

¹⁰ Песков Д.Н. Интернет в мировой политике: формы и вызовы / в кн. Современные международные отношения и мировая политика. – М.: Просвещение, 2005. С. 226-230.

ности, не исключая при этом и глобального контроля над оппозиционными властями.

3. Системы поисковых механизмов. По оценкам аналитиков, крупнейшие поисковые системы (совокупно индексируют не более 45% общего количества страниц, размещенных в Интернете). «Существует мнение, – пишет Д. Песков, – что... с поисковыми системами напрямую связан вопрос о механизмах и сути власти в Интернете. Если представительства той или иной организации в Интернете не «обсчитаны» поисковой системой, то для абсолютного большинства пользователей эта организация не существует. Такая ситуация порождает механизмы подавления и контроля отдельных акторов, поскольку допускает появление «онлайн-варианта государства»¹¹.

При том, что в Интернете действуют совершенно иные акторы, нежели в обычном мире, и совокупная мощь отдельной нации-государства, преломленная в веб-пространстве, значительно уступает возможностям, например, компании «Гугл» или «онлайн-общества», связанного с антиглобалистским движением. Исключение, подтверждающее правило, – США, которым доступен частичный институциональный контроль над Интернетом, но инфраструктура этого государства наиболее уязвима, о чем неоднократно заявляли представители правящих кругов и экспертного сообщества США. Особые их нарекания следуют в адрес Китая, который они называют «центром кибератак и хакерского произвола».

Искушенные бойцы виртуальных войн США, как представляется, намеренно уступают пальму первенства Пекину, хотя в самих Соединенных Штатах Америки военные ИКТ многократно превосходят КНР и другие страны по силе и мощи воздействия¹².

Существует также множество мелких поисковых механизмов и средств индексации и извлечения контента, в том числе представляющие

закрытые корпоративные информационные системы и альтернативные пиринговые сообщества, такие как «Гнутелла», «Морфеус», «Казаа» и др.¹³

Поисковые системы иногда используются для доступа к информации, которая заблокирована национальными правительствами. Известна практика закрытия правительством Китая доступа к определенным сайтам (форма борьбы с диссидентами). Однако «Гугл» сохраняет копии индексируемых страниц, что позволяет китайским инакомыслящим получать доступ к сайтам, которые в КНР запрещены. Блокировать подходы к самому «Гуглу» значительно сложнее. Кроме того, существует множество окольных путей доступа к запрещенному контенту, в том числе с использованием пиринговых технологий, разрабатываемых хакерскими группами¹⁴.

В виртуальном пространстве сверхобильно представлены системы гейтов и периферийные инфраструктуры с иными способами коммуникации. Например, передачей голоса. Современные системы сотовой связи, начиная со стандарта GSM, Wikileaks и Facebook позволяют получать и передавать данные, фактически становясь частью Интернета. В результате резко возрастает общее число его пользователей, а, значит, и растут возможности использования мобильных технологий в информационной борьбе. Так называемая «корпоративная мобильность» позволяет сотрудникам компаний работать в локальных бизнессетях, входя через виртуальный офис в сервер фирмы с собственных смартфонов iPhone или планшетов iPad. Дистанционная включенность сотрудников в производственный процесс называется «Bring Your Own Device (BYOD)». В США и Европе доля фирм, применяющих – по разным мотивам – BYOD, составляет около 78%, а в России до 30%. Подобная интеграция снижает расходы на IT-технологии втрое, но насколько увеличивает риски в сфере корпоративной безопасности?¹⁵

¹¹ Песков Д.Н. Указ. Соч. С. 228.

¹² Черненко Е. Киберы идут // Newsweek 2010. 20 – 26 сентября. С. 38-43.

¹³ Пиринговые технологии (с англ. букв. – равный с равным) позволяют напрямую связывать компьютеры пользователей в среде Интернета без обращения к «посреднику» в виде центрального сервера.

¹⁴ В англоязычной литературе и СМИ их называют «террористами киберспейса» // Survival Guide to the Information Superhighway. Ibid.P.33.

¹⁵ Баулин А. На работу со своим планшетом // Эксперт 2012. №46. С.76.

Новые стандарты позволяют почти полностью интегрировать сотовые сети в структуру Интернета. Гейты, или специальные сервисы, встраивают его в остальные традиционные средства коммуникации: телеграфную связь, почту, телефонию, телевидение, передачу информации о финансовых рынках и т. д., фактически замыкая на себя все виды опосредованной коммуникации человека. «Быстрые революции» в странах Северной Африки и Ближнего Востока осуществлялись за счет комбинированного использования Интернета и сотовых сетей. Например, участники событий 2011 г. в Тунисе, Египте, Ливии координировали свои действия при помощи SMS-технологий, обходя кордоны полиции и веб-контроль спецслужб.

Так, по признанию «буревестника» арабской революции Ваэля Гонима, он в период подготовки массовых манифестаций на площади Тахрир, использовал программу «Tog», которая в веб-пространстве искажала координаты его IP-адреса, подменяя «местожительство» революционера адресами различных стран¹⁶. И такая универсальная технология и ей подобные программы доступны всем пользователям.

Военные и антитеррористические операции в киберпространстве являются объектом активного теоретического осмысления и многие аспекты этого творческого процесса еще далеки до завершения. Поэтому устоявшихся представлений о механизмах воздействия, эффективности применения и защиты от кибероружия, выработки стратегии и тактики, способах наступления и обороны, ведения киберразведки пока нет. Надо заметить, что сейчас отсутствует и однозначное истолкование технологий подготовки специалистов такого профиля. Понятийный аппарат еще только формируется, однако наиболее употребимые категории киберборьбы начинают приобретать самые общие контуры. Как в военном деле, так и в смежных с ним сферах – международных отношениях, международном праве, социологии, политологии, индустрии информационно-коммуникационных технологий.

В американской и английской военной терминологии кибервойна рассматривается как составная часть информационной войны (информационных операций). Основными характеристиками и принципами информационной и кибервойны являются:

- информационная сфера – такая же область боевых действий, как воздушно-космическое, морское и наземное пространство;
- информационная и кибервойна имеют ассиметричный характер (государство, обладающее небольшими вооруженными силами, способно нанести серьезный урон противнику, значительно превосходящему его по количеству личного состава и боевой технике);
- ведение информационной и кибервойны в виртуальном пространстве непосредственно или косвенно оказывает воздействие на события в реальном мире (влияет на поведение людей, боевую технику, оружие и системы управления);
- информационная и кибервойна сказывается на когнитивных и эмоциональных процессах, психологическом состоянии людей, влияет на их восприимчивость, оценку событий и на характер принимаемых решений;
- существует неясность и неопределенность правил применения, отсутствие полноценных данных о возможностях, скорости и эффективности реакции радиоэлектронных систем, средств и отдельных элементов различных компьютерных сетей;
- существует трудность распознавания умышленных или непреднамеренных (случайных) действий и процессов в киберпространстве;
- присутствует необходимость одновременного использования сил и средств информационных операций как для воздействия на противника, так и в целях защиты своих вооруженных сил и войск союзников;
- возможность ведения информационной и кибервойны в ограниченной (небольшой) области киберпространства;
- цель информационной и кибервойны заключается в обеспечении эффективности «сете-

¹⁶ Гоним В. Революция 2.0. Документальный роман / Пер. с англ. Т.Даниловой. – СПб.: «Лениздат», «Команда А», 2012. С.109.

центрической войны» (ведения боевых действий в условиях сетевого управления войсками, боевой техникой, оружием на основе формирования единого информационно-коммуникационного пространства, в масштабе времени, близкому к реальному);

- расстояние до цели воздействия не имеет значения (не играет определяющей роли при выборе объекта воздействия);
- противник может воздействовать на критически важные объекты государства, экономику и вооруженные силы анонимно и скрытно;
- влияние на информационную сферу может носить правомерный (иногда непреднамеренный характер), но в любом случае его источник зачастую трудно поддается определению;
- успех информационной и кибервойны основывается на методологии использования интегрированных возможностей всех сил информационных операций, сил, их обеспечивающих или связанных с их применением¹⁷.

Анализ войн конца XX – начала XXI века в Югославии, Ираке, Афганистане показывает, что информационное противоборство в виртуальном и смежных с ним сферах имеет как минимум восемь следующих направлений:

1. Борьба с системами управления;
2. Информационно-разведывательные операции;
3. Электронная борьба;
4. Психологическая борьба;
5. «Хакерская» борьба;
6. «Кибернетическая» и «сетевая» война;
7. Экономическая информационная борьба (информационная блокада и информационный империализм);
8. Международный информационный терроризм.

Обладание перспективными IT-разработками позволяет США быть лидером в гонке инфор-

мационных вооружений¹⁸. Так, в середине 2011 г. было объявлено, что Вашингтон готов потратить 42 млн долл. на разработку программного обеспечения (ПО) для выявления и систематизации данных о морально-психологическом состоянии военнослужащих и других групп населения разных стран, тенденциях и событиях, которые могут иметь отношение к безопасности США.

Предполагается, что система будет отслеживать враждебную по отношению к США пропаганду и помогать вести контрпропаганду, используя подставных личностей, влияющих на онлайн-обсуждения и распространяющих американскую «точку зрения». Ее название «SMISC» расшифровывается как «социальные медиа в стратегической коммуникации». Область развертывания – Facebook, Twitter, YouTube и другие популярные социальные сервисы.

В соответствии с техническим заданием каждая фальшивая онлайн-личность должна обладать правдоподобным прошлым, и что любой из 50-и управляющих личностями сможет оперировать фальшивыми онлайн-личностями со своих рабочих компьютеров «без страха быть раскрытыми хитрыми противниками». Существующие технологии уже позволяют вести секретную деятельность в блогах на иностранных языках, которая позволит противостоять экстремистам и вражеской пропаганде за пределами США. Онлайн-вмешательство планируется пока вести на четырех языках: арабском, фарси, урду и пушту. Кстати, подобная система контроля онлайн-личности может быть подвержена уголовному преследованию, если будет использована против граждан США, где ряд людей-ботов уже представили перед судом¹⁹.

Каждый из субъектов информационного противоборства, в зависимости от имеющихся ресурсов, прибегает к стандартным формам борьбы и использует доступное информацион-

¹⁷ Паршин С.А., Горбачев Ю.Е., Кожанов Ю.А. Кибервойны – реальная угроза национальной безопасности?. – М.: КРАСАНД, 2011. С.18-19.

¹⁸ Оценивая матрицу угроз по ведению операций в киберпространстве (в результате анализа потенциала 175 стран и организаций), фирма «Technology for Solutionary» составила список из десяти наиболее угрожающих. Ранжирование, включающее США, выглядит следующим образом: 1. Китай; 2. Коммерческая сеть РФ RBN (Russian Business Network); 3. Иран; 4. Сети связи России, имеющие непосредственное подключение к сетям Франции; 5. Экстремистские/террористические группы; 6. Израиль; 7. КНДР; 8. Япония; 9. Турция; 10. Пакистан. См.: Паршин С.А., Горбачев Ю.Е., Кожанов Ю.А. Указ. соч. С. 49 – 50.

¹⁹ См.: <http://www.inosmi.ru/usa/20110318/167469729.html>

ное оружие. Или, говоря иначе, средство уничтожения, искажения или хищения информационных массивов, добывание из них необходимой информации после преодоления систем защиты. Отличительными чертами информационного оружия являются: многослойная защита, скрытность, масштабность и универсальность.

Чтобы классифицировать какой-либо продукт в качестве кибероружия, необходимо наличие трех основных компонентов:

- средство доставки оружия (Weapon Delivery Vehicle);
- компонент преодоления системы безопасности (Security Breaching Component);
- полезная нагрузка – программный код вредоносного компонента (Payload – Malicious Activity Code).

Средством доставки оружия может оказаться веб-страница, электронное письмо, микропрограмма, программное приложение или элемент аппаратных средств. Класс виртуального оружия, как правило, имеет признаки вируса и обладает саморепликацией, самоидентификацией, элементами самозащиты. По утверждению фирмы «Symantec», общее количество различных вирусов, программ типа «червь», «троян», циркулирующих в Сети, достигло 3 млн²⁰.

Объектами информационных атак в киберпространстве выступают:

- система социальных отношений информационного общества;
- система политических отношений;
- система психологических отношений (ментальной сферы) социума.

2. Трофеи и жертвы кибертеррора.

По утверждению Х. Туре, генерального секретаря Международного союза электросвязи (МСЭ), следующая мировая война может начаться

в киберпространстве. Если такая война случится, то ситуацию, возможно, не удастся урегулировать обычными средствами: здесь нет стран, организаций, нет обычных держав, каждый гражданин – сверхдержава. Собрал армию ботов, то есть зараженных компьютеров, почти любой человек может стать грозной силой в виртуальном сражении»²¹.

Не исключено, что будущая глобальная электронная война может начаться с локальной разведки боем, предпринятой хакером-одиночкой. Подобные сценарии, возможно, нанесены на оперативные карты потенциальных противников. Вот почему политическое руководство активных игроков в киберпространстве так серьезно относится к любой противоправной акции в информационных коммуникациях.

В силу универсальности и общедоступности Сети гипотетически каждый населенный пункт, город, страна, регион, мировое сообщество в целом по недоброй воле агрессора могут подвергнуться массированной электронной атаке, которая способна мгновенно ввергнуть жизнь жителей в состояние хаоса, исключая какую-либо помощь со стороны. Вот почему ведущие страны мира от лозунгов о бдительности в киберпространстве перешли к формированию новых сил и средств защиты от нового глобального оружия.

Кибертерроризм, аналогично другим аномальным явлениям онлайн-субкультуры современности, представляет собой неотъемлемую составляющую глобальных информационных обменов «цифровой цивилизации». Сложность исследования международного терроризма и его е-производной отмечена многими российскими и зарубежными учеными²². Авторы имеют в виду, прежде всего, его междисциплинарность, не устоявшуюся методологию исследования и ускользающую содержательность (из-за скрытности подготовки и реализации акций) этого про-

²⁰ Паршин С.А., Горбачев Ю.Е., Кожанов Ю.А. Указ. Соч. С. 42-43.

²¹ Сойер П. Третья мировая война может начаться в Интернете // <http://www.osp.ru/cw/2009/32/10450124/>

²² Смирнов А.И. Информационная глобализация и Россия: вызовы и возможности. М.: ИД «Парад», 2005; Цыганов В.В., Бухарин С.Н. Информационные войны в бизнесе и политике: теория и методология. М.: Академический проект, 2007; Бородакий Ю.В., Лободинский Ю.Г. Информационные технологии в военном деле (основы теории и практического применения). М.: Горячая линия-Телеком, 2008; Болыц Н. Азбука медиа. М.: Европа, 2011; Бехманн Г. Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний. М.: Логос, 2012.

тиворечивого социально-политического явления, природой которого является опосредованное (а нередко и прямое) принуждение, насилие. Когда последнее обстоятельство не берется в расчет, то размывается представление о кибертерроризме, который в данном случае мало чем отличается от информационной и психологической войн, а также экстремизма, получившего доступ к каналам массовых коммуникаций. В этой связи следует заметить, что некоторые исследователи не разделяют названных форм информационного насилия, а зачастую оперируют ими как синонимами.

Под кибертерроризмом принято понимать – преступления в сфере компьютерной информации, создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ, а также нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей²³.

В логике юридических дефиниций общественная опасность противоправных действий в сфере IT-технологий выражается в том, что они могут повлечь за собой нарушение деятельности автоматизированных систем управления и контроля различных объектов, серьезное нарушение работы ЭВМ и их систем, несанкционированные действия по уничтожению, модификации, искажению, копированию информационных ресурсов и иные формы незаконного вмешательства в информационные системы, которые способны вызвать тяжкие и необратимые последствия, связанные не только с имущественным ущербом, но и с физическим вредом людям.

Учитывая многообразие криминальных атак в глобальной Сети Интерпол разработал Кодификатор (классификатор) этих е-преступлений, содержащий шесть групп противоправных деяний:

- группа QA – несанкционированный доступ и перехват;
- группа QD – изменение компьютерных данных;
- группа QF – компьютерное мошенничество;
- группа QR – незаконное копирование;
- группа QS – компьютерный саботаж;
- группа QZ – прочие компьютерные преступления.

Известно, что терроризм ведет «кочевой образ жизни» и способен менять позиции, менять театр военных действий (ТВД). Благодаря интернет-коммуникациям²⁴ боевики постоянно включены в мониторинг ситуации, даже если поле боя или территория предстоящей операции отделена от исполнителей кибератаки несколькими государственными границами, сотнями морских миль или километрами суши. Скажем, добившись тактического успеха (или проиграв) на одном фланге, «генштаб ландскнехтов» замораживает боевые действия, но продолжает шантажировать своих противников, прибегая к аргументам угроз, которые транслирует органам власти и гражданам через доступные СМИ или глобальную Сеть, электронную почту.

Несмотря на внешнюю пассивность, «дремотное состояние», глубоко законспирированные боевые ячейки ни на один день не приостанавливают подготовки своих структур, не прекращают анализа и контроля ситуации в регионах и государствах, представляющих интерес для «менеджеров международного е-терроризма». Структуры, планирующие и исполняющие радикальные акции в политической борьбе, постоянно совершенствуются. Шлифуется тактика насилия, обновляется арсенал сил и средств.

Окончание статьи в следующем номере.

²³ Фёдоров А.В. Информационная безопасность в мировом политическом процессе. М.: МГИМО -У, 2006. С. 110.

²⁴ Российский сегмент информационных технологий в виртуальном пространстве, не застрахованный от кибертеррористических атак, прирастает стремительными темпами. Сегодня каждый десятый пользователь Сети в Европе – житель России. В городах нашей страны с населением более миллиона человек порядка 70% молодежи в возрасте до 22 лет регулярно пользуются IT-технологиями. Самое значительное число Интернет-пользователей живет в Москве – 5,8 млн чел. В русскоязычном сегменте Интернета (Рунете) функционируют 7,4 млн блогов и 6,9 млн дневников. А на каждые 100 чел. приходится 153 мобильных телефона.



И.В. Шлыков / Shlykov I.

Старший оперуполномоченный по особо важным делам 1 Отдела Оперативно-розыскного Департамента Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, капитан полиции

Противостояние новым наркотикам: проблемы и перспективы

Dealing with new drugs: problems and prospects

Исследуются проблемы, связанные с противодействием распространению в России новых психоактивных веществ (НПВ), представляющих собой новые разновидности наркотиков. Указанные вещества продаются в России при помощи новейших информационно-коммуникационных технологий под видом обычных лекарственных препаратов, товаров народного потребления и продукции бытовой химии.

Ключевые слова: новые психоактивные вещества, наркотики, наркоугроза, наркотрафик, канал сбыта.

The problems related to addressing the spread in Russia of new psychoactive substances (NIP), which are new versions of drugs. The substances are sold in Russia with the latest information and communication technologies in the guise of traditional medicines, consumer goods and household cleaning products.

Keywords: new psychoactive substances, drugs, drug trafficking, drug distribution channel.

Начало XXI века ознаменовалось наступлением периода бурного развития информационных технологий. Стали появляться новейшие технические решения, нацеленные на максимальное развитие сферы коммуникации и улучшение комфортности жизни. Однако действительность такова, что даже самая идеальная компьютерная система подвергается атакам вирусных программ. Так и в сложившихся реалиях «прогрессивная молодежь» столкнулась с ростом рынка «легального кайфа», представляющего целый ряд психоактивных химических соединений, губительных по своей природе.

Только за последние несколько лет на территории России были выявлены сотни видов новых психоактивных веществ (далее – НПВ). Указанные вещества распространяются хваткими наркодельцами при помощи интернет-заказов, замаскированных под «обычные» лекарственные препараты, товары народного потребления и продукцию бытовой химии.

В среде молодежи НПВ продаются как легальная альтернатива героину, амфетамину, метамфетамину, марихуане, гашишу, кокаину и экстази. При этом используются основанные на особенностях человеческой психики агрессив-

ные рекламные стратегии, формирующие убежденность покупателей в большей безопасности новых психоактивных веществ по сравнению с традиционными наркотиками, в связи с чем призывающие ко всеобщему вниманию надписи «легальные курительные смеси», «спайсы», «миксы», «соль», «свободный кайф» можно было до недавнего времени увидеть повсеместно.

В качестве главной привлекательной черты НПВ для производства и распространения выступает легальный статус их сбыта, абсолютная доступность для потребителя и большая прибыль, несмотря на более высокую цену (по сравнению с героином, марихуаной или гашишем)¹.

Таким образом, за короткий период был сформирован устойчивый рынок, где глобальный теневой оборот НПВ, по различным экспертным оценкам, составляет десятки миллионов долларов.

Кто же стоит за всем этим?

По имеющейся информации, новые психоактивные вещества поступают в Россию из Юго-Восточной Азии, преимущественно из Индии, Китая, Мьянмы и Тайланда. Однако распространителями этой отравы, главным образом, являются наши сограждане либо выходцы из стран СНГ.

Так, в мае 2011 г. на территории Республики Татарстан и в г. Москве сотрудниками Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков (далее – ФСКН России) в ходе реализации оперативной информации ликвидирована крупная преступная группировка. Данная группировка была причастна к контрабанде из Китайской Народной Республики и последующему незаконному сбыту на территории 25-и субъектов РФ новых психоактивных веществ под видом легальных курительных смесей и порошкообразных веществ для различных бытовых нужд (соли для ванн, удобрения, благовонья и т.п.).

Организаторы указанной наркогруппировки – жители Москвы и Казани – привлечены к уголовной ответственности.

Еще одним ярким примером, демонстрирующим противостояние новой наркоугрозе, является ликвидация в октябре 2011 года в г. Москве

устойчивого преступного сообщества, организовавшего контрабандные поставки НПВ из Юго-Восточной Азии на российскую территорию под видом легальных курительных смесей, а также рекламу с использованием Интернета и их последующий сбыт.

В своей противоправной деятельности наркогруппировка активно использовала новейшие технологии в информационно-коммуникационной среде: создавала сайты интернет-магазинов пронаркотической направленности. Для связи с потенциальными покупателями и поставщиками наркотиков использовала электронную почту, а также системы обмена сообщениями: SKYPE, Mail.ru Агент и ICQ. Кроме того, оплату за наркотики принимала при помощи электронных платежных систем (WebMoney и Яндекс деньги).

В ходе оперативно-розыскных мероприятий в 2011 г. сотрудниками ФСКН России в различных районах г. Москвы были задержаны с поличным пять организаторов этого преступного сообщества, из которых четверо оказались гражданами Российской Федерации, один – Украины.

Результатом проведенной кропотливой работы явилось перекрытие одного из устойчивых каналов поставки в нашу страну НПВ, наносящих непоправимый вред здоровью людей.

Известно, что для предъявления обвинения наркораспространителям необходима правовая основа, а именно, чтобы новые психоактивные вещества были включены в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681 (далее – Перечень).

Необходимо отметить еще одну немаловажную проблему, связанную с противостоянием новой угрозы. Речь идет о «легальной динамике» подобного наркорынка, поскольку наркотрафиканты действуют на опережение установленным запретам, разрабатывая НПВ, которые из-за сложности и длительности процедуры включения новых позиций в Перечень считаются вполне легальными и тем самым дают возможность пре-

¹ Средняя цена одного грамма чистого НПВ колеблется от 2500 до 5000 руб.

ступным сообществам заниматься их распространением, не опасаясь уголовного преследования.

Учитывая опасные социально-экономические последствия темпов и масштабов распространения новых видов неподконтрольных психоактивных веществ, а также угрозу здоровью граждан Российской Федерации в Оперативно-розыскном департаменте ФСКН России выделено направление, занимающееся сбором и анализом информации о появляющихся в России новых видах психоактивных веществ и рассмотрением вопроса о возможности установления контроля над их оборотом.

Находясь в постоянном сотрудничестве с экспертно-криминалистическим управлением ФСКН России, научно-исследовательскими институтами, а также компетентными подразделениями Минздравсоцразвития России, Минпромторга России, МВД России, ФСБ России, ФТС России, Минюстом России и прочими заинтересованными ведомствами, с 2010 г. удалось расширить указанный ранее Перечень. В него были включены еще 25 новых позиций наркотических средств и психотропных веществ, три позиции прекурсоров. Кроме того, были внесены специальные дополнения в ранние позиции.

Эти дополнения и являются в настоящее время основой в стратегии контроля над обо-

ротом НПВ на территории Российской Федерации – «стратегии производности». За счет включения редакции «производные наркотических средств и психотропных веществ» в некоторые позиции Перечня существует возможность установления контроля не над одним веществом, а над целым классом структурно близких синтетических веществ, распространяющихся в настоящее время и возможных к появлению в будущем.

В результате принятых по инициативе ФСКН России изменений в законодательстве Российской Федерации на территории нашей страны установлены меры контроля над незаконным оборотом более 500 новых психоактивных веществ.

В целях оперативного реагирования на появление «новых наркотиков» ФСКН России (при тесном взаимодействии с другими органами исполнительной власти) рассматривает вопрос об установлении временного запрета на химические вещества, предполагаемые к внесению в Перечень. Помимо этого, в настоящее время активно разрабатывается комплекс мер, направленных на борьбу с наркоманией путем прогнозирования появления новых видов психоактивных веществ с использованием в этих целях потенциала научных, медицинских и учебных центров.



Краткие сведения о членах Редакционной коллегии

Абашидзе Аслан Хусейнович – зав. кафедрой международного права юридического факультета РУДН, член Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, д-р юрид. наук, профессор РУДН и МГИМО (У).

Андреева Ольга Валентиновна – начальник Управления докторантуры и аспирантуры РУДН, канд. ист. наук.

Блохин Владимир Владимирович – д-р ист. наук, преподаватель кафедры истории России РУДН.

Вихрян Алексей Петрович – главный редактор журналов «Противодействие терроризму. Проблемы XXI - Counter-Terrorism» и «Вестник Московского антикоррупционного комитета», вице-президент НП «МЦПТ», канд. ист. наук.

Возжеников Анатолий Васильевич – д-р полит. наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Герасимов Владимир Иванович – заместитель главного редактора журнала «Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – Counter-Terrorism», заведующий Отделом научного сотрудничества и международных связей ИНИОН РАН, ответственный секретарь Клуба субъектов ИТР, канд. философских наук.

Денисенко Валерий Семёнович – преподаватель кафедры теории и истории международных отношений РУДН, канд. ист. наук.

Джангирян Владимир Гургенович – зав. кафедрой теории и истории международных отношений РУДН, канд. ист. наук, доцент, академик РАЕН.

Дыбов Валерий Александрович – председатель Попечительского совета Агентства безопасности инвестиций и бизнеса в России.

Зворыкина Юлия Викторовна – Советник Постоянного Представительства РФ при Европейском Союзе.

Карташкин Владимир Алексеевич – ведущий специалист Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, профессор кафедры международного права юридического факультета РУДН. Заслуженный юрист Российской Федерации.

Кузнецов Василий Иванович – пресс-атташе Клуба ветеранов органов госбезопасности.

Лобжанидзе Галина Ираклиевна – начальник кафедры специальных юридических дисциплин Южно-Сахалинского филиала Дальневосточного юридического института МВД России, канд. филол. наук, полковник полиции.

Милинчук Вероника Владимировна – помощник Полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе, канд. юрид. наук, Заслуженный юрист РФ.

Молчанов Виктор Фёдорович – заведующий Научно-исследовательским отделом рукописей Российской государственной библиотеки, д-р ист. наук.

Нарбут Николай Петрович – зав. кафедрой социологии РУДН, д-р социол. наук, профессор.

Сирота Марина Владимировна – главный редактор журнала «Жёны офицеров», канд. филол. наук.

Солнцев Александр Михайлович – зам. заведующего кафедрой международного права юридического факультета РУДН. Ответственный секретарь Редакционной коллегии журнала «Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – Counter-Terrorism».

Фёдоров Михаил Васильевич – зам. заведующего кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета РУДН, канд. юрид. наук, доцент. Действительный член РАЕН.

Хзмалян Ара Тигранович – преподаватель кафедры международного и европейского права Российско-Армянского (Славянского) университета, Республика Армения, канд. юрид. наук.

Шайков Александр Александрович – исполнительный директор Клуба ветеранов органов госбезопасности.

Шпаковский Юрий Григорьевич – профессор кафедры национальной безопасности Российской академии государственной службы при Президенте РФ, д-р юрид. наук, генерал-майор.

Шумилов Владимир Михайлович – зав. кафедрой публичного права Всероссийской академии внешней торговли, д-р юрид. наук, профессор.

Юрков Дмитрий Викторович – заместитель главного редактора журнала «Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – Counter-Terrorism», начальник отдела гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций РУДН, канд. ист. наук.