

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 31.07.2012 г.
Отпечатано в типографии
«Технологии рекламы», 127051,
г. Москва, Цветной бульвар, д. 24/2
Заказ № 843
Заявленный тираж 1000 экз.

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

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

- А.А. Паненков / Panenkov A.**
Террористическая преступность в России:
проблемы противодействия и борьбы
(The terror criminality in Russia:
the problem of counteraction and fight).....2

ЭКОНОМИКА ТЕРРОРИЗМА

- Ю.В. Латов / Latov U.**
Экономические потери от актов терроризма
(The economic loss from acts of terrorism).....15

- М.В. Жерновой / Jernovoy M.**
Об обязательном страховании ответственности
за вред, причиненный в результате теракта
(On compulsory insurance of liability
for the harm caused by the terrorist act)26

ТЕРРОРИЗМ – КРАЙНЯЯ ФОРМА ЭКСТРЕМИЗМА

- А.В. Петрянин / Petryanin A.**
Соотношение экстремизма и терроризма:
законодательство и доктрина
(The ratio of extremism and terrorism:
legislation and doctrine).....30

КИБЕРПРЕСТУПНОСТЬ – УГРОЗА ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

- А.Н. Сухаренко / Sukharenko A.**
Современные криминальные вызовы и угрозы
информационной безопасности России
(Modern criminal threats and challenges
information security of Russia).....36

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

- А.В.Павлинов / Pavlinov A.**
Новые уголовные наказания за коррупционные
преступления: «за» и «против»
(New criminal sanctions for corruption crimes:
«for» and «contra»).....42



А.А. Паненков / Panenkov A.

старший научный сотрудник
Отдела проблем борьбы с организованной преступностью,
терроризмом и экстремизмом НИИ Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
старший советник юстиции

Террористическая преступность в России: проблемы противодействия и борьбы

The terror criminality in Russia: the problem of counteraction and fight

В статье на обширном статистическом материале Генеральной прокуратуры и Министерства внутренних дел Российской Федерации подробно исследуется картина террористической преступности в России в 2011 г. Проведено ранжирование совершенных преступлений террористического характера по регионам страны. Автор выявляет основные проблемы в сфере организации деятельности по борьбе с терроризмом в 2012 г. и предлагает конкретные меры по их разрешению.

Ключевые слова: терроризм, преступность, преступление, выявление, расследование.

На заседании Коллегии ФСБ России 7 февраля 2012 г. Президент РФ Д.А. Медведев заявил: «...Прошедший год для ФСБ и других правоохранительных органов был, в общем, таким же непростым, как и другие годы, потому что задачи, которые выполняете вы, выполняют ваши коллеги, сохраняются в полном объеме. Это и нейтрализация боевиков на Северном Кавказе, и предотвращение террористических актов, иных преступлений, анализ потенциальных внешних угроз. Все это требует предельной концентрации сил от вас, от ваших коллег. В 2011 г. благода-

This article according to the vast statistical data of the General Prosecutor's Office and the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation examines in detail the picture of a terrorist crime in Russia in 2011. Also is made the ranking of the terror crimes by the regions. The author reveals the main problems in the organization of activities fighting terrorism in 2012 and offers concrete steps to resolve them.

Keywords: terrorism, crime, crime detection, investigation

ря применению силовых и профилактических мер при координирующей роли Национального антитеррористического комитета удалось добиться вполне конкретных и, я бы сказал, ощутимых результатов. Достаточно сказать, что предотвращено 94 преступления террористической направленности, в том числе 8 терактов. А это спасенные жизни. Вместе с тем кардинально снизить количество подобных преступлений пока не удастся. В этом контексте отмечу несколько позиций... Нужно повышать уровень безопасности на объектах промышленной и транспортной ин-

фраструктуры, в местах массового пребывания людей как наиболее уязвимых местах. Все решения и на законодательном уровне, и на уровне исполнительной власти для этого приняты, вы знаете, выделены значительные средства. Кстати, несколько дней назад смотрел на то, как они расходуются. Тут есть вопросы, в том числе в части целого ряда технических объектов. Траты должны быть разумными. Во всяком случае, они должны быть направлены на то, чтобы пресекать именно террористическую активность, саму возможность совершения теракта... Проверки антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры – мест, где люди присутствуют в большом объеме, – должны быть регулярными, а иногда внеплановыми. Виновные в халатном отношении к своим обязанностям должны привлекаться к ответственности, наказываться.

Вместе с тем, Федеральной службе безопасности необходимо реагировать на случаи промышленного шпионажа, который применяется во всем мире, в том числе и против интересов нашей страны, противодействовать попыткам незаконно потеснить отечественные компании на зарубежных рынках, что достаточно часто, к сожалению, происходит»¹.

Известные криминологи обоснованно утверждают, что «терроризм – угрожающе развивающееся транснациональное явление, затрагивающее интересы всех стран планеты...»².

Активизировался прокурорский надзор за исполнением законов о федеральной безопасности и противодействии терроризму: выросло количество и качество прокурорских проверок, актов прокурорского реагирования, их эффективность.

Всего в 2011 г. прокурорами субъектов РФ было проведено 44,2 тыс. проверок исполнения законов о противодействии терроризму (в 2010 г. – 37,7 тыс.), в ходе которых выявлено 137,9 тыс. нарушений (100,7 тыс.), в том числе незаконных правовых актов 1104 (1031). Было вынесено 1089 протестов (1013), из которых отклонен

один (в 2010 г. – 10), по 987 (в 2010 г. – 940) удовлетворенным протестам отменены и изменены незаконные правовые акты.

Направлено в суд 14740 исков и заявлений (в 2010 г. – 9958), из которых удовлетворено и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора – 12311 (в 2010 г. – 8238). Внесено 33573 представления (24572), по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 23759 должностных лиц (15837), по постановлению прокурора органами административной юрисдикции привлечено к дисциплинарной ответственности – 9595 (2010 г. – 9410), предостережено 3997 лиц о недопустимости нарушения закона (2010 г. – 4531), вынесено предупреждений – 2 (2010 г. – 22), направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ – 12 (8), по направленным в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурорами материалам возбуждено 7 уголовных дела (7).

Несмотря на принятые в 2010-2011 гг. правоохранительными органами и спецслужбами России меры по борьбе с терроризмом и его финансированием, выявить и перекрыть все внутренние и внешние каналы и источники финансирования и избежать резонансных террористических актов не удалось. Террористические акты, повлекшие массовую гибель и ранения мирных граждан, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих произошли в Республике Дагестан (8 преступлений) и Чеченской Республике (4), Ставропольском крае (2), а также в московском аэропорту «Домодедово» 24 января 2011 г.

25 января 2011 г. на Коллегии ФСБ России Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул, что «терроризм остается главной угрозой безопасности нашего государства».

Несмотря на то, что преступления террористического характера составляют всего три сотые процента в структуре преступности России, они представляют очень большую общественную

¹ Заседание коллегии Федеральной службы безопасности. 7 февраля 2012 г. Москва. Дмитрий Медведев выступил на расширенном заседании коллегии ФСБ, посвященном итогам работы службы в 2011 г. // <http://kremlin.ru/news/14459>

² Долгова А.И. Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом. М., 2012. С. 3.

опасность и вызывают огромный общественный резонанс. В 2011 г. произошел рост на 7,1% зарегистрированных преступлений террористического характера 622 против 581 преступления в 2010 г., удельный вес в структуре преступности

увеличился с 0,02% до 0,03% соответственно), предварительно расследовано 428 (+4,4%), выявлено 377 лиц по предварительно расследованным преступлениям или снижение на – 6,2% к АППГ³.

Количественная динамика преступлений террористического характера, уголовные дела и материалы по которым находились в производстве в 2004 – 2011 гг.

Преступления ст. УК РФ по годам в динамике	Кол-во преступлений зарегистрированных в отчетном периоде уголовные дела и материалы, о которых находились в производстве на начало года или зарегистрировано в отчетном периоде		В том числе				Нераскрыты		Выявлено лиц, совершивших преступления
	всего	Темпы прироста в %	всего	Темпы прироста в %	всего	Темпы прироста в %	всего	Темпы прироста в %	
Террористического характера									
2004 г.	11 084	-	9 523	-	1 689	-	7 973	-	1 463
2005 г.	6 802	-38,6	5 438	-42,9	1 439	-14,8	4 251	-46,7	1 288
2006 г.	2 791	-59,0	1 781	-67,2	1 068	-25,8	1 506	-64,6	981
2007 г.	874	-68,7	759	-57,4	661	-38,1	72	-95,2	595
2008 г.	769	-12,0	642	-15,4	550	-16,8	87	+20,8	530
2009 г.	751	-2,3	654	1,9	530	-3,6	267	+50,4	521
2010 г.	701	-6,7	581	-11,2	410	-22,6	118	+35,6	402
2011 г.	755	+7,2	622	+7,1	428	+4,4	117	-0,8	377

В своем ежегодном выступлении 28 апреля 2011 г. в Совете Федерации Генеральный прокурор России отметил⁴, что, без сомнения, глобальную угрозу государству и обществу сегодня представляет терроризм⁵.

Как и ранее, наибольшее их количество – 576 преступлений (против 464 в 2010 г., рост на 24,1%, удельный вес в структуре преступности 0,62 и 0,80 соответственно), имели место в Северо-Кавказском федеральном округе (далее – СКФО). Таким образом, в СКФО террористическая активность доминировала. На первом ме-

сте по числу зарегистрированных преступлений террористического характера в России находилась Республика Дагестан, где в 2011 г. были зарегистрированы 220 преступлений террористического характера (против 63 в 2010 г., рост на 249,2%, удельный вес в структуре преступности 0,54 и 1,75 соответственно).

Несмотря на снижение в 2011 г. на 31,9 % преступлений террористического характера – 218 (против 320 преступлений в 2010 г., удельный вес в структуре преступности 5,12 и 6,99 соответственно) в Чеченской Республике, она была

³ Согласно ф. 282 кн. 5 лист 2 январь-декабрь 2011 г. ГИАЦ МВД РФ из 622 зарегистрированных преступлений террористического характера, выявленных сотрудниками подразделения по противодействию экстремизму (ППЭ), – 157 или 25,2% от числа зарегистрированных преступлений. Сотрудниками ОВД выявлены 403 или 43,3% преступлений.

⁴ Генеральный прокурор РФ отмечал, что в ходе прокурорских проверок в Северо-Кавказском регионе были выявлены грубейшие нарушения закона, когда нераскрытые преступления списывались на убитых членов бандформирований при отсутствии доказательств их причастности к ним. Кроме того, нераскрытые тяжкие и особо тяжкие преступления незаконно квалифицировались как менее тяжкие. Недостаточные усилия были сосредоточены на ликвидации каналов финансирования терроризма, как из-за границы, так и внутри страны.

⁵ Ежегодное выступление Генерального прокурора Российской Федерации перед членами Совета Федерации // <http://www.genproc.gov.ru/news/news-71823/>

на втором месте после Республики Дагестан по числу зарегистрированных преступлений, и на первом месте по удельному весу преступлений террористического характера в структуре преступлений (5,12%).

В Чеченской Республике зарегистрированные преступления террористического характера составляли 35,04% (2010 г. – 55,1%) от числа зарегистрированных в России и 37,8% (2010 г. – 68,96%) от числа зарегистрированных в СКФО. В то же время в Чеченской Республике в 2011 г., несмотря на динамику снижения, было больше всего предварительно расследовано преступлений террористического характера 172 (-31,5%)⁶ и направлено в суд с обвинительным заключением уголовных дел 103 (-16,3%, удельный вес к числу предварительно расследованных преступлений – 59,9%)⁷, то есть, несмотря на динамику снижения из года в год количества предварительно расследованных преступлений и направленных с обвинительным заключением в суд уголовных дел, следственные и оперативные подразделения правоохранительных органов Чеченской Республики оставались лидерами в борьбе с преступлениями террористического характера, как и ранее, работали в усиленном режиме⁸.

В Республике Дагестан в 2011 г. было предварительно расследовано преступлений террористического характера 143 (+232,6%) и направлено в суд с обвинительным заключением уголовных дел 55 (рост на +161,9%, удельный вес к числу

предварительно расследованных преступлений – 38,5%)⁹. В Республике Ингушетия в 2011 г. предварительно расследовано преступлений террористического характера 48 (+108,7%) и направлено в суд с обвинительным заключением уголовных дел 29 (+190,0%, удельный вес к числу предварительно расследованных преступлений – 60,4%).

В связи с реформированием правоохранительной системы России, сложностью сбора доказательств по уголовным делам террористического характера, низкой эффективностью деятельности субъектов оперативно-розыскной деятельности, отсутствием достаточного уровня координации и взаимодействия следственных подразделений с субъектами оперативно-розыскной деятельности, произошло снижение числа выявленных лиц, совершивших преступления террористического характера: в 2011 г. было выявлено 377 лиц или снижение на 6,2% (2010 г. – 402 лица, снижение на 22,8%, против 521 лица в 2009 г.).

В то же время увеличилось число предварительно расследованных преступлений и направленных в суд уголовных дел: в 2011 г. предварительно расследовано преступлений террористического характера – 428 или рост на +4,4%, (2010 г. – 410 или снижение на – 22,6%), из которых 240 или рост на + 1,7% (2010 г. – 236 (-10,3%) направлены в суд с обвинительным заключением, приостановлено по п.1ч.1 ст.208 УПК РФ – 21 (2010 г. – 42) уголовных дела¹⁰, по п.п.2,3 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 96 дел (2010 г. – 76)¹¹.

⁶ В Чеченской Республике в 2010 г. было предварительно расследовано 251 уголовное дело, снижение на – 34,8% по сравнению с 2009 г.

⁷ В Чеченской Республике в 2010 г. было предварительно расследовано 123 дела, снижение на – 20,6% по сравнению с АППГ.

⁸ Несмотря на снижение в 2010 г. на 11,2% зарегистрированных террористических преступлений (581 против 654 в 2009 г.), как и ранее наибольшее их количество (79,9 %), произошло в СКФО. Несмотря на снижение на 26,8 % преступлений террористического характера (320) в Чеченской Республике, наибольшее их количество – 55,1% от числа зарегистрированных в России (или 68,96% от числа зарегистрированных в СКФО), все равно приходилось, именно, на Чеченскую Республику. В то же время в Чеченской Республике было больше всего предварительно расследовано и направлено в суд с обвинительным заключением преступлений террористического характера: 251 (-34,8%) и 123 дела (-20,6%) соответственно, то есть следственные и оперативные подразделения правоохранительных органов, как и ранее, работали в усиленном режиме.

⁹ Ф.494 кн.21. январь-декабрь 2011 г. Преступления террористического характера. Л. 64.

¹⁰ Статья 208 УПК РФ. Основания, порядок и сроки приостановления предварительного следствия. 1. Предварительное следствие приостанавливается при наличии одного из следующих оснований: 1) лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, не установлено.

¹¹ Статья 208 УПК РФ. Основания, порядок и сроки приостановления предварительного следствия. 1. Предварительное следствие приостанавливается при наличии одного из следующих оснований: 2) подозреваемый или обвиняемый скрылся от следствия либо место его нахождения не установлено по иным причинам; (в ред. Федерального закона от 29 мая 2002 № 58-ФЗ), 3) место нахождения подозреваемого или обвиняемого известно, однако реальная возможность его участия в уголовном деле отсутствует (в ред. Федерального закона от 29 мая 2002 № 58-ФЗ).

По завершенным и приостановленным уголовным делам террористического характера в России размер причиненного материального ущерба (в тыс. руб.) составил в 2011 г. – 0 (2010 г. – 16 тыс. руб.), всего погибших от преступных посягательств в 2011 г. 97 лиц или рост на 83%, лиц, которым причинен в результате преступления тяжкий вред – 32 или рост на 100%.

География преступлений террористического характера в России в 2011 г. выглядела следующим образом. Из 8 федеральных округов России больше всего преступлений террористического характера зарегистрировано в СКФО – 576 (+24,1%, 2010 г. – 464 преступления), потом шли: Центральный ФО – 14 (снижение на - 41,7%, 2010 г. – 24), Южный федеральный округ – 7 (снижение на -22,2%, 2010 г. – 9), Сибирский ФО – 5 (снижение на -58,3%, 2010 г. – 12), Приволжский ФО – 4 (снижение на -86,7%, 2010 г. – 30),

Уральский ФО – 4 (снижение на -69,2%, 2010 г. – 13), Северо-Западный – 2 (снижение на - 66,7%, 2010 г. – 6) преступлений, Дальневосточный ФО – 1 (снижение на -90,0%, 2010 г. – 10¹²).

В СКФО из зарегистрированных 576 преступлений в 2011 г., предварительно расследованных – 400 (+20,1%), направлено в суд с обвинительным заключением 214 дела (+30,5%, удельный вес к числу расследованных дел – 53,5%).

Ранжирование 7 субъектов СКФО по зарегистрированным преступлениям террористического характера выглядело следующим образом: Республика Дагестан – 220 (+249,2%)¹³, Чеченская Республика – 218 (- 31,9%)¹⁴, Республика Ингушетия – 67 (+91,4%)¹⁵, Кабардино-Балкарская Республика – 48 (+84,6%)¹⁶, Карачаево-Черкесская Республика – 19 (46,2%)¹⁷, Ставропольский край – 2 (-33,3%)¹⁸, Северная Осетия-Алания – 2 (-50%)¹⁹ преступления²⁰.

¹² География преступлений террористического характера в России в 2010 г. выглядела следующим образом. Из 8 федеральных округов России больше всего преступлений террористического характера было зарегистрировано в СКФО – 464 (-12,9%, 2009 г. – 533 преступления), потом шли: Приволжский ФО – 30 (+7,1%, 2009 г. – 28), Центральный ФО – 24 (- 4,0%, 2009 г. – 25), Уральский ФО – 13 (8,3%, 2009 г. – 12), Сибирский ФО – 12 (0,0%, 2009 г. – 12), Южный ФО – 9 (-18,2%, 2009 г. – 11), Дальневосточный ФО – 10 (+25,0%, 2009 г. – 8), Северо-Западный ФО – 6 (- 45,5%, 2009 г. – 11) преступлений.

¹³ В 2011 г. в Республике Дагестан из 220 (+249,2%) зарегистрированных преступлений террористического характера, предварительно расследовано 143 (+232,6%), направлены в суд с обвинительным заключением – 55 (удельный вес к количеству предварительно расследованных преступлений -38,5%), приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 1, приостановлено по п.2 и 3 ч.1 ст.208 УПК РФ – 23.

¹⁴ В 2011 г. в Чеченской Республике из 218 (-31,9%) зарегистрированных преступлений террористического характера, предварительно расследовано 172 (-31,5%), направлены в суд с обвинительным заключением – 103 (удельный вес к количеству предварительно расследованных преступлений -59,9%), приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 5, приостановлено по п.2 и 3 ч.1 ст.208 УПК РФ – 46.

¹⁵ В 2011 г. в Республике Ингушетии из 67 (+91,4%) зарегистрированных преступлений террористического характера, предварительно расследовано 48 (+108,7%), направлены в суд с обвинительным заключением – 29 (удельный вес к количеству предварительно расследованных преступлений -60,4%), приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 2, приостановлено по п.2 и 3 ч.1 ст.208 УПК РФ – 10).

¹⁶ В 2011 г. в Кабардино-Балкарской Республике из 48 (+84,6%) зарегистрированных преступлений террористического характера, предварительно расследовано 25 (+525,0%), направлены в суд с обвинительным заключением – 15 (удельный вес к количеству предварительно расследованных преступлений -60,0%), приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 1, приостановлено по п.2 и 3 ч.1 ст.208 УПК РФ – 12.

¹⁷ В 2011 г. в Карачаево-Черкесской Республике из 19 (+46,2%) зарегистрированных преступлений террористического характера, предварительно расследовано 10 (0,0%), направлены в суд с обвинительным заключением – 10 (удельный вес к количеству предварительно расследованных преступлений -100%), приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 1, приостановлено по п.2 и 3 ч.1 ст.208 УПК РФ – 2).

¹⁸ В 2011 г. в Ставропольском крае из 2 (-33,3%) зарегистрированных преступлений террористического характера, предварительно расследовано 1 (-), направлены в суд с обвинительным заключением – 1 (удельный вес к количеству предварительно расследованных преступлений -100%), приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ -0, приостановлено по п.2 и 3 ч.1 ст.208 УПК РФ – 0).

¹⁹ В 2011 г. в Республике Северная Осетия-Алания из 2 (-50%) зарегистрированных преступлений террористического характера, предварительно расследовано 1 (-50,0%), направлены в суд с обвинительным заключением – 1 (удельный вес к количеству предварительно расследованных преступлений -100,0%), приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 0, приостановлено по п.2 и 3 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 0.

²⁰ В СКФО из зарегистрированных 464 преступлений в 2010 г., предварительно расследованных 333 (-25,5%), направлено в суд с обвинительным заключением 164 дела (-11,4%). Ранжирование субъектов СКФО по зарегистрированным преступлениям террористического характера выглядело следующим образом: из 6 входящих в СКФО республик самое большое... (см. стр. 7)

В ЦФО в 2011 г. снизилось количество зарегистрированных преступлений террористического характера на - 41,7%, а также количество предварительно расследованных и направленных в суд преступлений. В Центральном ФО зарегистрировано 14 (-41,7%) преступления, предварительно расследованных 12 (снижение на -29,4%), направлено в суд с обвинительным заключением 12 дел (снижение на -25,0%). Больше всего зарегистрированных преступлений террористического характера в Москве – 11 или снижение на -21,4% (2010 г. – 14 преступлений), предварительно расследовано – 6 преступлений или снижение на -25% (2010 г. – 8 или снижение на -20%), направлено в суд с обвинительным заключением – 6 или снижение на -25% (2010 г. – 8 дел, снижение на -11,1% по сравнению с 2009 г.).

В Московской области в 2011 г. не было зарегистрировано преступлений террористического характера, но предварительно расследовано 5 преступлений или рост на 25%, направлено в суд с обвинительным заключением 5 уголовных дел или рост на +25%. В 2010 г. в Московской области зарегистрировано – 4 (+300,0%), предварительно расследовано 4 (+300,0%), направлено в суд с обвинительным заключением 4 дела (+300,0%).

В Орловской, Рязанской и Ярославской областях в 2011 г. зарегистрировано по 1 преступлению (-50%), в 2010 г. в Орловской и Ярославской области зарегистрировано по 2 преступления, в Рязанской и Ивановской – по 1 преступлению²¹.

Выявляемость преступлений террористического характера

Больше всего преступлений террористического характера в 2011 г. было выявлено сотрудниками ОВД – 502 преступления (рост на 3,7%, удельный вес от числа выявленных – 80,7%), следственных органов Следственного комитета – 53 преступления (рост на 51,4%, удельный вес от числа выявленных – 8,5%), органов федеральной службы безопасности – 45 (снижение на -19,6%, удельный вес от числа выявленных – 7,2%). Сотрудниками таможенных органов, органов исполнения наказаний, органов Федеральной службы судебных приставов, органов Государственного пожарного надзора и органов наркоконтроля преступлений террористического характера выявлено не было.

Результаты предварительного следствия по преступлениям террористического характера

Крылатое изречение гласит: «Все познается в сравнении»²². Общая картина криминальной ситуации по материалам следственных органов (уголовных дел) выглядит весьма проблематично и сложно. Выступая на заседании Общественной палаты Российской Федерации 21 февраля 2012 г., председатель Следственного комитета России Александр Бастрыкин отметил, что в 2011 г. более 1,5 млн россиян были признаны потерпевшими по уголовным делам, 30 тыс. чел. погибли,

²⁰ ...количество преступлений террористического характера зарегистрировано в Чеченской Республике – 320 (2009 г. – 437 или - 26,8%), потом шли Республики Дагестан – 63 (2009 г. – 44 или + 43,2%), Ингушетия – 35 (2009 г. – 41 или -14,6%), Кабардино-Балкарская Республика – 26 (2009 г. – 4 или +550%), Карачаево-Черкесская Республика – 13 (2009 г. – 6 или +116,70%), Ставропольский край – 3 (0), Северная Осетия-Алания – 4 (2009 г. – 1 или +300%) преступления.

²¹ В Центральном ФО в 2010 г. зарегистрировано 24 (2009 г. – 25 или -4,0%) преступления, предварительно расследованных 17 (+21,4%), направлено в суд с обвинительным заключением 16 дел (+23,1%). Больше всего зарегистрированных преступлений террористического характера в г. Москве – 14 (-22,2%), предварительно расследовано 8 (-20%), направлено в суд с обвинительным заключением 8 дел (-11,1%). В Московской области зарегистрировано – 4 (+300,0%), предварительно расследовано 4 (+300,0%), направлено в суд с обвинительным заключением 4 дела (+300,0%). В Орловской и Ярославской области зарегистрировано по 2 преступления, в Рязанской и Ивановской – по 1 преступлению.

²² Значение – лучшие и худшие свойства чего-либо познаются в сравнении с другим. Фраза приписывается немецкому философу Фридриху Ницше // <http://dslov.narod.ru/pos/p1374.htm>

70 тыс. чел. пропали без вести, 40 тыс. россиян причинен тяжкий вред здоровью, 11 тыс. чел. стали жертвами преступлений против половой неприкосновенности и свободы, а материальный ущерб, причиненный потерпевшим от преступлений, составил примерно 250 млрд руб.²³

В 2011 г. произошел незначительный рост предварительно расследованных уголовных дел террористического характера – 428 (+4,4%), но снижение выявленных лиц: выявлено 377 лиц по предварительно расследованным преступлениям или снижение на -6,2% к АППГ.²⁴

Основная нагрузка по расследованию преступлений террористического характера в 2011 г. лежала на сотрудниках следственных органов Следственного комитета Российской Федерации. Больше всего преступлений террористического характера (уголовные дела по которым были предварительно расследованы) в 2011 г. расследованы сотрудниками следственных органов Следственного комитета – 224 преступления (+39,1%), удельный вес от числа предварительно расследованных – 52,3%), ОВД – 179 преступлений (-16,4%), удельный вес от числа предварительно расследованных – 41,8%), органов Федеральной службы безопасности – 24 (-29,4%), удельный вес от числа предварительно расследованных – 5,6%). Сотрудниками таможенных органов, органов исполнения наказаний, органов Федеральной службы судебных приставов, органов

Госпожнадзора и ФСКН не было расследовано преступлений террористического характера.

В 2011 г. предварительно расследованы 22 преступления по ст. 205 УК РФ²⁵ (+175%), выявлено 33 лица (+371,4%). Сотрудниками ОВД террористические акты не расследовались, но сотрудниками ППЭ²⁶ было выявлено 10 преступлений (удельный вес от числа зарегистрированных преступлений – 34,4%).

Ранжирование по федеральным округам (по ст. 205 УК РФ) в 2011 г. выглядело так:

- СКФО – зарегистрировано – 15 (-6,3%), выявлено сотрудниками ППЭ – 4 (26,7%), предварительно расследовано 11 преступлений (+266,7%), выявлено 17 лиц (+750,0%)²⁷;
- ЦФО – зарегистрировано 6 преступлений (+20%), выявлено сотрудниками ППЭ – 3 преступления (50%), предварительно расследованных – 10 (+150%), выявлено лиц – 11 (+266,7%)²⁸;
- ПФО – 2 (100,0%), выявлено сотрудниками ППЭ – 1 (50%), предварительно расследовано 0 преступлений (-), выявлено 0 лиц (-)²⁹;
- СЗФО – 1 (Калининградская область);
- ЮФО – 1 преступление (-50,0%), выявлено сотрудниками ППЭ – 1 (100%), предварительно расследовано 1 преступление (-), выявлено 3 лица (-)³⁰.

В 2011 г. предварительно расследованы 49 преступлений по ст. 205.1 УК РФ³¹ (+308,3%), из которых сотрудниками ОВД – 8 преступлений

²³ См.: Председатель Следственного комитета России выступил на заседании Общественной палаты Российской Федерации. 21 февраля 2012 г. // <http://sledcom.ru/news/86567.html>

²⁴ Сборник по России. О преступлениях террористического характера, экстремистской направленности и связанных с террористической деятельностью за январь-декабрь 2011 г. Л.7. Согласно ф.282 кн.5 лист 2 январь-декабрь 2011 г. ГИАЦ МВД РФ из 622 зарегистрированных преступлений террористического характера, выявленных сотрудниками ППЭ – 157 или 25,2% от числа зарегистрированных преступлений. Сотрудниками ОВД выявлено 403 или 43,3% преступлений.

²⁵ Террористический акт.

²⁶ ППЭ – подразделение по противодействию экстремизму.

²⁷ В СКФО в 2011 г. по ст. 205 УК РФ в Республике Дагестан было зарегистрировано 8 преступлений (-20,0%), выявлено сотрудниками ППЭ – 1 (12,5%), предварительно расследовано 5 преступлений (+66,7%), выявлено 7 лиц (+250%). В Чеченской Республике было зарегистрировано 4 преступления (-20,0%), выявлено сотрудниками ППЭ – 2 (50,0%), предварительно расследовано 3 преступления (+66,7%), выявлено 3 лица (-). В Республике Северная Осетия-Алания было зарегистрировано 1 преступление (0,0%), выявлено сотрудниками ППЭ – 1 (100%), предварительно расследовано 1 преступление (-), выявлено 1 лицо (-).

²⁸ В ЦФО в 2011 г. по ст. 205 УК РФ зарегистрировано в г. Москве – 5 преступлений. Выявлено сотрудниками ППЭ – 3 преступления (60%), предварительно расследовано 5 преступлений (+25%), выявлено 11 лиц (266,7%). Орловская область – 1 преступление.

²⁹ В ПФО в 2011 г. по ст. 205 УК РФ по одному преступлению было зарегистрировано в Республике Татарстан и Кировской области.

³⁰ ЮФО в 2011 г. по ст. 205 УК РФ преступление было зарегистрировано в Астраханской области.

³¹ Содействие террористической деятельности.

(+16,3%), сотрудниками ППЭ выявлено 12 преступлений (19,7% к числу зарегистрированных), выявлено 20 лиц (+81,8%).

Ранжирование по федеральным округам по ст.205.1 УК РФ в 2011 г. выглядело так:

- СКФО – зарегистрировано 57 преступлений (+185,0%), выявлено сотрудниками ППЭ – 12 преступления (21,1%), предварительно расследованных – 48 (+380%), в том числе сотрудниками ОВД – 8 (16,7%), выявлено лиц – 19 (+111,1%)³², ЮФО – 2 (Краснодарский край и Астраханская область), УФО – 1 (Свердловская область), СФО – зарегистрировано – 1 (Томская область)³³.

По ст. 205-2 УК РФ (Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма) расследовано 11 преступлений (+175%), выявлено 4 лица (+33,3%).

По ст. 206 УК РФ (Захват заложника) расследовано три преступления (-50,0%), расследовано сотрудниками ОВД – 1 (+33,3%), выявлено 4 (темпы прироста к АППГ +33,3%).

В 2011 г. расследовано 332 (+5,1%) преступления по ст. 208 УК РФ (Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем), сотрудниками ОВД – 170 преступлений или 51,2%, выявлено 294 лица (или снижение на 2,6%).

По ст. 277 УК РФ (Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля) предварительно расследовано 3 преступления (-), выявлено 2 лица (-)³⁴.

Помимо этого, участниками экстремистского бандподполья совершаются тяжкие и особо тяжкие преступления общеуголовной направленности: разбои, убийства лиц, чьи действия, с их точки зрения, «не соответствуют нормам шариата» (продажа спиртного и т.д.), вымогательства крупных денежных сумм у предпринимателей. Массовый характер приобрели поджоги, обстрелы и подрывы кафе, ресторанов и торговых точек, где реализуется алкогольная продукция.

Террористический акт

В 2010 г. в структуре преступлений террористического характера имело место увеличение на 106,7% наиболее общественно опасного сегмента – террористических актов. В 2011 г., в результате активизации предупредительных мер со стороны правоохранительных органов и спецслужб России, улучшения раскрываемости преступлений и повышения качества следствия, произошло незначительное снижение (на 6,5%) количества зарегистрированных террористических актов (29 против 31 преступления в 2010 г.).

Кроме того, наблюдался количественный рост предварительно расследованных преступлений по ст. 205 УК РФ – 22 (+175%), уголовных дел, направленных в суд с обвинительным заключением – 16 (+166,7%), а также рост выявленных лиц 57 (+418,2%) лиц³⁵, из них 29 лиц (рост на+383,3%, удельный вес от числа выявлен-

³² В Республике Дагестан в 2011 г. по ст. 205.1 УК РФ было зарегистрировано 27 преступлений (+2600%), выявлено сотрудниками ППЭ – 6 преступления (22,2%), предварительно расследовано 23 преступлений (+2200%), выявлено 4 лица (100,0%).

В Республике Ингушетия в 2011 г. по ст. 205.1 УК РФ было зарегистрировано 13 преступлений (+1200%), выявлено сотрудниками ППЭ – 0 преступления (0%), предварительно расследовано 12 преступлений (-), выявлено 2 лица (-).

В Чеченской Республике в 2011 г. по ст. 205.1 УК РФ было зарегистрировано 12 преступлений (-7,7%), выявлено сотрудниками ППЭ – 3 преступления (25,0%), предварительно расследовано 9 преступлений (-), выявлено 10 лиц (42,9%).

В Кабардино-Балкарской Республике в 2011 г. по ст. 205.1 УК РФ было зарегистрировано 3 преступления (+200%), выявлено сотрудниками ППЭ – 2 преступления (66,7%), предварительно расследовано 1 преступлений (-), выявлено 1 лицо (-).

В Карачаево-Черкесской Республике в 2011 г. по ст. 205.1 УК РФ было зарегистрировано 2 преступления (-33,3%), выявлено сотрудниками ППЭ – 1 преступление (50,0%), предварительно расследовано 3 преступления (-), выявлено 2 лица (-).

³³ В Приволжском федеральном округе в 2011 г. по ст. 205 УК РФ по одному преступлению было зарегистрировано в Республике Татарстан и Кировской области.

³⁴ Экспресс-информация. Отчет о преступлениях террористического характера, экстремистской направленности и связанных с террористической деятельностью за январь-декабрь 2011 г. ГИАЦ МВД России. Одно преступление по ст. 277 УК РФ зарегистрировано в УФО (Свердловская область).

³⁵ Согласно данным ГИАЦ МВД России отчету Ф. 451 кн. 113 в 2011 г. по ст. 205 УК РФ было выявлено лиц: на территории России – 56 (+522,2%), транспорт России – 1 (-50%).

ных лиц, совершивших преступления – 50,9%), уголовные дела по которым направлены в суд³⁶.

Всего в 2011 г. в России зарегистрировано 29 (- 6,5%) преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ, против 31 в 2010 г., предварительно расследовано 22 или рост на 175,0%, (в 2010 г. – 8; снижение на 38,5%). Направлено в суд с обвинительным заключением – 16 (+166,7%)³⁷ (в 2010 г. направлено в суд с обвинительным заключением – 6), приостановлено по п.1ч.1 ст. 208 УПК РФ – 6 уголовных дел, по п.п.2,3 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 4 (в 2010 г. приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 6 преступлений, уголовные дела по которым впервые приостановлены, по п.п.2,3 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 2), выявлено 57 (+418,2%) лиц.

Если в 2010 г. увеличилось количество террористических актов на транспорте: было зарегистрировано 7 преступлений (+250%), расследовано 1, выявлено 2 лица (0,0), то в 2011 г. в результате принятых организационных и правовых мер, активизации оперативно-розыскной деятельности, уменьшилось количество террористических актов на транспорте – 3 (снижение на 57,1%), предварительно расследованных дел 0 (снижение на 100%), уголовные дела в суд не на-

правлялись (-100%), приостановлено по п.1ч.1 ст. 208 УПК РФ – 5 (+25,0%).

Из восьми федеральных округов России в 2011 г. больше всего террористических актов зарегистрировано в Северо-Кавказском федеральном округе – 15 (снижение на 6,3%), предварительно расследовано 11 (+266,7%) преступлений, направлено в суд с обвинительным заключением 5 (+400%) уголовных дел, приостановлено по п.п.1, 2, 3 ч.1 ст. 208 УПК РФ – 4 преступления, уголовные дела по которым приостановлены впервые.

Ранжирование по количеству зарегистрированных террористических актов далее распределилось таким образом: Центральный федеральный округ – 6 (+20,0%), Приволжский – 2 (100,0%), Южный – 1 (-50%), Дальневосточный – 1, Северо-Западный – 1. Не было зарегистрировано террористических актов в двух федеральных округах: Уральском и Сибирском³⁸.

Ранжирование субъектов в СКФО по количеству зарегистрированных террористических актов (15 преступлений, снижение на 6,3%) выглядело следующим образом: Республика Дагестан – 8 (снижение на 20,0%)³⁹, Чеченская Респу-

³⁶ Согласно ф. 282 кн.5 лист 2 за январь-декабрь 2011 г. ГИАЦ МВД России из 29 зарегистрированных террористических актов, выявленных сотрудниками ППЭ – 10 (34,4% от числа зарегистрированных преступлений).

³⁷ Согласно форме ФБ «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму и о результатах расследования уголовных дел экстремистской и террористической направленности за январь-декабрь 2011 г. (нарастающим итогом)», Приложение №1 к приказу Генерального прокурора РФ от 28 мая 2010 г. № 226 количество дел, направленных в суд, расследованных – 11, из которых следователями СК России – 8, ОВД – 1. Число обвиняемых по направленным в суд делам, расследованным – 26, из которых по делам следователей СК России – 23, ОВД – 1. Прекращено дел - 8, из которых 6 – следователями СК России. ГИАЦ МВД РФ регистрирует преступления, в отчете ФБ – уголовные дела.

³⁸ При увеличении количества зарегистрированных террористических актов в 2010 году произошло снижение числа расследованных преступлений и выявленных лиц. В структуре преступлений террористического характера произошло увеличение на 106,7% наиболее общественно опасного сегмента - террористических актов. Всего зарегистрировано в России 31 преступление, предусмотренное ст. 205 УК РФ, против 15 в 2009 г., предварительно расследовано 8 (-38,5%), направлено в суд с обвинительным заключением - 6, приостановлено по п.1ч.1 ст.208 УПК РФ - 6 уголовных дел, по п.п.2,3 ч.1 ст. 208 УПК РФ -2, выявлено 7 (-56,3%) лиц. Увеличилось количество террористических актов на транспорте: в 2010 году зарегистрировано 7 преступлений (+250%), расследовано 1, выявлено 2 лица (0,0). Из 8 федеральных округов России больше всего террористических актов зарегистрировано в Северо - Кавказском федеральном округе - 16 (2009 г.-6 преступлений или прирост +166,7%), потом шли Центральный ФО-5 (5 или 0,0%), Южный федеральный округ – 2 (0), Приволжский ФО-1 (1 или 0,0%). Вообще не зарегистрировано террористических актов в 4 федеральных округах: Уральском ФО, Сибирском ФО, Дальневосточном ФО, Северо-Западном ФО. Ранжирование субъектов в СКФО по количеству зарегистрированных террористических актов (16 преступлений) выглядело следующим образом: Республика Дагестан -10 (+233,3%), Ставропольский край-3 (-), Республика Ингушетия -1 (-50), Кабардино-Балкарская Республика -1 (-), Республика Северная Осетия Алания -1 (-), Чеченская Республика -0 (-100%), Карачаево-Черкесская Республика -0 (-) преступлений.

³⁹ В анализируемый период зарегистрировано 15 террористических актов (в 2010 - 16), что составляет более половины от числа зарегистрированных в России (29). Из них 8 зарегистрированы в Республике Дагестан, где совершены подрывы заминированных автомобилей около кафе в г. Хасавюрте и Хасавюртовском районе, в непосредственной близости от здания республиканского МВД при большом скоплении людей, террористами-смертниками приводились в действие взрывные устройства перед стационарным постом милиции и зданием поселкового отдела милиции Губденского района и т.д.

блика – 4 (-), Ставропольский край – 2 (снижение на 33,3%), Республика Северная Осетия Алания – 1 (0,0), Кабардино-Балкарская Республика – 0 (снижение на 100%), Республика Ингушетия – 0 (снижение на 100%), Карачаево-Черкесская Республика – 0 (-) преступлений.

Несмотря на процесс реформирования МВД России, из 29 зарегистрированных в 2011 г. преступлений по ст. 205 УК РФ, большинство было выявлено сотрудниками ОВД – 20 (рост на 42,9%, удельный вес от числа зарегистрированных преступлений – 69,0%). Из 22 предварительно расследованных преступлений по ст. 205 УК РФ (рост на 175,0%, раскрываемость – 68,8%), 6 преступлений (рост на 100%, удельный вес от числа расследованных – 27,3%) были совершены организованной группой либо преступным сообществом (преступной организацией). Сотрудниками ОВД были установлены лица по ст. 205 УК РФ по 19 преступлениям (рост на 171,4%, удельный вес от числа расследованных – 86,4%). В суд с обвинительным заключением было направлено 16 дел (рост на 166,7%, удельный вес от числа расследованных – 72,7%). Приостановлено по п.1-3 ч.1 ст. 208 УПК РФ, по ст. 205 УК РФ всего 10 уголовных дел (рост на 25%).

В 2011 г. в России произошел ряд резонансных террористических актов, повлекших за собой массовую гибель и ранения мирных граждан, военнослужащих, сотрудников милиции⁴⁰, например, террористический акт 24 января 2011 г. в аэропорту «Домодедово» Московской области.

В 2011 г. в Дагестане было зафиксировано 86 взрывов, в результате которых погибли 58 чел., в том числе 14 силовиков, 12 боевиков, 32 мирных жителя. Ранения получили 180 чел., в том числе 113 силовиков, 67 мирных граждан. В числе этих взрывов – 4 теракта с участием смертников, в результате которых 7 чел. погибли (3 силовика и 4 смертника), было ранено 30 чел., в том числе 28 силовиков и 2 мирных жителя⁴¹.

Самые тяжелые потери чеченские силовики понесли в августе 2011 г., когда два смертника в центре Грозного взорвали и расстреляли 9 полицейских, а еще 24 ранили. После этих случаев чеченские силовики провели ряд успешных операций по ликвидации боевиков и их главарей. Самая результативная операция была проведена в прошлом году в том же Веденском районе, в ее ходе были уничтожены видный полевой командир Майрбек Абдусаламов и семь боевиков из его группы⁴².

⁴⁰ В 2010 г. в России произошел ряд резонансных террористических актов, повлекших массовую гибель и ранения мирных граждан, военнослужащих, сотрудников милиции. 29 марта в Москве произошло два взрыва в метро: погибли 40 чел., более 130 получили ранения. Через два дня два взрыва прогремели в дагестанском г. Кизляре. Там погибли 12 чел. и более 30 были ранены.

5 апреля 2010 г. двойной теракт произошел возле здания УВД в ингушском г. Карабулаке. 26 мая 2010 г. имел место террористический акт в г. Ставрополе, 30 июня 2010 г. – самоподрыв «смертника» в г. Грозном (7 чел. получили ранения), теракт в Пятигорске, взрыв на Баксанской ГЭС. 29 августа 2010 г. было совершено нападение на родовое с. Центорой Р.А. Кадырова, где погибли 5 сотрудников правоохранительных органов, 17 милиционеров и 7 гражданских лиц получили ранения, а из 12 нападавших боевиков семь совершили самоподрыв. 5 сентября 2010 г. совершил самоподрыв «смертник» в палаточном лагере батальона 136-й мотострелковой бригады на полигоне «Дальний» в Республике Дагестан, 19 октября 2010 года - на здание парламента Чеченской Республики в г. Грозном тремя «смертниками».

Следует иметь в виду, что не все преступления, связанные с преступной деятельностью «террористов-смертников» в Чеченской Республике, Республиках Дагестан и Ингушетии квалифицировались как террористические, то есть, в том числе по ст. 205 УК РФ. Даже представители СМИ пришли к выводу о том, что самоподрывы «смертников» необходимо считать (квалифицировать на первоначальном этапе досудебного следствия) террористическим актом. По их подсчетам, в результате 22 терактов, совершенных в 2010 г. на территории Северо-Кавказского федерального округа и в Москве, погибли 108 чел. и еще более 652 были ранены, а жертвами терактов и самоподрывов «смертников» стали 939 человек. Таким образом, часть террористических актов была завуалирована под другие особо тяжкие и тяжкие преступления, предусмотренные ст.105, 317 УК РФ, и в статистических данных ГИАЦ МВД России не нашло отражение реальное число погибших и раненых в 2010 г. от террористических актов (по данным статистики, в 2010 г. от преступлений террористического характера погибли 53 чел., причинен тяжкий вред здоровью 16 лицам

⁴¹ Дагестан: 824 убитых и раненых в вооруженном конфликте за 2011 год. янв. 05. 2012,13:40 <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/198814/>. 09.01.2012. «Кавказский узел» подчеркивает: в статистике по участникам вооруженного подполья речь идет о тех, кого объявили таковыми сотрудники правоохранительных органов.

⁴² Муса Мурадov. Чеченских силовиков заманили в спецоперацию. Впервые за последнее время в республике произошли серьезные боестолкновения. <http://www.kommersant.ru/doc/1848038?NodesID=6.11.01.2012>.

Прогноз на 2012–13 гг.

Важно предупреждать преступления террористического характера, включая террористические акты, и прежде всего, при помощи повышения эффективности оперативно-розыскной (реализуется только 15,5% дел оперативного учета), разведывательной и контрразведывательной деятельности субъектов оперативно-розыскной деятельности (ФСБ, МВД, ГРУ ГШ ВС, ФСО и т.д.), улучшения агентурной работы и подрыва финансовых основ организованной преступной деятельности, включая террористическую. Террористическая инфраструктура на Северном Кавказе полностью не разрушена, военная организационно-штатная структура, носящая иерархический сетевой характер, в деятельности организованных преступных формирований (далее – ОПФ) сохранилась, и ее члены перешли к партизанским методам ведения борьбы против правоохранительных органов и спецслужб России, нанося удары по наиболее уязвимым местам.

В 2012–13 гг. будет велика угроза совершения резонансных террористических актов как в Чеченской Республике, Республиках Дагестан и Ингушетии, так и в целом в России (особенно в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных промышленных центрах), поскольку не ликвидирован причинный комплекс преступлений террористического характера, указанный выше.

В связи с отсутствием возможности перекрыть все внутренние и внешние каналы и источники финансирования терроризма, незаконного оборота оружия, наркотиков силами правоохранительных органов и спецслужб России, а также

пресечь проникновение на территорию России эмиссаров международных террористических организаций и наемников, через которых поступает основная часть финансовых средств из-за рубежа, следует прогнозировать активизацию участников ОПФ: использование смертников, в том числе на автомобилях, груженых взрывчатыми веществами, расширение географии резонансных террористических актов и террористической активности на другие субъекты Российской Федерации⁴³.

Основными направлениями и проблемами борьбы с терроризмом на Северном Кавказе и в целом в России в 2012–13 гг. останутся:

- выявление террористов-смертников и борьба с ними, а также организаторами и инструкторами по их подготовке, в том числе в лагерях и базах их подготовки за границей;
- выявление пособников террористов и нейтрализация причинного комплекса, способствующего постоянному росту пособнической базы;
- проблемы квалификации преступлений по ст. 205 УК РФ (Террористический акт), в том числе преступных действий организаторов, подстрекателей, пособников террористов-смертников;
- проблемы борьбы с посягательствами на жизнь сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих⁴⁴;
- проблемы, связанные с раскрытием особо тяжких и террористических преступлений, в том числе приостановленных уголовных дел террористического характера в Управлениях Следственного комитета Российской Федерации по Чеченской Республике, Республик Дагестан и Ингушетии и других субъектов СКФО, России. А так-

⁴³ Поскольку причинные комплексы терроризма в 2011 г. в СКФО полностью нейтрализовать не удалось, то резонансные террористические акты, к сожалению, уже имели место в январе 2011 г.: в Республике Дагестан, в г. Хасавюрте, произошло два террористических акта (14 и 26 января 2011 г.), в результате которых погибли семь человек и еще 17 получили ранения, а также подрыв самодельного взрывного устройства «террористом-смертником» в аэропорту «Домодедово» Московской области, в результате которого погибли 35 и получили ранения 180 чел. Представитель Следственного комитета РФ сообщил о том, что 31 декабря 2010 г. готовились самоподрывы двух женщин «смертниц» в г. Москве (за 2010 г. были предотвращены 66 преступлений террористического характера).

⁴⁴ В 2010 г. было зарегистрировано 629 (+2,4%) преступлений по ст. 317 УК РФ в России, из которых 575 (+1,8%) – преступления, совершенные в СКФО; в 2011 г. зарегистрировано 438 (снижение на 30,4%) преступлений по ст. 317 УК РФ в России, из которых 410 (снижение на 28,7%) – преступления в СКФО.

же проблемы создания, по мнению следователей СК РФ⁴⁵, в регионах со сложной криминальной ситуацией (СКФО, Москве, Санкт-Петербурге и др.) специальных подразделений по расследованию только данной категории уголовных дел, то есть преступлений террористического характера (в том числе приостановленных уголовных дел) и их финансирования⁴⁶;

- проблемы оперативного внедрения в национальные диаспоры в субъектах России, за границей, в арабских странах для получения упреждающей оперативной информации о подготавливаемых террористических атаках, в том числе на объекты атомной инфраструктуры, непримиримой части участников ОПФ террористического характера, фанатиков на территории России;

- проблемы учета и оперативного прикрытия выехавших и въехавших граждан России после обучения в исламских образовательных учреждениях в арабских странах, а также сложности выявления нелегализованных исламских учреждений (мечетей, медресе), проповедующих ваххабизм, сепаратизм на Северном Кавказе;

- проблемы, связанные с выявлением бизнесменов, спонсирующих терроризм под страхом убийства близких родственников, на Северном Кавказе и в других регионах России участниками ОПФ террористического характера, и перекрытия этих внутренних источников и каналов финансирования организованной террористической деятельности;

- проблемы повышения эффективности оперативно-розыскной деятельности с лицами, осужденными за преступления террористического характера, в учреждениях ФСИН России;

- выявление и борьба с активными и непримиримыми участниками международной террористической организации «Имарат Кавказ» Д. Умарова и других 18 террористических организаций, признанных таковыми Верховным Судом Российской Федерации.

Предложения:

1. Необходимо принять исчерпывающие меры по выявлению и разрушению инфраструктуры подготовки «террористов-смертников» как в России, так и за рубежом (лагеря, базы подготовки и т.д.), нейтрализовав организаторов и инструкторов по их подготовке (включая наемников и эмиссаров международных террористических организаций), поскольку правоохранительные органы и спецслужбы России не могут постоянно или длительное время находиться в состоянии повышенной боевой готовности (усиленного режима несения службы) к пресечению потенциальных террористических актов на важных и особо режимных объектах оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК), транспорта, объектах жизнеобеспечения населения, других критических объектах, местах массового пребывания мирных граждан на всей территории России. В разумные сроки окончательно завершить реформирование российской правоохранительной системы.

2. Успех борьбы с терроризмом в России невозможен без установления и ликвидации каналов и источников финансирования терроризма. Учитывая высокую степень латентности преступления и конспирации международных террористических организаций, выявление каналов финансирования терроризма является весьма сложным и трудным процессом. Следует принять дополнительные меры по выявлению и ликвидации внешних и внутренних источников и каналов финансирования организованной террористической деятельности, задействовав потенциал (помимо МВД, ФСО, ФСИН, ФСКН, ФСБ, ФТС), в том числе СВР, МИД, ГРУ Генштаба Вооруженных сил РФ.

Следует перестроить и организовать по-новому борьбу с экономическими преступлениями в Чеченской Республике, Республиках Дагестан и Ингушетии, так как произошло сращи-

⁴⁵ Согласно результатам 1 и 2 этапов научного исследования по проблемам борьбы с финансированием терроризма в 2010 и 2011 гг.

⁴⁶ Не путать с отдельной, постоянно действующей, межведомственной оперативной группой (ОПДМОГ) в СКФО.



вание финансовых основ организованной экономической и террористической преступности, то есть часть похищенных бюджетных средств направлялась на финансирование терроризма.

Проведенные в 2010-2011 гг. исследования свидетельствовали о недостаточной теоретической и практической подготовленности следователей СК РФ к расследованию преступлений, связанных с финансированием терроризма, а также низком уровне взаимодействия оперативных подразделений ФСБ, МВД России, Росфинмониторинга со следственными подразделениями. Кроме того, при значительном количестве оперативно-значимой информации по финансированию терроризма, она оставалась неизвестной подавляющему большинству следователей и не реализовывалась в конкретных уголовных делах. Отсутствовал должный уровень взаимодействия и координации действий правоохранительных органов и спецслужб России со следственными подразделениями, направленный на решение проблем выявления, возбуждения, расследования и направления в суд уголовных дел, связанных с финансированием терроризма.

Финансовые «разборки» между участниками ОПФ за границей становятся обыденным делом. «По имеющейся информации, причиной убийства троих членов НВФ стал конфликт между Умаровым и Закаевым, в основе которого лежат финансовые интересы обоих бандглаварей», – заявил глава Чеченской Республики Р. Кадыров в интервью турецким журналистам в Грозном⁴⁷.

3. Криминальная ситуация в России требует незамедлительного воссоздания на новой качественной основе вертикально-структурированной системы управлений и отделов по борьбе с организованной преступностью и самостоятельных центров по борьбе с терроризмом (центры «Т») в системе реформируемого МВД России, в наиболее уязвимых регионах с активной террористической деятельностью: СКФО, Москва, Санкт-Петербург, ЮФО и т.д. Следует также воссоздать 8-е Главное управление МВД России и централизованную систему прокуратур 2-го управления Генеральной прокуратуры РФ (в настоящее время прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах (прокуроры которых обладают правами прокурора района) находятся в структуре областных, краевых и республиканских прокуратур, которые напрямую не подчиняются Генеральной прокуратуре РФ), поскольку в ОПК планируется направить 23 трл руб., и лидеры международных террористических организаций вынашивают планы, сопряженные с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения либо ядовитых, отравляющих, токсичных, опасных химических или биологических веществ. Последствия террористических атак на объекты ОПК, ракетно-ядерного комплекса России, атомных электростанций могут стать катастрофическими для нашего государства.

⁴⁵ Рамзан Кадыров: «За убийством троих чеченцев в Турции могут стоять Умаров и Закаев». <http://www.mvdchr.ru/rus/checennews/701.html>. «Умаров и Закаев продолжают получать из определенных источников подпитку для преступной деятельности. Каждый из них пытается доказать покровителям свою значимость и претендует на большую долю подачек. Разборки периодически заканчиваются кровопролитием, как это и произошло в Турции», – отметил он.

«Наши выводы основаны на анализе информации из различных источников. Есть все основания полагать, что она близка к истине. Точно никто не знает. Но мое мнение таково», – заявил Р. Кадыров. В то же время Р. Кадыров уточнил, что «по оперативным данным убитые были тесно связаны с НВФ». Как ранее сообщали СМИ, 16 сентября в Стамбуле были убиты трое чеченцев. Они были застрелены, когда сидели в парке. Огонь по ним открыли неизвестные из проезжавшей мимо машины. По одной из версий, убийство могло стать следствием криминальных разборок.

Ю.В. Латов / Latov U.

доктор социологических наук, кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник, Научный центр Академии
управления МВД России

Экономические потери от актов терроризма

The economic loss from acts of terrorism

Статья посвящена экономическим аспектам террористической деятельности и противодействия терроризму. На обширном отечественном и зарубежном материале автор подробно анализирует особенности экономических потерь от актов терроризма и вызванных ими контртеррористических мер по странам мира и отраслям экономики. Рассматриваются вопросы оптимизации антитеррористической деятельности, а также системы страхования и компенсации вреда, причиненного актами терроризма.

Ключевые слова: терроризм, террористический акт, экономика, потери, кризис, эффективность, возмещение ущерба, компенсация вреда, страхование.

The article is devoted to the economic aspects of terrorism and counter-terrorism. In the vast domestic and foreign material by a detailed analysis of particular economic losses caused by acts of terrorism and of counter-terrorism measures by country and sector of the economy. The problems of optimization of the anti-terrorist activities, as well as insurance and compensation for harm caused by acts of terrorism.

Keywords: terrorism, terrorist act, the economy, loss, crisis, efficiency, damages, compensation for damage insurance.

Подходы к анализу потерь от актов терроризма

Терракты наносят обществу ущерб, принципиально отличающийся от того, который наносят «обычные» преступления или стихийные бедствия. Главный вред возникает не непосредственно в процессе теракта, а впоследствии, в ходе распространения информации о теракте. При этом характер ущерба в большей степени за-

висит от характера распространяемой в СМИ информации, нежели от характера самого теракта.

Американский экономист Б. Зичер справедливо указывает, что основной ущерб терроризм наносит, не повреждая или уничтожая имущество, а создавая всеобщую атмосферу страха и неуверенности: «Именно психологический аспект террористических атак служит главной причиной экономических неурядиц, возникающих в атакуемом обществе»¹. Каждый теракт, отраженный в сообщениях СМИ, производит впечатление, буд-

¹ Экономика терроризма: оценки ущерба и последствий // <http://www.oxpaha.ru/view.asp?9663/>

то подобные нападения будут регулярно продолжаться и в будущем. В результате и предприниматели, и туристы начинают считать город (регион, страну и т.д.), где свершился теракт, опасным для нормальной жизнедеятельности.

Чем сильнее экономика страны (отрасли, района...) зависит от связей с зарубежьем, тем сильнее она страдает. Хотя современный терроризм сформировался как механизм «партизанской» борьбы «слабого Юга» против «сильного Севера», однако, с экономической точки зрения, объективно он сильнее вредит развивающимся странам, чем развитым. Это объясняется именно тем, что периферийные страны сильнее зависят от внешней экономической среды, а именно – от притока зарубежных инвестиций и туристов.

Что касается влияния терроризма на национальный бизнес, то и он также негативно реагирует на теракты. Предприниматели могут вообще отказываться вести бизнес в «опасных» странах или регионах, вывозя капитал за рубеж.

Чаще они, однако, остаются в своей «опасной» стране, но закладывают в стоимость товаров и услуг дополнительную премию за риск, что все равно ведет к снижению деловой активности и росту цен. Кроме того, боязнь терактов заставляет бизнесменов направлять больше средств на обеспечение собственной безопасности, отвлекая ресурсы от производительных инвестиций.

Чтобы очертить круг стран, наиболее сильно страдающих от терроризма, воспользуемся исследованием американских экономистов из Milken Institute². По их подсчетам, за период с 1968 по 2004 г. во всех странах мира произошло 16730 терактов, от которых пострадали (погибли или получили ранения) 94628 чел.³

В таблице 1 показано распределение терактов и человеческих потерь от терактов по регионам планеты; а в таблице 2 указаны страны, ставшие своеобразными «лидерами» по количественным показателям развития терроризма.

Распределение терактов и жертв терактов по регионам планеты, 1970 – 2004 г.

Регионы планеты	Показатели развития терроризма, доля от общего числа в мире	
	Количество терактов	Количество убитых и раненных
Ближний Восток и Персидский залив	34,6%	36,2%
Западная Европа	21,0%	5,9%
Южная Азия	15,5%	20,9%
Латинская Америка	13,7%	4,8%
Африка	4,4%	10,6%
Восточная Европа	4,2%	5,9%
Юго-Восточная Азия и Океания	2,9%	4,0%
Северная Америка	2,7%	6,8%
Восточная и Центральная Азия	0,8%	4,9%

Трагическую «пальму первенства» среди стран, ставших жертвами терроризма, держит Израиль, поскольку на эту страну приходился каждый 10-й теракт и каждая 10-я жертва терактов. Если в списке «Топ 10 по числу терактов» раз-

витые и развивающиеся страны представлены в равной степени (пропорция 5 на 5), то в списке «Топ 10 по числу жертв терактов» доминируют развивающиеся страны (если к ним отнести Россию, то пропорция – 7 на 3).

² Barth J.R., Li T., McCarthy D., Phumiwasana T., Yago G. Economic Impacts of Global Terrorism: From Munich to Bali (2006) // http://www.milkeninstitute.org/pdf/econ_impact_terrorism.pdf

³ Следует пояснить, что статистика жертв терроризма имеет высокую точность для развитых стран, но гораздо меньшую для развивающихся стран, где ниже ценность человеческой жизни. Это легко заметить по сообщениям СМИ: когда сообщают о терактах в развитых странах, число погибших и раненных указывают с точностью до одного человека; когда же речь идет о терактах в странах «третьего мира», то весьма часто оперируют круглыми цифрами и фразами, средни такой – «сотни человек получили ранения».

Страны, сильнее всего пострадавшие от терроризма, 1968-2004 гг.

Ранг страны	Страны, проранжированные по количеству терактов; в скобках – доля от общего количества (16.730) терактов	Страны, проранжированные по количеству жертв терактов; в скобках – доля от общего количества (94.628) убитых и раненых
1	Израиль (10,3%)	Израиль (10,6%)
2	Индия (6,6%)	Ирак (9,3%)
3	Колумбия (6,2%)	Индия (8,2%)
4	Турция (6,1%)	США (7,8%)
5	Ирак (5,8%)	Пакистан (6,5%)
6	Франция (5,3%)	Россия (6,1%)
7	Испания (4,8%)	Кения (5,8%)
8	Ливан (3,7%)	Япония (5,4%)
9	Великобритания (3,6%)	Ливан (3,5%)
10	США (3,1%)	Шри Ланка (3,2%)

Проанализируем данные о потерях от терроризма, которые несут развивающиеся и развитые страны.

Потери развивающихся стран

В экономической литературе⁴ можно найти следующие факты, наглядно свидетельствующие о потерях экономик стран «третьего мира» (на рубеже тысячелетий), понесенных в результате актов терроризма:

- действия исламских террористов в Алжире в 1996 – 2001 гг. обошлись экономике этой страны в 16 млрд долл.;⁵
- после того, как палестинские террористы в ноябре 2002 г. провели серию терактов в Кении, поток туристов резко сократился: если ранее ежегодно эта небогатая африканская страна зарабатывала на туристах около 500 млн долл., то после терактов убытки туристической индустрии составляли 1 млн долл. в сутки;
- аналогичные процессы, связанные с кризисом индустрии туризма, были отмечены в Индонезии после теракта в октябре 2002 г. на острове Бали. На межправительственном форуме АТЭС в 2003 г. прозвучала оценка, что вследствие терактов ущерб экономике названной страны составил примерно 1% ее ВВП;

- после того, как в октябре 2002 г. в Йемене террористами был атакован французский танкер «Лимбург», страховые компании удвоили ставки для судов, заходящих в порт Адена. Это привело к тому, что судовладельцы стали избирать иные маршруты для своих кораблей. В результате грузооборот йеменских портов снизился вдвое, ежемесячные убытки составили 3,8 млн долл.;

- в Колумбии, где активно действуют как левые, так и правые террористические группировки, иностранные инвестиции стали редкостью, а уровень жизни – на 45% ниже, чем в среднем по Латинской Америке;

Интересно отметить, что хотя терроризм и стал международным, убытки от терактов локализируются все же в основном в той стране, где произошла террористическая атака.

Влияние терроризма на экономику стран «третьего мира» носит обычно относительно краткосрочный характер. Среди развивающихся стран крупные теракты чаще всего происходили в Египте и были направлены против иностранцев (расстрел автобуса с немецкими туристами в 1997 г., взрывы в отелях в 2004 – 2006 гг.). Каждый раз это приводило к временному спаду потока туристов, однако, затем он вновь стабилизировался.

⁴ См.: Экономика терроризма: оценки ущерба и последствий (2003) // <http://www.oxpaha.ru/view.asp?9663/>; Экономические потери стран Азии от терроризма больше, чем у Европы и Америки (2004) // http://www.russiancleveland.com/common/arc/story.php?id_cr=122&id=125513

⁵ Здесь и далее речь идет о долларах США (Прим. ред.).

Египет остается одним из мировых лидеров туристической индустрии; о повышенной опасности исламистского террориста туристам напоминает лишь обязательное патрулирование полицией экскурсионных автобусов, которые ездят, например, из Хургады в Каир. Аналогичным, вызывающим сильный (но краткосрочный) спад, было воздействие терактов на Индонезию, Кению и большинство других развивающихся стран.

Исключением являются Колумбия и Ливан, экономика которых не просто переживает краткосрочные спады из-за действий террористов, но в течение длительного периода развивается заметно хуже стран-соседей. В то же время следует обратить внимание, что в обоих случаях высокая активность деятельности террористов накладывается на долгосрочный политический кризис, имеющий и другие причины (деятельность наркомафии в Колумбии, гражданские войны между различными конфессиональными группами в Ливане).

Потери развитых стран

От деятельности террористов может сильно пострадать и экономика развитых стран, особенно небольших:

- многие экономисты считают, что деятельность баскских террористических группировок служит причиной того, что Страна Басков остается наименее экономически развитой областью Испании (показатели экономического роста в Басконии на 10% ниже, чем в среднем по стране);
- когда в 2000-е гг. в Израиле резко возросла активность террористов, то национальная экономика оказалась в глубоком кризисе: выросли безработица и дефицит госбюджета, сократились иностранные инвестиции, практически деградировала индустрия туризма. По подсчетам Банка Израиля, террористы нанесли стране ущерб в размере 4% ВВП;
- из-за деятельности террористов Северная Ирландия длительное время оставалась наиболее бедным и слабо развитым регионом Вели-

британии, имеющим самый высокий уровень безработицы. Экономическое восстановление региона сдвинулось «с мертвой точки» и быстрыми темпами лишь с середины 90-х гг. XX века, когда террористическая активность ИРА резко снизилась.

Вместе с тем, совершенно очевидно, что крупные и экономически развитые государства, обладающие диверсифицированными экономиками, экономически уязвимы в значительно меньшей степени.

Первая террористическая «атака» непосредственно на крупные развитые страны развернулась в 70-х гг. прошлого века, когда ультра-левые группировки («Фракция Красной Армии» в Германии, «Красные бригады» в Италии) провели серию громких терактов в Италии и Германии. Несмотря на то, что индустрия туризма этих стран временно оказалась в состоянии коллапса, на развитие национальных экономик в целом терроризм практически не повлиял.

Второй крупной атакой стали события 11 сентября 2001 г. в США. На этот раз экономический эффект оказался более мощным.

Непосредственным результатом террористических актов 11 сентября стало закрытие на четыре дня американских фондовых бирж. Когда они возобновили работу, то на рынке акций произошел обвал, основные фондовые индексы опустились к уровням времен кризиса 1998 г. В частности, индекс Dow Jones оказался ниже 8500 пунктов (эта отметка считается пределом, за которым начинается разворачиваться кризис)⁶. За год, прошедший после указанного теракта, потери рынка ценных бумаг составили 2 трлн долл.

Эксперты американского Национального центра политического анализа оценили в 2003 г. прямые потери экономики США от этого теракта в сумму порядка 100 млрд долл., в том числе:

- стоимость четырех самолетов (385 млн долл.);
- уничтоженные здания Всемирного Торгового Центра (3,5 – 4 млрд);
- ремонт части здания Пентагона (1 млрд);

⁶ Воронov Ю.П. Экономические функции терроризма // Экономика и организация промышленного производства. 2002. № 1 // http://econom.nsc.ru/eco/Arhiv/content/..%5CReadStatiy%5C2002_01%5CVoronov2.htm

- работы по вывозу мусора (1,3 млрд);
- повреждения и уничтожение частных, полицейских и пожарных машин, личного и корпоративного имущества (10-13 млрд);
- затраты на повышение мер безопасности в аэропортах (41 млрд) и т.д.

Позднее стали приводить еще более крупные оценки потерь – порядка 135 млрд долл. Поскольку ущерб понесли и другие страны мира, то суммарный мировой экономический ущерб от терактов в США оценивают в 2 трлн долл.⁷ Некоторые потери понесла и Россия⁸.

Впрочем, экономическое торможение в экономике США началось, как указывают аналитики, еще до 11 сентября 2001 г. Шок от чудовищного теракта лишь усугубил уже начавшиеся кризисные процессы. В то же время экстренные мероприятия, предпринятые в чрезвычайной ситуации, смогли быстро погасить эти кризисные процессы – негативные тенденции, вызванные непосредственно терактами, наблюдались не более двух-трех месяцев. Таким образом, и эта, самая мощная террористическая атака, в целом на национальную экономику развитой страны повлияла незначительно.

Ущерб отдельным отраслям экономики

Если говорить о влиянии терроризма на экономику отдельных отраслей, то наиболее уязвимыми являются туризм, страхование и нефтедобыча. Все названные отрасли являются в значительной степени «глобализированными», образуют единую мирохозяйственную систему, поэтому на них влияют любые теракты, даже в соседних регионах (например, захват или взрыв самолетов вызывает сокращение авиаперевозок едва ли не во всем мире.)

Наиболее наглядно «глобализационный» эффект последствий террора заметен на материалах мирового кризиса туристической индустрии после 11 сентября 2001 г.

Как подчеркивает Ю.П. Воронов, характеризуя последствия теракта в Нью-Йорке, «за всю свою историю туризм никогда не имел спада такого масштаба. Любопытно отметить, что и в сфере туризма сильнее всего пострадала вовсе не Америка. Число иностранных туристов в США сократилось на 13%, а, например, во Франции – на 20%. Еще сильнее от терактов пострадали туристические компании мусульманских стран: так, число посетителей Стамбула упало на 50-60% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года»⁹.

Падение численности туристов резко сократило доходы фирм-авиаперевозчиков и фирм-авиастроителей. Многие крупнейшие авиафирмы США («American Airlines» и «United Airlines») и Европы («British Airways», «Lufthansa», «Alitalia») оказались на грани реального краха.

Как было отмечено, террористы нанесли 11 сентября 2001 г. прямой материальный ущерб американской экономике не менее чем на 100 млрд долл., из них 40 млрд должны были компенсировать страховые компании. Страховщики постарались частично компенсировать свои экстраординарные потери, переложив их на нефтяной бизнес. Так, всемирно известная страховая компания «Lloyds» после событий в США включила в список стран с «риском начала войны» Египет, Пакистан и государства Персидского залива. Ею были также повышены страховые премии для судов, вывозящих нефть из Персидского залива или проходящих Суэцкий канал. В результате усилилась тенденция к росту мировых цен на нефть.

Через межотраслевые связи кризис осенью 2001 г. распространился на многие отрасли американской экономики, лишь косвенно связанные с туризмом, авиаперевозками и страхованием (на рекламный, игровой и гостиничный бизнес, торговлю недвижимостью, строительство, прессу и банки). В течение месяца после терактов 11 сентября портфель заказов промышленных

⁷ Финансовый напад (2005) // <http://ekonomika.com.ua/print/agro/digest/5514.html>

⁸ См., например: Пермская область. Теракты в США нанесли экономический ущерб региону (2002) // <http://www.regnum.ru/allnews/53169.html>

⁹ Воронов Ю.П. Указ. соч.

предприятий США сократился на 6,8%, объемы промышленного производства сократились на 1%.

Парадоксально, но теракты оказывают на некоторые отрасли экономики стимулирующее влияние¹⁰.

Совершенно очевидно, что терроризм «помогает» развиваться тем отраслям экономики, которые непосредственно связаны с производством и техническим обслуживанием систем безопасности и вооружения. Благодаря высокой угрозе терроризма, экономика Израиля одной из первых в мире освоила производство систем безопасности и в настоящее время активно их производит и экспортирует.

Менее очевидным, но несомненным является стимулирование терроризмом процесса развития систем коммуникаций. Например, в США после 11 сентября 2001 г. резко повысилась популярность видеоконференций, способных адекватно заменять командировки на дальние расстояния (уже через неделю после теракта число клиентов подобных услуг выросло на 10-50%). Кроме того, возросла популярность сотовых телефонов, которые вполне справедливо рассматриваются как средство обеспечения личной безопасности.

Экономическая эффективность антитеррора

Террор отличается одновременно и очень высокой, и очень низкой эффективностью. Правоммерно указывается, что, если сравнивать затраты на теракт и потери от него, то эффективность террора устрашающе велика. Например, теракт 11 сентября 2001 г. потребовал примерно 0,5 млн долл. затрат и нанес убыток США в 100 – 135 млрд. долл. Взрывы в испанских поездах в марте 2004 г., в результате которых погиб 191 чел., стоили террористам около 10 тыс. долл. Трагедия на о. Бали в Индонезии в 2002 г., унесшая жизни 202 чел., обошлась преступникам в 50 тыс. долл.¹¹

Можно привести примеры политического эффекта от терактов, который вообще трудно измерим в денежном эквиваленте. С этой точки зрения весьма эффективными оказались теракты в Испании 11 марта 2004 г.: затратив несколько тысяч долларов, немногочисленная группа исламистских террористов добилась принятия правительством страны решения о выводе испанского военного контингента из Ирака.

Необходимо подчеркнуть, что эффективность терактов нельзя рассматривать как нечто устойчивое, по аналогии с нормой прибыли в легальном бизнесе. Если теракт 11 сентября 2001 г. имеет с чисто финансовой точки зрения невыносимую отдачу порядка 200.000%, то это не значит, что финансисты терроризма могут повторить такой результат, инвестировав еще полмиллиона долларов.

Терроризм как бизнес характеризуется высоким падением предельной отдачи: успешные теракты трудно (или вообще невозможно) повторить. Из-за применяемых контрмер каждый выдающийся теракт требует оригинальной схемы. Впрочем, существуют ставшие рутинными методики (например, применение самодельных взрывных устройств, собранных при помощи информации, найденной в Интернете), которые позволяют создавать высокий фон террористической опасности без особых на то финансовых затрат.

Однако с точки зрения отдаленных (стратегических, а не тактических) результатов терроризм пока не доказал свою эффективность.

Единственный очевидный пример успеха действий террористических организаций – это образование Палестинской автономии, которое можно трактовать именно как результат долготеррористической деятельности палестинцев¹², однако возможны и иные трактовки главных причин данного события. Во всех других случаях террористам не удавалось добиться своих декларируемых целей (присоединения Северной Ирландии к Ирландии, независимости Баско-

¹⁰ См., например: *Гурова Л.* Кто выиграл и кто проиграл 11 сентября // http://www.rg-rb.de/2002/37/11-sep_balance.shtml

¹¹ *Пинюгин К.* Кровавый бизнес корпорации «Терроризм» (2004) // <http://lenta.ru/articles/2004/09/07/terroreco/>

¹² Можно согласиться с мнением Алана Дершовица, что к антиизраильскому терроризму международная общественность относится гораздо более благожелательно, чем к другим видам терроризма. См.: *Дершовиц А.* Почему терроризм действует: Осознать угрозу и ответить на вызов. М.: РОССПЭН, 2005.

нии, Курдистана или Чечни, исламизации Алжира и т.д.). Во многих случаях деятельность террористов, напротив, затрудняла реализацию их лозунгов (именно такова, в частности, ситуация с исламским терроризмом, который затрудняет политическую деятельность исламистских партий).

Именно эти соображения являются основой ранее упоминавшихся конспирологических трактовок проблемы терроризма.

Взглянем теперь на проблему эффективности с позиции антитеррористической борьбы.

В литературе давно поднимается вопрос о необходимости поиска корректных критериев эффективности борьбы с террором¹³. Традиционный критерий – число убитых/арестованных террористов – этой цели служит плохо: если террористы пользуются активной поддержкой местного населения (как в Палестине), то уничтожение одних террористов лишь освобождает «рабочее место» для новых «борцов». Общая численность террористов при этом не меняется или даже растет, поскольку героизация погибших усиливает приток новых «кадров».

С точки зрения экономической теории преступности, главным критерием оценки эффективности любого вида правоохранительной деятельности является совокупная величина затрат, которые несет общество. При этом надо задуматься, что несет обществу большие потери – терроризм или борьба с ним?

Как сформулировал американский экономист Дж. Стиглер, «для предельного сдерживания необходимы предельные затраты»¹⁴. Иначе говоря, чем сильнее защита правопорядка, тем большее давление испытывают нормальные законопослушные граждане, вынужденные не только содержать за счет своих налогов армию сил правопорядка, но и переносить массу неприятных полицейско-бюрократических процедур, призванных предотвращать потенциально возможные правонарушения.



В принципе абсолютно все террористы могут быть гарантированно изобличены и наказаны, если все ресурсы общества будут брошены исключительно на антитеррористическую деятельность. Практика доказывает, что, действительно, в авторитарных и тоталитарных обществах (как, например, это было в СССР) уровень терроризма гораздо ниже, чем в сопоставимых с ними обществах демократических. С другой стороны, общество может вообще избежать расходов на борьбу с терроризмом, но в таком обществе неизбежно возрастут потери от терактов.

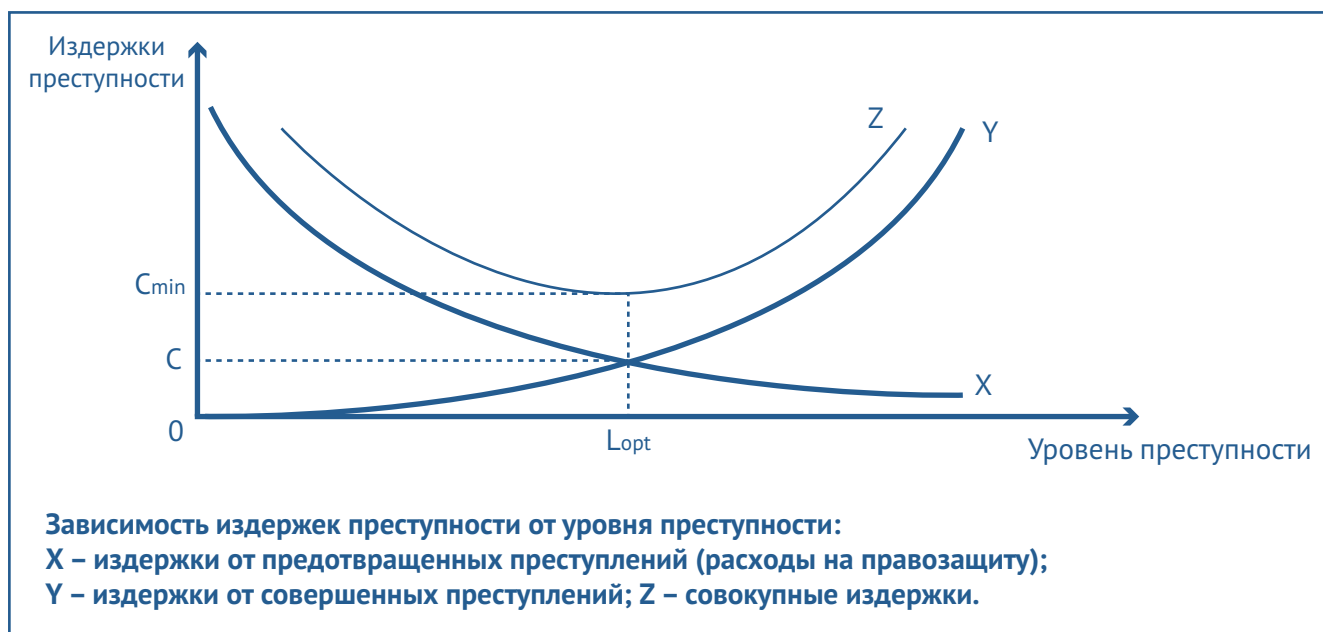
Очевидно, что любые крайности в этом вопросе равно нежелательны. Поиск оптимума в данном случае требует, чтобы минимизировались совокупные издержки терроризма, включающие в себя и потери общества от совершенных терактов, и расходы общества на антитеррористическую борьбу.

Экономическое решение проблемы оптимизации любой правоохранительной деятельности в самом общем виде можно проследить на экономико-математической модели, разработанной в 70-е гг. XX века несколькими американскими экономистами-криминологами – Лэдом Филлипсом, Гарольдом Воти-младшим и Крисом Эскриджем¹⁵.

¹³ См., например: О критериях оценки эффективности борьбы с терроризмом // Борьба с преступностью за рубежом. 2004. № 10.

¹⁴ Stigler G. J. The Optimum Enforcement of Laws // Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78. № 3. P. 526 – 535.

¹⁵ Phillips L., Votey H. L. Jr. The Economics of Crime Control. Beverly Hills etc., 1981. P. 29 – 30; Eskridge C. W. The Futures of Crime in America: an Economic Perspective // Crime and Criminal Justice in a Declining Economy. Ed. by K. N. Wright. Cambridge (Mass.), 1981.



Чем выше количество преступлений, тем выше потери общества от них; поэтому кривая Y, показывающая зависимость издержек совершенных преступлений от уровня преступности, идет снизу вверх. Чтобы уменьшить число преступлений, общество должно тратить все больше средств на правозащиту; поэтому кривая X, показывающая зависимость издержек предотвращенных преступлений от уровня преступности, идет сверху вниз. Кривая Z дает нам совокупные издержки общества от преступности, она получена суммированием кривых X и Y и имеет U-образную форму.

Очевидно, что с точки зрения общества необходимо, чтобы совокупные потери не превышали минимальной величины C_{min} . Для этого, как видно из графика, издержки предотвращенных преступлений, или расходы на борьбу с преступностью, должны сравняться с издержками совершенных преступлений. Как пишет К. Эскридж, «это будет в точке, где равны предельные издержки от совершенных преступлений и предельные выгоды от предотвращенных преступлений... В сущности, чтобы минимизировать общие социальные потери, общество должно узнать и принять некоторый оптимальный (ненулевой) уровень преступного поведения».¹⁶

Отклонения от этого оптимального уровня преступности в любую сторону (как увеличение, так и уменьшение числа совершенных преступлений) являются нежелательными.

Исходя из этой модели, целью антитеррористической деятельности должно быть не «искоренение» терроризма, а сдерживание его на оптимальном (с точки зрения общества) уровне. Непосредственно «оптимум терроризма» достаточно подвижен и зависит как от эффективности использования правоохранительными органами отпущенных им ресурсов (повышение или понижение этой эффективности сдвинет кривую X вниз или вверх), так и от «эффективности» деятельности преступников (повышение или понижение наносимого каждым преступлением среднего ущерба сдвинет вверх или вниз кривую Y).

Практическое применение данной модели в России требует, прежде всего, серьезной аналитической работы по выяснению, каковы же потери нашей экономики от собственно терроризма и каковы расходы на борьбу с ним (включая не только государственные расходы, но и расходы коммерческих фирм на различные системы безопасности)?

Итак, анализ выгод и издержек от терроризма в контексте экономической эффективно-

¹⁶ Eskridge C. W. Op. cit. P. 308.

сти позволяет сформулировать следующие рекомендации в сфере борьбы с терроризмом:

- необходимо разработать систему оценок потерь от терроризма и расходов на борьбу с ним, а также осуществлять постоянный мониторинг этих показателей;

- главным экономическим критерием оценки антитеррористической деятельности должны стать показатели совокупных потерь общества от терроризма и борьбы с ним;

- поскольку основная часть потерь от терактов связана с их освещением в СМИ, необходимо считать работу со СМИ одним из важнейших элементов антитеррористической деятельности¹⁷.

Поскольку, как указывалось, сравнительная эффективность терроризма для достижения каких-либо политических целей довольно сомнительна, необходимо распространять информацию об успехе альтернативных политических стратегий. Применительно к России это означает, что мерой противодействия «террористическому» исламу в Дагестане, Ингушетии и Чечне может стать пропаганда успехов «мирного» ислама в Татарстане и Башкортостане.

Возмещение ущерба от терактов

Одной из острейших проблем в сфере борьбы с терроризмом является возмещение ущерба от терактов. В США, например, сложилась практика, согласно которой материальные потери от терактов возмещаются только обычными страховыми компаниями (если имущество было застраховано), в то время как за погибших и пострадавших людей компенсации выплачивает правительство¹⁸. В России также постепенно сложилась аналогичная практика.

Исследователи А.А. Востросаблин и Л.К. Айнар, проанализировав российскую и зарубежную практику компенсационных выплат за жизнь человека, указывают, что в 1995-96 гг., когда Правительство России впервые начало выплачивать жертвам терактов материальную «помощь», она варьировалась в пределах 100 – 200 МРОТ за каждого погибшего (то есть, примерно 1,5 – 3 тыс. долл.). Постепенно сложилась стабильная шкала выплат:

- за погибшего – 100 тыс. руб. (примерно 3,5 тыс. долл.);

- за травмы – 50 тыс. руб. (примерно 1,6 тыс. долл.);

- за амбулаторное лечение – 3 тыс. руб.;

- за утраченное имущество – 10 тыс. руб.¹⁹

Характерно, что сначала в каждом случае для организации выплат принималось специальное постановление Правительства РФ или распоряжение Правительства Москвы. Данные выплаты обозначались в этих законодательных актах обычно как «помощь». Все эти детали демонстрируют, что правительство организовывало выплаты как своего рода благотворительность, демонстрирующую добрую волю *ad hoc*, а не законодательно закрепленную обязанность.

В 1998 г. в Федеральном законе «О борьбе с терроризмом» появилось, наконец, закрепленное в ст. 17 («Возмещение вреда, причиненного в результате террористической акции») обязательство правительства осуществлять «возмещение вреда, причиненного в результате террористической акции, ...за счет средств бюджета Российской Федерации, на территории которого совершена эта террористическая акция, с последующим взысканием сумм этого возмещения с причинителя вреда...». Однако величина выплат

¹⁷ Работу со СМИ часто осмысливают в контексте вынужденного ограничения свободы подачи информации. На наш взгляд, речь должна идти, прежде всего, не о сокращении освещения терактов в СМИ, а о разработке таких методов подачи информации, которые бы минимизировали панику в обществе, не возбуждали иррационально преувеличенных тревог о безопасности.

¹⁸ См., например: Терроризм. Правовые аспекты борьбы. С. 417 – 464. Интересно отметить, что данная практика разительно отличается от выплат обычным гражданам компенсаций ущерба, причиненного «обычными» преступниками, которые осуществляются исключительно страховыми компаниями. Если правительство принимает на себя компенсацию ущерба от терактов, то это означает, что граждане приравниваются к военнослужащим, за чью гибель государство несет особую ответственность. Следовательно, выплата государственных компенсаций пострадавшим от терактов есть косвенное признание особого характера «войны с террором».

¹⁹ Востросаблин А.А., Айнар Л.К. К вопросу обоснования сумм компенсационных выплат за жизнь человека // Терроризм. Правовые аспекты борьбы. С. 194.

на «возмещение вреда» в данном ФЗ никак не была определена. Что касается компенсации потерь, причиненных в процессе антитеррористических действий, то этот сюжет вообще не нашел тогда какого-либо законодательного отражения.

В 2006 г. в Федеральном законе «О противодействии терроризму» был сделан следующий шаг. В статье 18, которая вступила в силу с 1 января 2007 г., закреплено, что для возмещения вреда, причиненного в результате террористического акта, «1. Государство осуществляет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта. Компенсация морального вреда, причиненного в результате террористического акта, осуществляется за счет лиц, его совершивших.

2. Возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, осуществляется за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Необходимо особо подчеркнуть, что в настоящее время главной проблемой регулирования в России подобных компенсационных выплат является определение их величины.

А.А. Востросаблин и Л.К. Айнар справедливо указывают, что обычно применяемые в настоящее время «компенсационные выплаты – 100 тыс. руб. за погибшего, 50 тыс. руб. пострадавшему – следует считать необоснованными». Названные авторы предлагают «в качестве базовой использовать значение оценки стоимости жизни 300 тыс. долл.»²⁰ Однако это предложение вряд ли следует признать достаточно обоснованным.

Главный аргумент А.А. Востросаблина и Л.К. Айнара основан на аналогии с зарубежным опытом, где, используют, как правило, оценку стоимо-

сти жизни, равную 300 тыс. долл. Исследователи возмущаются российским «двойным стандартом», когда при определении компенсационных выплат «жизнь иностранца стоит дороже, чем граждан России»²¹.

При анализе зарубежного опыта А.А. Востросаблин и Л.К. Айнар не приняли во внимание два следующих важных обстоятельства, а именно:

- если использовать основанную на неинституциональной теории человеческого капитала методику оценки потерянной жизни/здоровья как «потерянных доходов» (именно ее используют зарубежные суды, как указывают сами исследователи²²), то стоимость жизни россиянина и, например, американца обязательно должна различаться. Ведь граждане России имеют в среднем гораздо более низкий доход и более низкую продолжительность жизни. Поэтому гибель от терактов россиянина и американца одинакового возраста и социального статуса наносит их родным весьма различный материальный ущерб;

- вводить некое фиксированное значение «стоимости жизни» вообще нельзя. Люди разного возраста и различного социального статуса обладают очень разным человеческим капиталом. Поэтому величина компенсационных выплат должна определяться индивидуализировано, но по универсальной методике, основанной на данных о текущем доходе жертвы теракта.

В качестве весьма приблизительного примера определения «стоимости жизни» рассмотрим условный пример²³.

Пусть жертвой теракта в 2003 г. стал мужчина в возрасте 30 лет. Поскольку ожидаемая продолжительность жизни мужчин при рождении составляла в 2003 г. 59 лет²⁴, то его ожидало 29 лет работы. Среднемесячная зарплата составляла тогда 180 долл., следовательно, гибель этого гражданина, если его доход соответствовал среднестатистическому, привела к потере примерно 63 тыс. долл. Поскольку, однако, компенсацию

²⁰ Там же. С. 207.

²¹ Там же. С. 206.

²² Там же. С. 199 – 200.

²³ Статистические данные взяты из: Россия в цифрах. 2004 / Федеральная служба государственной статистики. М., 2004.

²⁴ Строго говоря, для расчета надо было бы использовать ожидаемую продолжительность жизни 30-летних.

получают родственники погибшего, то сумма компенсации должна быть ниже. Ведь если бы человек не погиб, он отдавал бы своим родственникам вовсе не весь свой доход, а только какую-то его часть. Если предположить, что он тратил на ближайших родственников (жену и детей) половину своего дохода, то государство должно им выплатить примерно 30 тыс. долл.²⁵

Альтернативный (и с экономической точки зрения более правильный) вариант компенсации – это назначение родственникам покойного ежемесячной пенсии размером в «потерянные» 180 долл. сроком на 29 лет.

У проблемы выработки правового механизма компенсации жертвам терактов есть еще один очень важный аспект – это предъявление имущественных претензий виновникам терактов. В отечественной литературе указывается, что целесообразно разработать законодательную базу, которая бы позволила конфисковывать не только имущество самих террористов, но и имущество их близких²⁶.

Смысл этой акции состоит не в наказании людей, которые, возможно, совершенно не причастны к террористической деятельности их родственника, но в создании превентивного эффекта, который удерживал бы потенциальных террористов. За рубежом существуют примеры, когда имущественные претензии от имени жертв терактов предъявлялись даже к благотворительным или общественным организациям, которые занимались финансированием террористических структур²⁷.

Есть подобного рода примеры и в России. Так, когда в начале 2007 г. суд приговорил к пожизненному заключению организаторов взрывов 2004 г. в московском метро, то попутно было принято решение об удовлетворении исков жертв терактов на 12 млн руб. за материальный и мораль-



ный ущерб (сами жертвы требовали 36 млн)²⁸. Расширение круга физических и юридических лиц, материально ответственных за последствия терактов, может обеспечить государство достаточными материальными ресурсами не только для обязательной компенсации ущерба, но и для помощи жертвам терактов, выходящей за пределы компенсации.

Таким образом, для организации возмещения потерь от терактов можно сформулировать следующие практические рекомендации:

- следует разработать и законодательно закрепить методику расчета обязательных компенсационных платежей жертвам терактов, основанную на концепции человеческого капитала («потерянных доходов»);
- нужно разработать законодательную базу, позволяющую предъявлять имущественные претензии по возмещению вреда от терактов максимально широкому кругу лиц, причастных к террористической деятельности;
- необходимо разработать комплексное законодательство о страховании вреда от терактов.

²⁵ Подробное изложение принятой в США методики расчета компенсационных платежей см.: Пояснение к процедуре калькуляции расчетного экономического убытка // Терроризм. Правовые аспекты борьбы. С. 453-464.

²⁶ Терроризм. Правовые аспекты борьбы. С. 92.

²⁷ Так, в декабре 2004 г. федеральный суд США обязал три американские исламские благотворительные организации, обвиненные в финансировании палестинского терроризма, выплатить 156 млн долл. компенсации родителям убитого террориста-ми в Израиле американского подростка // <http://www.isra.com/news/?dt=20041209>

Об аналогичных исках, предъявленных организациям Саудовской Аравии от жертв терактов 11 сентября 2001 г. см.: Терроризм уничтожается не бомбардировками // Время новостей. 10 сентября 2002 г. // <http://www.vremya.ru/2002/165/8/26878.html>

²⁸ Метротеррористы сели навсегда // http://www.gazeta.ru/2007/02/02/oa_230509.shtml



М.В. Жерновой / Jernovoy M.

кандидат юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник
ФГКУ «ВНИИ МВД России»

Об обязательном страховании ответственности за вред, причиненный в результате теракта

On compulsory insurance of liability for the harm caused by the terrorist act

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правовой регламентации деятельности в сфере страхования ответственности за вред, причиняемый в результате совершения актов терроризма, а также аспекты, связанные с правоприменительной практикой в данной области. Проводится проблемный анализ указанной отрасли страховой деятельности, и предлагаются способы повышения эффективности работы страхователей.

Ключевые слова: терроризм, террористический акт, страхование, возмещение вреда.

За последнее десятилетие терроризм в России перешел из разряда единичных в разряд распространенных явлений, наносящих огромный ущерб не только национальной безопасности, но и темпам развития общества в целом. Террористическая деятельность негативно влияет на развитие общества, изменяя стереотипы мышления и культивируя насилие как способ достижения целей.

Всесторонний анализ террористических актов свидетельствует, что к настоящему моменту террористическая деятельность трансформировалась в жестко централизованную систему акций, осуществляемых профессионально подго-

The article examines the legal regulation of activities in the field of liability insurance for harm caused by acts of terrorism, as well as aspects related to legal practice in this area. Problem analysis is carried out the specified insurance branch, and suggests ways to improve the efficiency of policyholders.

Keywords: terrorism, terrorist act, insurance and indemnity.

товленными, хорошо организованными и экипированными группировками, нередко со сложной и разветвленной инфраструктурой.

Главная цель террористов заключается в устрашающем воздействии совершаемых ими терактов на отдельных должностных лиц государственной власти, представителей деловых кругов, а также на органы государственного управления и правопорядка. В то же время организаторы и исполнители таких актов направляют их на общество в целом, в том числе посягают не только на жизнь и здоровье граждан, но и на их имущественные интересы.

В 2011 году в результате терактов в России пострадало 359 чел., из которых 58 погибло. Наиболее масштабной террористической акцией с «кавказским следом» стал январский теракт в аэропорту «Домодедово» (38 погибших). В Северо-Кавказском федеральном округе самый крупный теракт произошел 30 августа в Республике Чечне, когда в результате серии взрывов в Грозном погибли 12 чел., в том числе трое смертников¹.

В этой связи возникает особо важный вопрос о создании надежной системы защиты населения, неотъемлемой частью которой должно стать гарантированное возмещение вреда жизни, здоровью и имуществу пострадавших от террористических акций. Однако процедуры возмещения причиненных убытков пострадавшим, страхования объектов массового использования пока слабо отработаны в нашем законодательстве и на практике.

Так, например, в 1999 г. родственники погибших при взрыве жилого дома на улице Гурьянова получили по 10 тыс. руб., в 2000 г. близкие погибших от взрыва на Пушкинской площади по 20 тыс. руб. Тяжело раненым московские власти выплатили по 10 тыс. руб. Остальным пострадавшим полагалось по 3 тыс. руб.

После теракта на Дубровке в 2002 г. Правительство Москвы выделило по 100 тыс. руб. родственникам погибших заложников и по 50 тыс. руб. тем жертвам трагедии, которым посчастливилось выжить. После того, как в 2004 г. на перегоне между станциями метро «Автозаводская» и «Павелецкая» произошел взрыв, от которого погибли 42 чел. и пострадало 250, на каждого погибшего власти выделили по 100 тыс. руб.

Семьи погибших при взрыве у станции метро «Рижская» получили от столичных властей по 100 тыс. руб., всем пострадавшим, доставленным в стационары, было выплачено по 50 тыс. руб., тем, кто получил медицинскую помощь амбула-

торно, – по 3 тыс. руб. Кроме этого, мэрия взяла на себя организацию похорон погибших.

После подрыва «Невского экспресса» в ноябре 2009 г. ОАО «РЖД» заявило о намерении выплатить по 200 тыс. руб. пострадавшим от теракта и по 500 тыс. руб. семьям погибших. Из федерального бюджета членам семей погибших (умерших) граждан было выплачено 700 тыс. руб. на каждого погибшего (умершего); гражданам, получившим тяжкий вред здоровью или вред средней тяжести, по 300 тыс. руб. на человека; гражданам, получившим легкий вред здоровью, по 150 тыс. руб. на человека. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации, семьям погибших при терактах в московском метро выплатили по 300 тыс. руб., а также 18 тыс. руб. на погребение, тяжело пострадавшим по 100 тыс. руб., легко раненым по 50 тыс. руб.²

Таким образом, размер возмещения не превышает 100 тыс. руб. на человека, чего зачастую явно недостаточно для лечения или покрытия ущерба³.

Для сравнения можно привести данные по страхованию пассажиров авиакомпании «Аэрофлот» на внешних рейсах, где лимит строгой ответственности авиакомпании перед каждым пассажиром колеблется от 20 до 140 тыс. долл. США в зависимости от страны назначения.

По мнению экспертов, подобной ситуации можно избежать только при существовании отработанного механизма страхования. Именно с этой целью в апреле 2005 г. группой депутатов Государственной Думы РФ был подготовлен законопроект «Об обязательном страховании ответственности за вред, причиненный в результате террористической акции, совершенной в местах массового пребывания людей»⁴.

Основная цель названного законопроекта состоит в обеспечении прав потерпевших на

¹ Доклад Генеральной прокуратуры России «О состоянии законности и правопорядка в РФ за 2011 г.»

² <http://ria.ru/spravka/20100330/217191885.html>

³ В настоящее время сумма выплат по обязательному страхованию пассажиров, действующему на основании Указа Президента РФ, составляет около 12 тыс. руб. (400 долл.). Компенсации полагаются семьям погибших только после вступления в права наследования, то есть через 6 месяцев. Ответственность авиаперевозчиков перед пассажирами и третьими лицами обязывает страховать Воздушный кодекс РФ. На внутренних российских рейсах лимит ответственности страховщика по одному застрахованному пассажиру составляет порядка 100 тыс. руб.

⁴ *Войтенко В.* Страхование от терактов при массовых мероприятиях // Право и безопасность. 2005. № 2 // http://dpr.ru/pravo/pravo_15_11.htm

возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу в результате террористических акций, совершенных в местах массового пребывания людей. Речь идет о таких местах, где потенциально возможно совершение терактов: торговые, спортивные, развлекательные, транспортные сооружения и другие, используемые в коммерческих целях объекты, на территории которых могут одновременно находиться люди численностью 200 чел. и более.

В качестве механизма гарантий выплат пострадавшим предлагается введение обязательного страхования гражданской ответственности владельцев мест массового пребывания людей и/или организаторов массовых мероприятий перед пострадавшими в результате террористической акции. Эффективность такого механизма подтверждается как международной практикой, так и опытом работы российских компаний при заключении аналогичных договоров на добровольной основе.

Основными принципами такого страхования должны стать:

- создание финансовых гарантий возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потерпевших в результате терактов, совершенной в местах массового пребывания людей;
- всеобщность и обязательность страхования вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу потерпевших в результате терактов.

При этом страхователями, непосредственно оплачивающими стоимость страхования, будут выступать владельцы (собственники) мест массового пребывания людей и организаторы массовых мероприятий, а выгодоприобретателями – пострадавшие от террористических акций. По разработанным нормативам, выплаты в 42 млн руб. и более должны приходиться на мероприятия, охватывающие от 200 до 1 тыс. чел., и не менее 210 млн руб. – для мероприятий, охватывающих свыше 1 тыс. чел. То есть, каждый пострадавший в любом случае мог бы рассчитывать на сумму в 210 тыс. руб. Из них 160 тыс. руб. приходилось бы на возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью, и 50 тыс. – на имущество.

Страховщиками ответственности организаторов массовых мероприятий могли выступать только страховые компании, имеющие специальную лицензию. При этом депутаты предлагали выдавать такую лицензию только компаниям с минимум двухлетним опытом страхования рисков, связанных с убытками от терактов. Финансовая устойчивость таких страховщиков должна подтверждаться финансовыми показателями, установленными Росстрахнадзором, а тарифы – устанавливаться Правительством России.

Законопроект четко регламентирует деятельность страховых компаний по осуществлению выплат пострадавшим. В частности, он обязывает страховщика в 30-дневный срок с момента получения необходимых документов осуществить страховую выплату пострадавшим. Кроме того, предусмотрена возможность осуществления страховщиком авансовых выплат потерпевшим. Процедура оценки размеров страховых выплат и осуществления их предусмотрена ст. 12-13 указанного законопроекта.

Для уклоняющихся от исполнения закона должностных лиц в законопроекте предусматривалась административная ответственность в виде штрафа от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда, а для организаторов мероприятий и владельцев комплексов – от 200 до 5 тыс. МРОТ.

Государственный контроль над исполнением закона будет осуществляться по двум направлениям:

- через механизм регулирования страховых тарифов и лицензированием данного вида страхования;
- при помощи контроля уполномоченными органами над соблюдением обязанности осуществлять данный вид страхования.

Рассматриваемый законопроект, безусловно, требует доработки, поскольку в нем есть противоречия и не полностью урегулированные моменты. Актуальным остается вопрос о страховых суммах, тарифах, их адекватности и обоснованности, поскольку имеется вероятность получения столь же негативной реакции общества, как на Закон об ОСАГО. Основным моментом является внесение изменений в действующее законодательство, устанавливающих ответственность ор-

ганизаторов массовых мероприятий за действия террористов.

Вместе с тем, принятие данного законопроекта, на наш взгляд, позволит создать эффективную систему организации гарантированного возмещения вреда жизни, здоровью и имуществу пострадавшим от террористических акций в местах массового пребывания людей, увеличит размер выплат по сравнению с получаемыми в настоящее время компенсациями из бюджета, и сократит сроки их получения пострадавшими. Следует также учитывать, что перевод выплат пострадавшим на страховую основу освободит бюджет от дополнительных расходов в этой части.

Между тем, отдельные страховые компании не всегда обладают достаточными финансовыми ресурсами для страхования крупных промышленных, транспортных и иных объектов от рисков терроризма. В целях успешной реализации подобного вида страхования необходимо наличие мощной перестраховочной защиты и поддержка других участников страхового рынка. Именно такие цели преследовали крупнейшие российские страховщики, объединяя собственные ресурсы в декабре 2001 г., когда страховыми компаниями «Страховой Дом ВСК», «Ингосстрах», «Росгосстрах», «РЕСО-Гарантия», РОСНО и «Россия» было подписано Соглашение о создании Российского антитеррористического страхового Пула (далее – РАТСП).

На данный момент в РАТСП входят 27 крупных страховых компаний, а общая его емкость – суммарная ответственность компаний-участников по каждому договору, – составляет 1,626 млрд. руб.⁵ Перестрахование террористических рисков осуществляется на облигаторной основе между всеми участниками РАТСП. При перестраховании рисков участники пула используют собственную автоматизированную систему управления и документооборота (АСУ РАТСП), которая позволяет перестраховывать риски в режиме «онлайн». Деятельность Пула распространяется не только на страхование имущества юридических и физических лиц, как это было на момент создания, но также и на водный и воздушный транспорт, а



также на грузы, перевозимые различными видами транспорта. Она охватывает территорию России и всех стран-участниц СНГ⁶.

В конце 2011 г. РАТСП выступил с инициативой создания Национального перестраховочного пула, который может приступить к работе уже во II квартале 2012 г. и покроет до 80% рынка. Среди предпосылок создания такого пула – дорогая западная перестраховочная емкость, большие временные затраты на поиск факультативной емкости, отсутствие или недостаточность облигаторных емкостей на некоторые виды страхования и проблемы с урегулированием убытков со стороны перестраховщика. До этого компаниям-участникам РАТСП предстоит определить направления страхования, на которых существуют проблемы с зарубежным факультативным перестрахованием (цены, время и другие факторы), емкости по выбранным направлениям, подготовить IT-систему для реализации проекта и организационную документацию⁷.

Национальный перестраховочный пул сможет предложить адекватную стоимость перестрахования, оперативное размещение рисков внутри пула, наличие дополнительных российских емкостей. Создание пула также поможет избежать различных проблем, неизбежно возникающих при получении компенсации от перестраховщиков.

⁵ Сайт РАТСП – <http://www.ratsp.ru/>

⁶ Там же.

⁷ Евланов А. Игроки сколачивают пул // Российская газета. 2011. 6 дек.



А.В. Петрянин / Petryanin A.

кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры уголовного и
уголовно-исполнительного права
Нижегородской академии МВД России

Соотношение экстремизма и терроризма: законодательство и доктрина

The correlation of extremism and terrorism: legislation and doctrine

Статья посвящена актуальной проблеме соотношения понятий экстремизма и терроризма. В целях определения соотношения рассматриваемых категорий автором проводится анализ соответствующих международных и внутригосударственных нормативно-правовых актов, а также существующих научных подходов к указанной проблеме. Предлагается авторское определение понятия «терроризм».

Ключевые слова: экстремизм, экстремистская деятельность, терроризм, террористический акт.

Article is devoted to the problem of relations between concepts of extremism and terrorism. In order to determine the correlation of the given categories, the author analyses the relevant international and domestic laws and regulations, as well as current scientific approaches to this problem. The author gives his own definition of «terrorism».

Keywords: extremism, extremist activity, terrorism, terrorist act.

Исследуя специфику современного экстремизма, особое внимание, на наш взгляд, целесообразно уделить повышенное внимание актуальной проблеме соотношения понятий экстремизма и терроризма.

С середины 90-х гг. XX века произошел качественный скачок в численности, масштабности и уровне социальной опасности террористических проявлений в нашей стране. События в Буденновске, Кизляре, взрывы домов в Москве и других российских городах, «Норд-Ост», терро-

ристические акции с многочисленными жертвами в Беслане, Нальчике, Назрани показали, что терроризм представляет собой реальную угрозу Российскому государству¹.

Однако, в настоящее время (как в нормотворческой, так и в научной деятельности) не существует однозначного подхода к оценке соотношения понятий «терроризм» и «экстремизм». Проблема их разграничения в юридической науке связана с отсутствием четкого научно обоснованного разграничения указанных категорий.

¹ См.: Анализ мотивации преступлений террористического характера: аналитический обзор / ВНИИ МВД России. М., 2008.

Для того чтобы понять особенности терроризма, прежде всего, необходимо обратиться к этимологии рассматриваемого понятия. Слово «террор» происходит от латинского слова «terror», что означает страх, ужас. В толковом словаре В.И. Даля терроризм² соотносится с методами преступной деятельности, связанными с устрашением смертью либо казнью. В Словаре русского языка С.И. Ожегова под ним понимается физическое насилие, вплоть до физического уничтожения, по отношению к политическим противникам³. Несомненно, такое определение сужает понятие терроризма и относит его к различного рода проявлениям в форме насилия в отношении политических противников, не учитывая того, что акты терроризма могут осуществляться в отношении граждан.

Принимая во внимание этимологические особенности рассматриваемого понятия, целесообразно отметить, что одним из конструктивных признаков терроризма являются методы борьбы, связанные с посягательствами на жизнь и здоровье и порождающие страх у неограниченного числа лиц.

В целях определения соотношения рассматриваемых категорий представляется целесообразным осуществление анализа соответствующих нормативно-правовых актов, а также существующих научных подходов к указанной проблеме.

Изложение данного вопроса вполне логично начать с анализа нормативных правовых актов, определяющих соотношение понятий «терроризм» и «экстремизм».

В данном контексте, на наш взгляд, одним из основных международно-правовых документов является Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.⁴ Само название документа предполагает существование рассматриваемых дефиниций в качестве самостоятельных, различающихся между собой.

В частности, под терроризмом понимается какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении к настоящей Конвенции, а также любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

Экстремизмом признается какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них⁵.

Анализ приведенных ранее определений указывает на наличие особенностей рассматриваемых дефиниций, что определяет возможность их существования как самостоятельных институтов.

Однако на основе положений, закрепленных в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ, можно сделать вывод, согласно которому терроризм рассматривается как разновидность экстремизма. Следует особо отметить, что на нормативном уровне был принят целый ряд самостоятельных правовых актов, направленных

² См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 1985. Т. 4. С. 401.

³ См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1988.

⁴ Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 41. Ст. 3941.

⁵ Там же.

на борьбу с терроризмом (например, 15 февраля 2006 г. был подписан Указ Президента РФ «О мерах по противодействию терроризму»⁶, а 6 марта того же года был принят Федеральный закон «О противодействии терроризму» № 35-ФЗ⁷).

В соответствии с названным Федеральным законом терроризм трактуется как идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий⁸.

Хотя приведенное определение является, на наш взгляд, весьма спорным, однако в нем нашла свое закрепление его концептуальная особенность – указание на цель (воздействие на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями).

Политический характер терроризма нашел свое отражение в ряде научных исследований по данной проблематике. Например, А.Э. Жалинский предлагает рассматривать терроризм как насильственный способ изменения существующего порядка⁹, тем самым придавая рассматриваемому явлению политическую окраску. По мнению А.И. Долговой, терроризм – это один из специфических видов насилия, используемых в процессе экстремистской деятельности, направленной на подрыв конституционного строя в двух аспектах: против конституционных прав и свобод человека и гражданина и конституционной власти¹⁰. В свою очередь, Ю.И. Авдеев рассматривает тер-

роризм в качестве особого общественно-политического явления¹¹.

По мнению Е.П. Сергуна, терроризм всегда имеет место только в сфере политических отношений вне зависимости от специфики его форм. Существование терроризма вне столкновения определенных политических стремлений по своей природе невозможно. Он всегда направлен на достижение определенных политических целей. Именно в этом усматривается его логическая производность от более широкого психолого-политического явления, каким выступает экстремизм¹².

Представляется, что не вполне корректной точка зрения ряда ученых, полагающих, что «экстремизм может проявляться и вне политики»¹³. Автор настоящей публикации солидарен с мнением тех авторов, которые считают, что экстремизм не может быть «неполитическим», равно как и видное, производное от него явление – терроризм¹⁴.

Еще одной отличительной чертой терроризма как самостоятельной разновидности экстремистских проявлений является особенность объектов психофизического насилия. Последние не участвуют в конфликте террористов и «третьей стороны», могут часто даже не знать о таком конфликте. Жертвы непосредственно террористического насилия всегда не повинны в террористическом преступлении¹⁵.

Экстремизм не ограничивается лишь выдвижением каких-либо теоретических концепций. Он подразумевает определенные действия, очень часто принудительные, направленные на достижение выдвинутых целей. Терроризм можно представить как составную часть экстремизма,

⁶ Собрание законодательства РФ. 2006. № 8. Ст. 897.

⁷ Там же. № 11. Ст. 1146.

⁸ Там же.

⁹ См.: Круглый стол журнала «Государство и право»: Терроризм: психологические корни и правовые оценки // Государство и право. 1995. № 4. С. 23 – 24.

¹⁰ См.: Долгова А.И., Гуськов А.Я., Чуганов Е.Г. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. М., 2010. С. 80.

¹¹ См.: Авдеев Ю.И. Терроризм как социально-политическое явление // Современный терроризм: состояние и перспективы / Под ред. Е.И. Степанова. М., 2000. С. 41 – 42.

¹² См.: Сергун Е.П. Экстремизм в российском уголовном праве. Диссертация на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 39.

¹³ Жээнбеков Э.Т. Уголовно-правовые и криминологические меры противодействия религиозному экстремизму: по материалам Кыргызской Республики. Диссертация на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 19.

¹⁴ См.: Сергун Е.П. Экстремизм в российском уголовном праве. Диссертация на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 51.

¹⁵ См.: Долгова А.И., Гуськов А.Я., Чуганов Е.Г. Указ. соч. С. 76.

его наиболее яркое и действенное проявление в социально-политической жизни общества¹⁶.

Справедливо принимая во внимание специфический характер террористической деятельности, в доктрине доминирует точка зрения ученых и специалистов, которые определяют терроризм как крайнюю форму экстремизма. Например, по мнению С.Ю. Горбунова, терроризм является разновидностью экстремистских проявлений¹⁷.

В.А. Мальцев, определяя экстремизм как идеологию, политику и практику наиболее реакционных сил от ультраправых до ультралевых, указывает на то, что такие силы в политической борьбе за власть придерживаются крайних мер и средств насилия, вплоть до уничтожения противника, где наиболее опасным в современных условиях является националистический терроризм¹⁸.

Указанные обстоятельства предопределяют возможность соотношения терроризма и экстремизма как части и целого. По мнению С.Н. Фридинского, экстремизм по своему содержанию значительно шире понятия «терроризм», поскольку именно при помощи террора экстремистские организации достигают поставленных политических целей¹⁹.

Данный подход нашел свое отражение и в работе А.Ф. Истомина и Д.А. Лопаткина²⁰. Необходимо отметить, что А.А. Хоровинников также соотносит экстремизм и терроризм как общее и частное: первый – образует своеобразную идеологическую основу террористическим действиям, а второй – определяется совокупностью крайних установок (обоснованием применения насилия) для достижения политических целей нелегитимным способом²¹.

Проведенный автором настоящей публикации опрос о соотношении понятий «терроризм» и «экстремизм» как части и целого подтвердил корректность такого подхода и 74,8% респондентов считают терроризм разновидностью экстремистской деятельности. При этом 98,6% опрошенных подтвердили, что терроризм является самой общественно опасной (крайней) формой экстремизма.

Рассматривая терроризм как наиболее радикальное проявление экстремизма, следует определить пределы его крайности.

Если сам феномен экстремизма рассматривается как крайность, то терроризм должен определяться как крайность крайности, выступающая скорее логическим, но не обязательным развитием экстремизма²². Поэтому современные дефиниции, отражающие сущность терроризма, включают в себя критерии крайности терроризма, определяющие его специфические черты с учетом целей и средств их достижения.

Так, по мнению В.В. Журавлева, целью терроризма являются исключительно политические результаты, а методы достижения поставленных целей обязательно связаны с применением насилия²³.

Учитывая исключительную политизированность современного терроризма, для подтверждения его сущности, содержащейся в целях и способах их достижения, целесообразно обратиться к достижениям политологии в данной области. В рамках этой науки терроризм понимается как особая форма политического насилия, характеризующаяся жестокостью, целенаправленностью и кажущейся эффективностью²⁴, что еще раз указывает на специфическую цель, присущую непо-

¹⁶ См.: *Тамаев Р.С.* Уголовно-правовое и криминологическое обеспечение противодействия экстремизму: монография. 2-е изд. М., 2008. С. 40.

¹⁷ См.: *Горбунов Ю.С.* К вопросу о правовом регулировании противодействия терроризму // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 38 – 44.

¹⁸ См.: *Мальцев В.А.* Основы политологии: учебник для вузов. М., 1997. С. 237.

¹⁹ См.: *Фридинский С.Н.* Борьба с экстремизмом: уголовно-правовой и криминологический аспекты. Диссертация на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. С. 24 – 25.

²⁰ См.: *Истомин А.Ф., Лопаткин Д.А.* К вопросу об экстремизме // Современное право. – 2005. – № 7. – С. 9.

²¹ См.: *Хоровинников А.А.* Экстремизм как социальное явление: философский анализ. Диссертация на соиск. уч. степ. канд. филос. наук. Саратов, 2007. С. 11.

²² См.: *Бояр-Созонович Т.С.* Международный терроризм: политико-правовые аспекты. Киев; Одесса, 1991. С. 28.

²³ См.: *Журавлев В.В.* Этот неуловимый терроризм // Россия в условиях трансформации ФРПЦ. М., 2001. Вып. 15 – 16. С. 82.

²⁴ См.: *Политология: Энциклопедический словарь* / Под ред. Ю.И. Аверьянова, А.П. Афанасьева, В.С. Глаголева, И.И. Кравченко, Б.Ш. Надирова. М., 1993. С. 372.

средственно всем преступлениям экстремистской направленности, и конструктивный признак терроризма, характеризующий способы достижения желаемого результата.

Научные достижения зарубежных ученых по данной проблеме также указывают на политизированность терроризма.

Обязательными компонентами терроризма, по мнению германских исследователей, являются:

- наличие политической цели;
- целенаправленное применение насилия для устрашения;
- наличие организационной структуры;
- общественная изоляция субъектов террористической деятельности²⁵.

Польские юристы рассматривают терроризм как деятельность некоторых экстремальных групп, пытающихся при помощи политических убийств, похищения заложников, угонов самолетов и других подобных актов обратить внимание общественности на выдвигаемые ими лозунги или заставить правительства пойти им на уступки²⁶.

Следует согласиться с мнением В.Н. Томалинцева, отмечающего, что из крайностей экстремального берет начало экстремизм, из крайностей экстремизма вырастает терроризм, который, в свою очередь, сам начинает расслаиваться на все более многообразные и сложные формы, эволюционирующие от отдельных актов террора фанатиков-одиночек, группового и государственного терроризма до транснациональных мафиозно-террористических структур.

Таким образом, терроризм является лишь одним из инструментов экстремистской деятельности и должен рассматриваться как разновидность экстремизма.

При этом терроризм имеет еще один специфический признак – мотивация террористической деятельности. Дело в том, что в современной доктрине именно мотивация и является тем критерием, который положен в основу выработки типологий терроризма. Например, политический,

государственный, идеологический, военный, национальный, региональный, криминальный терроризм²⁷.

Главными мотивами, порождающими терроризм, являются:

- самоутверждение;
- молодежная романтика и героизм;
- влечение отдельных лиц к смерти;
- мотив устрашения, мести, суицида;
- политические и идеалистические мотивы;
- а также некоторые факторы, которые стимулируют террористическую деятельность, например, получение материальных благ (корысть).

Однако, как показывает практика, наиболее распространенными в рассматриваемой сфере являются политические мотивы. Они могут быть системными или подсистемными и мотивироваться сложными социальными силами, такими как идеология, этнонационализм, религиозный экстремизм или теневая политика государств, борющихся за политическое господство или контроль над стратегическими ресурсами. Таким образом, терроризм является планируемым курсом действий, избираемый группами и индивидуумами, преследующими определенные политические цели. Этот курс действий рассматривается его активистами (обычно лишенными власти группами или индивидуумами) как лучший, если не единственный, способ достичь таких целей²⁸.

В качестве источников террористической мотивации могут выступать экстремистские взгляды социально-деструктивной направленности, включающие в себя искаженные националистические идеи, а также сепаратистские и религиозные концепции.

Мотив всегда предшествует умыслу, поэтому определение умысла при совершении преступлений террористической направленности, с нашей точки зрения, также имеет существенное значение при отнесении терроризма к крайней форме экстремизма, поскольку у него существует неразрывная связь с экстремистской мотивацией.

²⁵ См.: *Пфаль-Траугзер А.* Правый терроризм в ФРГ // Актуальные проблемы Европы. 1997. № 4. С. 130 – 135.

²⁶ См.: Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати) // Ежемесячный информационный бюллетень. М., 1997. № 12. С. 3 – 4.

²⁷ См.: Зарубежный опыт антитеррористической деятельности: учебное пособие / Под ред. А.И. Гурова. М., 2000. С. 7.

²⁸ См.: Анализ мотивации преступлений террористического характера: аналитический обзор / ВНИИ МВД России. М., 2008.

При совершении преступления террористического характера умысел террориста направлен:

- на создание высокой общественной опасности, возникающей в результате совершения общеопасных действий либо угрозы таковыми (при этом он охватывает причинение смерти лицам, которые находятся вблизи места преступления);
- на публичный характер исполнения (другие преступления обычно совершаются без претензии на огласку, а при информировании лишь тех лиц, в действиях которых имеется заинтересованность у виновных; терроризм же без широкой огласки, без открытого предъявления требований не существует);
- на преднамеренное нагнетание обстановки всеобщего страха, подавленности, напряженности, причем, не на индивидуальном или узкогрупповом уровне, а на уровне социальном и представляет собой объективно сложившийся социально-психологический фактор, воздействующий на других лиц и вынуждающий их к каким-либо действиям в интересах террористов или принятию их условий.

Формирование умысла на совершение преступления террористического характера, а также возникновение условий, способствующих его совершению, – нередко длительный и чаще всего латентный процесс. Во многом он зависит от сущности замышляемого преступления, интенсивности и форм проявления преступного умысла, характеристики лица, замышляющих преступление террористического характера, наличия или отсутствия условий, способствующих совершению замышляемого преступления указанной категории²⁹.

Необходимо особо отметить, что субъекты актов терроризма неоднородны как в мотивах совершенных ими действий, так и в чертах своего характера, и целях, которые они преследуют, в том числе и в тех случаях, когда цели ими осознаются.

Но, безусловно, есть и общие черты, такие, например, как эмоциональная холодность и бес-

чувственность, неумение сопереживать и поставить себя на место другого, но в то же время крайняя чувствительность к нежелательным внешним воздействиям и ранимость, а также агрессивность и жестокость, неумение контролировать свои поступки и сдерживать свои эмоции. Психологическое изучение подобных личностей показывает, что они по большей части злопамятны, нежелательные эмоции как бы «застревают» в них, они долго, иногда всю жизнь хранят старые обиды, даже те, которые имели место в детстве, и когда причины, их вызвавшие, давно исчезли³⁰.

Подводя итог соотношению рассматриваемых негативных социальных явлений, согласимся с мнением Д. Назирова, утверждающим, что экстремизм и терроризм порождают социально-экономические кризисы, деформацию политических институтов, резкое падение жизненного уровня, ухудшение социальных перспектив значительной части населения, социальной и личной нерализованности, подавление властями оппозиции, инакомыслия и т. д.³¹

Представляется, что без законодательного разграничения понятий «терроризм» и «экстремизм», в том числе в Уголовном Кодексе РФ, сложно будет преодолеть существующее расширительное толкование отдельных насильственных актов политической направленности как проявлений терроризма³².

В этой связи предлагаем следующее авторское определение терроризма: терроризм – это состояние (идеология) насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, в целях передела экономических ресурсов, связанные с устрашением населения в форме совершения преступлений, направленных на подрыв общественной безопасности, конституционного строя и мира и безопасности человечества.

²⁹ См.: Выявление закономерностей формирования умысла на совершение преступлений террористического характера: методические рекомендации / ВНИИ МВД России. М., 2008.

³⁰ См.: Анализ мотивации преступлений террористического характера: аналитический обзор / ВНИИ МВД России. М., 2008.

³¹ См.: Назиров Д. Проблемы терроризма, религиозного экстремизма и пути их преодоления: Диссертация на соиск. уч. степ. д-ра филос. наук. Душанбе, 2009. С. 121.

³² См.: Устинов В.В. Экстремизм и терроризм. Проблемы разграничения и классификации // Российская юстиция. 2002. № 5. С. 34 – 36.

А.Н. Сухаренко¹ / Sukharenko A.

директор АНО
«Центр изучения новых вызовов
и угроз безопасности РФ»,
ведущий аналитик журнала
«Противодействие терроризму.
Проблемы XXI века – Counter-Terrorism»

Современные криминальные вызовы и угрозы информационной безопасности России

Modern criminal threats and challenges to information security of Russia

В статье анализируются актуальные проблемы, связанные с современными криминальными вызовами и угрозами информационной безопасности России. Рассматриваются новые формы и методы киберпреступлений, количественный и качественный рост которых свидетельствует о высоких темпах криминализации информационной сферы.

Ключевые слова: информационная безопасность, информационные технологии, киберпреступление, киберпреступники, интернет-мошенничество.

Совершенствование информационных технологий, расширение производства различных технических устройств и сферы применения компьютерной техники, доступность такой техники отдельным гражданам способствовали появлению новых видов преступлений, объектами которых являются информация, информационно-телекоммуникационные ресурсы, а также финансовые средства, доступ к которым возможен через глобальные компьютерные сети.

The author analyses the current problems associated with the modern criminal threats and challenges to information security in Russia. He explores the new forms and methods of cybercrime, the quantitative and qualitative growth of which give evidence to the high rates of criminalization of information sphere.

Keywords: information security, information technology, cyber crime, cyber criminals, cyber attacks, Internet fraud.

Статистический анализ свидетельствует о высоких темпах криминализации информационной сферы (ИТ, телекоммуникации, Интернет). За последнее десятилетие число регистрируемых ИТ-преступлений увеличилось в 12,7 раза (с 1,3 до 17,5 тыс.)².

Среди них по размеру ущерба лидируют неправомерный доступ к компьютерной информации, а также создание, использование и распространение вредоносных программ. На их долю

¹ Сухаренко Александр Николаевич, выпускник факультета правоведения ДВГУ, бывший следователь УВД по Приморскому краю, старший преподаватель ФГОУ ВПО «ПИГМУ», член Российской криминологической ассоциации и Общественного совета при УМВД по Приморскому краю, директор АНО «Центр изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности РФ», ведущий аналитик журнала «Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – Counter-Terrorism».

² Форма 1-ВТ ГИАЦ МВД России за 2000-2009 гг.

приходится более 60% всех случаев, поскольку завладение кодами и паролями, блокирование компьютерных систем служат своеобразным ключом к совершению других преступлений.

По объему и характеру потенциального вреда наибольшую опасность представляет неправомерный доступ к компьютерным сетям государственных органов³, банковских структур, процессинговых компаний, информационным ресурсам интернет-магазинов в целях копирования разнообразных конфиденциальных данных (сведений о финансовых операциях, номерах расчетных и платежных карт электронных платежных систем, кодах sim-карт радиотелефонных сетей), которые могут принести злоумышленникам реальный доход⁴.

Надгосударственный характер Интернета априори дает злоумышленникам реальную возможность использовать зарубежные сервисы для

сокрытия фактов своей преступной деятельности. Под давлением властей преступники активно мигрируют на сервера, находящиеся вне российской юрисдикции, а различия национальных законодательств затрудняют международный информационный обмен и сводят на нет усилия правоохранительных органов. Наряду с этим усиливается специализация и разделение ролевых функций, улучшается координация и расширяется география деятельности киберпреступников.

Согласно исследованию британского агентства «NCC Group» (базируется на данных мониторинга логов попыток кибератак; страны определялись по IP-адресам), Российская Федерация включена в список стран, подвергающихся другим страны хакерским атакам. По числу совершаемых кибератак Россия вышла на третье место в мире после США и Китая с показателем 3,6%⁵.



³ По данным ФСБ России, ежедневно только на веб-сайты Президента, Госдумы и Совета Федерации осуществляется до 10 тыс. кибератак.

⁴ В подразделения Управления «К» МВД России ежедневно обращается 20-30 пострадавших от кибермошенничества.

⁵ Россия вошла в тройку главных кибер-агрессоров мира // ИА «РБК». 2012. 8 февр.

В свою очередь, по подсчетам компании «Group-IB», в 2011 г. «русские» киберпреступники заработали 4,5 млрд долл. Большая часть этой суммы (2,3 млрд долл.) приходится именно на российский рынок. Остальные 2,2 млрд получили русскоязычные мошенники, проживающие за рубежом и совершающие атаки по всему миру. При этом доходы и первых, и вторых по сравнению с 2010 г. практически удвоились⁶

Под «русским» рынком киберпреступности понимаются компьютерные преступления, совершаемые гражданами стран СНГ и Балтии, а также выходцы из бывшего СССР. При анализе финансовых показателей данного сегмента учитывались преступления, совершаемые «русскими» хакерами на территории стран проживания и в других регионах мира. Под российским рынком понимаются компьютерные преступления, совершаемые исключительно гражданами России.

Общемировой объем рынка киберпреступности оценивается в 12,5 млрд долл., что на 5,5 млрд больше, чем в 2010 г. Из них на долю русскоязычных преступников приходится 36% доходов, в то время как на американских – 40%, а китайских – 18%.

Наибольший ущерб российским пользователям причинили интернет-мошенники, сумевшие похитить около 942 млн долл. Большая часть этих средств приходится на мошенничества в системах интернет-банкинга – 21,3% общей суммы или 490 млн долл. В свою очередь, 16% (367 млн долл.) были похищены при обналичивании денежных средств. На фишинг⁷ (2,4%) и хищение электронных денег⁸ (1,3%) пришлось 55 млн и 30 млн долл. соответственно.

За интернет-мошенниками следуют спамеры, которые в общей сложности заработали 830 млн долл. (36,1% общей суммы). Самыми популярными спам-темами в минувшем году оставались медикаменты, контрафактная продукция и «пиратское» программное обеспечение.

Внутренний киберпреступный рынок также развивается – его объем составил 10% или 230 млн долл. Такую сумму мошенники заработали на продаже друг другу трафика, эксплойтов, загрузок и «анонимизации».

Бывшие на слуху практически на протяжении всего года DDoS-атаки принесли преступникам не так много денег (по сравнению с другими направлениями деятельности) – 130 млн долл. или 5,6% общей суммы.

В 2010 г. жертвами хищений в системах Интернет-банкинга были в основном юридические лица, тогда как 2011 г. стал годом всплеска хищений у физических лиц. Для данного вида хищений злоумышленники активно использовали техники веб-инъектов, а также троянские программы, перенаправляющие пользователя на фишинговый ресурс. В результате только за IV квартал 2011 г. жертвами таких троянских программ стали десятки тысяч физических лиц, а общая сумма похищенных у них средств составила 73,5 млн долл.

Усиление мер защиты со стороны производителей систем дистанционного банковского обслуживания (ДБО) и банков привело к тому, что для совершения успешного хищения злоумышленники начали активно экспериментировать со средствами удаленного доступа для проведения мошеннических операций непосредственно с компьютеров жертв. Наиболее успешными стали именно те преступные группы, в чьих руках оказался наиболее стабильный и удобный инструмент удаленного доступа.

С осени 2011 г. киберпреступники стали активно использовать функциональные возможности автоматической подмены реквизитов платежного поручения в момент подписания документа и его отправки, а также полностью автоматизированного процесса формирования и отправки мошеннического платежного поручения вредоносной программой. Указанные функциональные

⁶ Group-IB: Русский рынок компьютерных преступлений. Состояние и тенденции 2011. М., 2012. Указанная оценка базируется на данных иностранных партнеров и сведениях, опубликованных в открытых источниках.

⁷ Фишинг представляет собой способ получения доступа к личным данным пользователей, их логину и паролю при помощи различных обманных схем.

⁸ В настоящее время на этом специализируется шесть крупных преступных групп, которым покровительствуют «традиционные» преступные сообщества.

возможности позволяют избежать необходимости удаленного подключения либо копирования информации с пользовательского компьютера для обхода средств защиты (PIN-коды, VPN-туннели, сетевая фильтрация).

Количество DDoS-атак (по сравнению с 2010 г.) заметно выросло. Основными жертвами традиционно были интернет-магазины, а также другие представители сферы онлайн-бизнеса. Однако аналитики отмечают, что средняя мощность атак стала меньше, а для их осуществления в основном использовались бот-сети численностью не более 10 тыс. узлов.

В целом специалисты Group-IB выделяют следующие общие тенденции развития рынка компьютерных преступлений в 2011 г.:

- консолидация участников рынка, которая выражается в формировании ряда крупных киберпреступных группировок, функционирующих на постоянной основе. В итоге происходит отход от традиционной модели, базировавшейся на принципах дезорганизации, в пользу создания организованных групп с централизованной системой управления;

- укрепление взаимосвязей между основными группировками – заключается во взаимовыгодном обмене скомпрометированными данными, предоставлении бот-сетей, схем обналичивания, таким образом, возникают инциденты, в которых задействованы сразу несколько киберпреступных групп, что создает определенные трудности при расследовании;

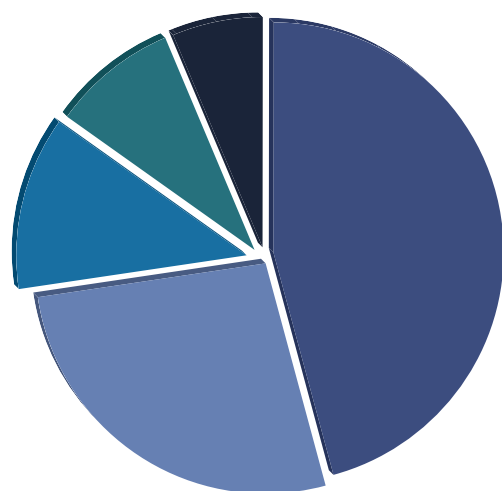
- проникновение на рынок участников с низким уровнем технического образования – компьютерные преступления перестают быть делом «технарей», поскольку требуют, прежде всего, не специальных познаний, а капиталовложений;

- расширение внутреннего рынка (так называемые услуги «Cybercrime to Cybercrime (C2C)», предоставляемые на платной основе специализированными группами хакеров).

Кроме того, отмечается проникновение на рынок киберпреступности традиционных преступных групп, которые пытаются взять под контроль не только обналичивание похищенных денежных средств, но и весь процесс хищения. Такая тенденция ведет к слиянию двух преступных миров и последующему перераспределению ресурсов из традиционных сфер криминального контроля (проституция, торговля оружием и наркотиками) в пользу компьютерных преступлений. В условиях несовершенства существующего законодательства подобный симбиоз представляет собой серьезную угрозу финансовому сектору национальной экономики.

Следствием обозначенных ранее тенденций является следующий факт: российский рынок киберпреступности переживает период динамического перехода от количественного состояния к качественному. Это, в свою очередь, ведет к отходу от хаотической модели его развития.

По прогнозам экспертов, в 2012 – 2013 гг. преступники столкнутся с определенными сложностями, заключающимися в том, что значитель-



Структура российской киберпреступности

ная часть спама будет блокироваться, не доходя до предполагаемой жертвы, поскольку на промежуточных узлах появляется все больше фильтрующего оборудования, анализирующего трафик. Продолжится рост количества атак на ресурсы, использующие HTTPS-протокол. При проведении данного вида атак для достижения результата (отказ в обслуживании) необходим минимум ресурсов. При этом оборудование для фильтрации и отражения подобного вида атак имеет высокую стоимость и поэтому редко встречается в наличии у хостеров и интернет-провайдеров.

Основными потерпевшими останутся сайты, связанные с онлайн-торговлей, а DDoS-атаки в банковской сфере, вероятно, сойдут на нет из-за их низкой эффективности.

Ключевой проблемой борьбы с преступлениями в сфере высоких технологий остается их высокая латентность – более 80%⁹. Основными причинами этого являются:

- технические особенности преступлений (скоротечный характер и отсутствие материальных следов);
- анонимность интернет-пользователей;
- трансграничность;
- невысокое качество программного обеспечения, используемого в сфере ДБО.

Расследование большинства видов кибермошенничеств затрудняет отсутствие упорядоченной информации от кредитных организаций. Многие банки, опасаясь за свою деловую репутацию, крайне неохотно обращаются за помощью в правоохранительные органы.

Киберпреступность эволюционирует колоссальными темпами, а справиться с этой общей для всех проблемой можно лишь путем налаживания партнерства правоохранительных органов с банковскими структурами и компаниями, работающими в ИТ-сфере, а также при помощи внедрения и развития современных механизмов международного сотрудничества в этой области.

Именно поэтому Министерством внутренних дел Российской Федерации в рамках своей

компетенции осуществляется комплекс мероприятий по развитию международного сотрудничества в борьбе с киберпреступностью. Начиная с 1998 г., на базе Управления «К» Бюро специальных технических мероприятий (БСТМ) МВД России в режиме 24/7 функционирует Национальный контактный пункт (НКП) Римской/Лионской группы стран «Большой Восьмерки». Взаимодействие внутри сети включает в себя обмен информацией в соответствии с законодательством запрашиваемого государства, а также с учетом обязательств по международным договорам Российской Федерации. В настоящее время сетью НКП охвачено уже 58 стран. Эффективность их деятельности доказана многочисленными успешными расследованиями.

Активно используются возможности Интерпола как глобальной полицейской организации, обладающей необходимыми базами данных и каналами связи для обмена оперативной информацией между правоохранительными органами 188 стран мира.

Для осуществления согласованных мер в целях предупреждения и пресечения киберпреступлений было заключено Соглашение «О сотрудничестве государств СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации» (2001 г.). Данное Соглашение закрепляет соответствующий понятийный аппарат, определяет направления и формы межгосударственного сотрудничества, а также основания и порядок исполнения запросов об оказании правовой помощи в рассматриваемой сфере.

По итогам заседания Совета министров внутренних дел (полиции) государств-членов СНГ (октябрь, 2011 г.) была одобрена Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий. Названный документ определяет принципы, задачи, основные направления и формы взаимодействия в борьбе с киберпреступностью.

Для государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) яв-

⁹ Данные БСТМ МВД России

ляются также важными вопросы формирования системы обеспечения информационной безопасности государств-членов¹⁰. В этой связи в 2009-2010 гг. в национальных сегментах Интернета государств-членов проводилась оперативно-профилактическая операция «ПРОКСИ»¹¹. В результате было закрыто около 600 сайтов, использовавшихся для координации террористической деятельности и националистической пропаганды, а также возбуждено около тысячи уголовных дел. Кроме этого, выявлено более 1,7 тыс. сайтов, наносящих ущерб государственным и союзническим интересам, включая идеи терроризма, религиозного фундаментализма и экстремизма, используемые для обучения основам диверсионно-террористической деятельности, сбора пожертвований и вербовки¹².

Россия не является участником Конвенции Совета Европы по борьбе с киберпреступностью (2001 г.), ратифицированной 31 государством (еще 16 подписали, но не ратифицировали ее). Главным препятствием для присоединения к этой Конвенции являются положения ст. 32-b, дающие иностранным спецслужбам право доступа к частным компьютерам на территории других государств без получения соответствующего разрешения. По нашему мнению, такие положения могут нанести ущерб суверенитету и национальной безопасности государств-участников Конвенции, правам и законным интересам их граждан и юридических лиц, в том числе и правам человека, таким, как право на частную жизнь.

Кроме того, Конвенция явно устарела и настоятельно требует модернизации. Следует отметить, что участие в Конвенции не является обязательным условием международного сотрудничества в борьбе с киберпреступностью. Россия осуществляет такое сотрудничество в двустороннем формате со многими странами мира, включая европейские.

В настоящее время противодействие киберпреступности является одним из приоритетов внешней политики нашей страны. В целях создания эффективной системы международной информационной безопасности в феврале 2011 г. Россия выступила с инициативой разработки и принятия универсального международно-правового акта, обеспечивающего адекватную защиту от новых угроз, но учитывающего национальный суверенитет государств. Речь идет о «Правилах поведения в области обеспечения международной безопасности» и проекте Конвенции ООН «Об обеспечении международной информационной безопасности».

Согласно этому проекту, каждое государство вправе устанавливать суверенные нормы и управлять своим киберпространством в соответствии с национальными законами. И хотя в документе указывается, что государства должны защищать свободу слова в Интернете и «не вправе ограничивать доступ граждан к информационному пространству», в тексте делается важная оговорка: правительства могут вводить ограничения «в целях защиты национальной и общественной безопасности». Кроме того, государства-участники обязаны воздержаться от разработки и принятия планов, способных спровоцировать возрастание угроз в киберпространстве, не использовать информационно-коммуникационных технологий для осуществления интервенции или вмешательства во внутренние дела других стран¹³.

Динамичный характер развития современных информационных технологий, характер и размер ущерба, причиняемого киберпреступностью, обуславливают необходимость скорейшей разработки и внедрения адекватных средств и методов борьбы с ней, а также создание единых международно-правовых механизмов в целях унификации национальных уголовных законодательств.

¹⁰ В ОДКБ входят Россия, Армения, Республика Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан.

¹¹ Операция «ПРОКСИ» («Противодействие криминалу в сфере информации») проводится в соответствии с Программой по формированию системы информационной безопасности ОДКБ, утвержденной Советом коллективной безопасности ОДКБ в 2008 г. Исходя из специфики совместных мероприятий, участие в ней принимали спецподразделения органов безопасности и внутренних дел всех государств-членов ОДКБ.

¹² Бичурина В. Борьба с киберпреступностью // Красная звезда. 2010. 24 дек.

¹³ Черненко Е. Россия указала выход для Интернета // Коммерсант. 2011. 23 сент.

А.В.Павлинов / Pavlinov A.

ведущий научный сотрудник Научного центра Академии управления МВД России, доктор юридических наук, доцент

Новые уголовные наказания за коррупционные преступления: «за» и «против»

New criminal sanctions for corruption crimes: «for» and «contra»

В статье рассматривается отечественный и зарубежный законодательский опыт, связанный с институтом конфискации имущества. Основываясь на результатах мониторинга правоприменения, представлен анализ и прогноз эффективности существующих и предлагаемых уголовно-правовых мер, прежде всего, конфискации имущества и штрафов за коррупционные преступления.

Ключевые слова: уголовное наказание, иные уголовно-правовые меры, конфискация имущества, штраф кратный взятки, коррупционные преступления, правоприменительная практика

Вопросам регламентации штрафа и конфискации имущества в уголовном законе и применения их в российском судопроизводстве в последнее время уделяется значительное внимание¹.

Ранее, 23 ноября 2010 г., Пленум Верховного Суда РФ в своем очередном постановлении «О некоторых вопросах применения судами за-

The article presents Russian and foreign experience of law making activity associated with the institute of forfeiture of property. Basing on the results of the law enforcement monitoring the article contains an analysis and forecast of effectiveness of present and suggested criminal law measures (particularly forfeiture of property and fines for corruption).

Keywords: criminal sanction, other criminal law measures, forfeiture of property, fine equal to amount of bribe, corruption crimes, law enforcement practice.

конодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (ст. 253, 256 УК РФ)»² № 26 в п.11 обращался к проблемам применения иной меры уголовно-правового характера, отмечая при этом, что: «...суд вправе ... принять меры для обеспечения возможной конфискации имущества», «при конфискации судна, суду необходимо

¹ Так, 4 мая 2011 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» № 97-ФЗ, а 10 июля 2012 г. – Федеральный закон «О внесении изменений в статью 104 [2] Уголовного кодекса Российской Федерации» №107-ФЗ.

² См.: Российская газета. 2010. 1 дек.

выяснить, не является ли оно для подсудимого основным законным источником средств к существованию».

Более полувека тому назад (в эпоху существования конфискации как вида уголовного наказания) в постановлении «О судебной практике по применению конфискации имущества» от 29 сентября 1953 г. № 7 Пленум Верховного Суда СССР также обязывал суды подходить к разрешению вопросов о конфискации имущества с особой тщательностью и вниманием, и защищать интересы не только государства, но и прав граждан³.

Применительно к проявлениям, усиливающимся со второй половины «перестроечного» десятилетия, негативных социальных явлений высшая судебная инстанция, в частности, указывала, что «серьезной преградой в преодолении пьянства и алкоголизма становится самогонование, получившее широкое распространение. ... При рассмотрении дел этой категории суды недостаточно используют силу закона, ... без достаточных оснований не применяется ... дополнительное наказание в виде конфискации имущества»⁴.

Напомним, что, несмотря на многочисленные и авторитетные мнения представителей научного сообщества об эффективности такого вида наказания как конфискации имущества, несмотря на консолидированные позиции известных криминологов о нецелесообразности исключения его из УК РФ, с декабря 2003 г. оно утратило силу и не действует до сих пор. Невиданный прежде размах коррупции, угрожающий безопасности России, настоятельно требует сегодня искать новые, переоценивать ранее используемые, в том числе уголовно-правовые средства, борьбы с этим уродливым социальным феноменом⁵.

По общему правилу, в современных национальных уголовных кодексах закрепляется лишь одна из разновидностей конфискации:

- общая (всего или части правомерно и неправомерно нажитого имущества);
- или специальная (орудий, средств, предмета преступления, доходов от противоправной деятельности).

Только в отдельных странах уголовный кодекс предусматривают одновременно оба вида конфискации (Беларусь, Куба, Монголия, некоторые страны Африки и др.). Уголовному праву подавляющего большинства государств мира общая конфискации не известна, более того в ряде случаев она признана противоречащей основному закону страны. В тех странах, где существует общая конфискации (например, Франция), она носит исключительный характер и назначается исключительно за преступления против человечества и незаконный оборот наркотиков. В отношении достаточно узкого круга преступных деяний общая конфискации применяется и в ряде стран СНГ (Беларусь, Таджикистан)⁶.

Анализ зарубежного законодательного опыта отдельных развитых стран показывает, что наказания, связанные с лишением свободы варьируются с имущественными или применяются согласно санкции уголовно-правовых норм совместно с ними. Так, по Уголовному кодексу Китайской Народной Республики дача взятки (ст. 390 УК КНР) наказывается при особо отягчающих обстоятельствах лишением свободы на срок свыше 10 лет или бессрочным лишением свободы с конфискацией имущества или без таковой. Получение взятки (ст. 383 УК КНР) в зависимости от суммы взятки и сопутствующих обстоятельств наказывается лишением свободы на срок, свыше установленного в законе, или бессрочным лишением свободы с конфискацией имущества или без таковой; при особо отягчающих обстоятельствах наказывается смертной казнью и конфискацией имущества.

³ См.: СПС Консультант.

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда СССР «О недостатках в выполнении судами законодательства, предусматривающего применение конфискации имущества по делам о самогоноварении» от 24 декабря 1987 г. №13.

⁵ Так, официальные представители Генеральной прокуратуры РФ заявили о работе над инициативой по созданию полноценного института конфискации имущества. См.: Вплоть до конфискации имущества... // Независимая газета. 2012. 15 июня.

⁶ См.: Сравнительное уголовное право. Общая часть: Монография / Под общ. и науч. ред. док. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ С.П. Щербы. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2010. С. 317 – 318.

В США за взяточничество предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение от 15 лет, либо то и другое одновременно, а при отягчающих обстоятельствах – лишение свободы до 20 лет.

Подобные сочетания наказания в виде тюремного заключения и штрафа в размере трехкратной стоимости подношения предусматривает за получение взятки УК Испании (ст.419, 420)⁷.

Таким образом, исходя из состояния уголовного законодательства большинства стран мира, приоритетно закрепляющего специальную конфискацию, из содержания санкций уголовно-правовых норм ведущих стран (США, Испания, Китай), устанавливающих наказание за взяточничество, можно сделать вывод, согласно которому штраф, кратный взятке, мало совместим с общей конфискацией имущества. Причина заключается, прежде всего, в том, что оба вида наказания, не связанные с ограничением или лишением свободы, по существу имеют одинаково направленный карательный вектор на имущественные права виновных.

Более того, в Германии на протяжении десятилетия «имущественное наказание», назначавшееся в качестве дополнительного к лишению свободы, формально являвшееся разновидностью и штрафа, достигавшего стоимости всего имущества осужденного и одновременно, по сути, выступавшего как общая конфискация, в конце концов, было признано антиконституционным и отменено⁸.

Между тем советский опыт существования и развития уголовного кодифицированного акта демонстрирует наличие в санкциях ряда статей (159-1, 162 УК РСФСР) за экономические преступления наказания в виде штрафа с конфискацией предмета, орудия преступления. Статья 162, устанавливавшая с 1993 г. ответственность за незаконное предпринимательство, содержала в качестве альтернативного вида наказания штраф с конфискацией имущества или без таковой.

Гармонизация российского антикоррупционного законодательства и международных стандартов актуализирует проблему пристального обращения к институту конфискации имущества.

Основным спектром применения Конвенции ООН против коррупции 2003 г. является, в том числе конфискация и возвращение доходов от преступлений (ч.1 ст.3), признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

Принятый 25 декабря 2008 г. вследствие ратификации Россией указанной Конвенции, Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ в п. 16 ст. 7 к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относит укрепление международного сотрудничества в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом.

Рекомендации ГРЕКО № 14 требуют конфискации доходов от коррупции за все виды коррупционных преступлений и преступлений, связанных с коррупцией.

В обоснованиях некоторых законопроектов (2004 г.), направленных на восстановление в России конфискации имущества как вида уголовного наказания, необходимость его включения в УК РФ аргументировалась при помощи ссылок на международно-правовые акты.

Так, авторы пояснительной записки к проекту №106454-4 указывали, что положения ст. 15 Конституции РФ о преимущественном действии перед национальным законодательством международных соглашений обязывают Россию к соблюдению ратифицированных ею международно-правовых актов. Ряд международных конвенций, в частности конвенции ООН «О борьбе с финансированием терроризма» (1999 г.), «Против транснациональной организованной преступности» (2000 г.), европейская конвенция «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» (1990 г.),

⁷ См.: Уголовный кодекс Испании. М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1998. С.131 – 132.

⁸ См.: Сравнительное уголовное право. Общая часть... С. 318.

предусматривают конфискацию имущества как вид уголовного наказания⁹.

На самом деле, как справедливо отмечалось в официальном отзыве Правительства РФ, предлагаемое проектом содержание нормы, предусматривающее конфискацию имущества безотносительно к способу его приобретения, не соответствует международным стандартам. Согласно Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 15 ноября 2000 г. и Конвенции об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. (ETS № 141), ратифицированных Россией, конфискации подлежат имущество, деньги и иные ценности, полученные в результате преступных действий либо нажитые преступным путем, в том числе преобразованные в правомерного вида имущество, а равно прибыль, извлеченная из этого имущества... Между тем, подчеркивалось в указанном Отзыве, в рассматриваемом проекте под конфискацией понимается принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного, вне зависимости от способа его приобретения (законного либо незаконного)¹⁰.

В другой Пояснительной записке (к законопроекту № 152263-4) речь шла о том, что в пяти международных конвенциях, подписанных и ратифицированных Россией, конфискация имущества предусматривается в качестве уголовно-правовой меры борьбы с транснациональной, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, терроризмом, коррупцией и «отмытием» денег. Далее отмечалось, что конфискация имущества является не только традиционным для отечественного законодательства видом уголовного наказания, но его наличие в системе наказаний рекомендовано Токийскими правилами (п. «е» ст. 8.2) и Резолюцией Комитета

Министров Совета Европы (76) 10 «О некоторых мерах наказания, альтернативных лишению свободы» (п.«с» ст. 2)¹¹.

Вместе с тем, Верховный Суд РФ правильно подчеркивал, что международные конвенции, о которых идет речь в Пояснительной записке (о борьбе с транснациональной, организованной преступностью, терроризмом, коррупцией, незаконным оборотом наркотиков), предусматривают не просто конфискацию имущества как наказание за совершение преступления, а конфискацию орудий, оборудования или иных средств совершения преступления, а также доходов от преступлений или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов¹².

Спустя несколько лет (в 2006 г.) УК РФ все же пополнился статьей 104-1 «Конфискация имущества» и одноименной главой 15-1, позволяющей «принудительно безвозмездно изымать и обращать в собственность государства на основании обвинительного приговора имущество в виде денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений... и любые доходы от этого имущества».

Эксперты критически оценивали потенциал конфискации имущества в качестве иной меры уголовной ответственности (гл. 15-1 УК РФ), считая, что: во-первых, она не распространяется на большинство коррупционных преступлений; во-вторых, не определяет порядок исполнения данной меры в части временных рамок уголовного судопроизводства.

Как показывает анализ практики, в период расследования по уголовному делу, действительно не удается обнаружить и подвергнуть аресту значительную часть имущества, подлежащего конфискации.

Вот, какое объяснение о не применении конфискации имущества, например, дал в приговоре от 28 марта 2012 г. Гагаринский районный

⁹ Пояснительная записка к проекту № 106454-4 Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», внесенного депутатами Государственной Думы РФ О.И. Аршбой, А.Г. Билаловым, А.И. Гуровым, А.Н. Волковым, А.М. Розуваном, Л.К. Слиска, А.Е. Хинштейном.

¹⁰ Официальный отзыв Правительства РФ от 7 октября 2004 г. № 4860п-П4.

¹¹ Пояснительная записка к проекту № 152263-4 Федерального закона «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации», внесенному Сахалинской областной Думой.

¹² Официальный отзыв Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2004 г. № 1564-5/общ.

суд г. Москвы: «Положения ст. 104 УК РФ судом не применяются, в связи с тем, что деньги, полученные Безбородовой З.В. в результате совершения преступления 08.12.2011, изъяты из ее владения в ходе проведения следственных действий и признаны по уголовному делу вещественными доказательствами. Остальные денежные средства, полученные Безбородовой З.В. в результате совершения преступлений (предусмотренных ч. 1 ст. 290 и ч. 2 ст. 290 УК РФ), в ходе предварительного расследования не изымались».

Назначение конфискации в качестве наказания за совершенное преступление, по мнению экспертов, позволит исполнять его в пределах срока давности обвинительного приговора суда¹³.

Перечень преступлений, за которые может быть назначена судом иная мера уголовно-правового характера – конфискация уже пополнился Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ.

Данным законом были внесены изменения и в санкции статей, предусматривающих ответственность за взяточничество путем трансформации прежнего вида наказания в виде штрафа в денежное взыскание «в новом прочтении». По сравнению с прежним, размер штрафа значительно увеличился, оказавшись привязанным и кратным размеру взятки.

Одновременно были внесены изменения в Общую часть (ст. 46 УК РФ), регламентирующую содержание данного вида наказания. Хотя в Пояснительной записке к законопроекту и указывалось, что проект настоящего Федерального закона направлен на либерализацию уголовного законодательства при помощи некоторого уменьшения санкций, связанных с лишением свободы, и расширения санкций экономического характера за экономические преступления, реальное состояние действующего законодательства и складывающейся практики его применения скорее свидетельствуют в пользу обратного.

Максимальный размер штрафа теперь может быть назначен виновному лицу в качестве основного и дополнительного наказания за коммерческий подкуп или взятку в виде стократной

суммы предмета незаконного вознаграждения или в абсолютном исчислении до 500 млн руб., что с учетом криминологической характеристики коррупционеров, как правило, попадающих в поле зрения органов правосудия, огромная сумма. Такие гигантские абсолютные размеры штрафов, кратных взятке, уже приводят осужденных к выбору в пользу их замены на лишение свободы. Подобная практика основывается на содержании ч.5 ст. 46 УК РФ, в которой указывается, что на осужденных к наказанию в виде штрафа за преступления, предусмотренные ст. 204, 290, 291, 291-1 УК РФ, не распространяется положение о невозможности замены штрафа лишением свободы.

Так, в 2011 г. (за шесть месяцев) суды рассмотрели 912 ходатайств о замене штрафа лишением свободы. Из них были удовлетворены 372 ходатайства. Каждый третий коррупционер стал отбывать наказание в местах лишения свободы¹⁴.

В то же время размер санкций в виде лишения свободы ст. 290 УК РФ в прежней редакции (до 4 мая 2011 г.) и в ныне действующей, остался практически неизменным (сопоставимым). Более того, теперь к лишению свободы в качестве основного наказания добавляется дополнительное наказание в виде «малого» кратного штрафа.

Применять самые строгие, в том числе имущественные, меры в отношении коррупционеров требуют все: от руководителей государства, депутатов и экспертов, до правоприменителей. Говорят о необходимости этого и соцопросы населения. Несмотря на это и фактическое наращивание законодательного потенциала уголовной репрессии, судебная практика г. Москвы демонстрирует иной подход.

Приговором Бутырского районного суда от 23 апреля 2012 г. государственному инспектору по охране особо охраняемых природных территорий Федорову А.А. за 17 эпизодов получения взяток (пусть и безотягающих обстоятельств) назначено условное наказание в виде 2-х лет лишения свободы, без штрафа: «с учетом семейного

¹³ См.: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и дополн. М., 2008. С. 130 – 131.

¹⁴ См.: Куликов В. Сидите долго – платите быстро // Российская газета. 2012. 2 марта.

и материального положения подсудимого». И не назначается наказание в виде кратного штрафа, фактически за мздоимство, поставленное на поток. О каком внезапно возникшем умысле, «неожиданности для самого себя» принятия решения о получении незаконного вознаграждения каждый раз может идти речь, когда государственная служба превратилась для виновного в источник личного обогащения?

Безусловно, в данном случае имеет место промысел, систематическая деятельность, связанная с нелегитимным извлечением дохода. При описании некоторых эпизодов получения взятки в Приговоре прямо указывается, что виновный склонял лиц в пользу ускоренной процедуры выдачи охотничьего билета. Кого предостережет, чьи деяния предупредит такое правосудие? Каким образом реализуется цель наказания, общая, да и частная превенция?

И это далеко не единичный случай, не самый сомнительный (с точки зрения законности) приговор, и даже не тенденция. Стало распространенной практикой судебных органов столицы согласно ч.1 ст. 64 УК РФ, с учетом исключительных обстоятельств назначать наказание ниже низшего предела, не применяя дополнительный вид наказания – штраф, предусмотренный в качестве обязательного. При этом одни и те же обстоятельства, признанные судьями смягчающими наказание, порой не признаются, а чаще признаются исключительными обстоятельствами, существенно уменьшающими степень общественной опасности преступления, и выступают в качестве оснований для назначения наказания ниже низшего предела.

Нередко в приговорах отсутствует даже ссылка на ст. 64 УК РФ как обоснование к не назначению штрафа. Не содержат такие решения и указания на необходимость применения конфискации имущества.

Использование ст. 64 УК РФ позволяет выносить приговоры, в которых ни о какой кратности штрафа размерам взяток речь не идет, а незаконные вознаграждения и суммы, назначенных судом штрафов являются однопорядковыми и сопоставимыми¹⁵.

На этом фоне нельзя не отметить феномен «дееспособности» общей и частной превенции, обнаруживающийся при вынесении принципиальных и достаточно строгих приговоров за взятничество в отношении сотрудников органов внутренних дел. Скорее правилом, а не исключением стала применительно к инспекторам ДПС ГИБДД, участковым уполномоченным и некоторым другим категориям сотрудников полиции практика назначения в качестве основного вида наказания крупных денежных взысканий или реальных сроков лишения свободы, сопряженных с «малыми» кратными взятке штрафами.

Однако, пока в действительности к ответственности за взятничество привлекается менее 1% виновных, ни государству, ни предпринимательскому сообществу не следует рассчитывать на заметный положительный эффект от новелл в виде штрафов, кратных взятке. Подтверждая такой вывод, председатель Верховного суда России В. Лебедев сообщил, что в 2010 году суды назначили в уголовных делах 1 миллиард 800 миллионов рублей штрафа. Из них 470 миллионов рублей были заплачены добровольно. 180 миллионов взыскали принудительно, еще 1 миллиард 140 миллионов рублей «повисли в воздухе»¹⁶.

Не использование потенциала наказания в виде кратных штрафов, практически трудно-реализуемый сбор штрафов, недостаточное обращение правоприменителя к конфискации как иной мере уголовно-правового характера¹⁷ приводит к необходимости поиска новых средств карательного воздействия в отношении лиц, со-

¹⁵ См., например: Приговор Московского городского суда от 6 июня 2012 г. в отношении Шарова, осужденного за получение взяток в крупном размере.

¹⁶ См.: Российская газета. 2012. 2 марта.

¹⁷ По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ конфискация имущества (по ст. 104-1 УК РФ) в 2011 г. назначалась за получение взятки ст. 290 УК: ч.ч.1,3 (вкл. ч.ч.1-2 ст.р.) – в 10 случаях, ч. 4 (вкл. ч.3 ст.р.) – 0, ч.ч. 2, 5-6 – 1 раз; за дачу взятки ст. 291 конфискация использовалась 47 раз. Аналогичные показатели по ст. 290 отмечались и в 2010 г. – всего 9 раз применялась конфискация как мера уголовной ответственности.

вершающих наиболее опасные коррупционные преступления, и, главным образом, реанимирует идею возрождения конфискации как вида дополнительного уголовного наказания.

Вряд ли можно переоценить позитивное общепреventивное значение самого факта наличия в санкциях уголовно-правовых запретов, и в статьях общей части такого наказания как конфискация. Со средних веков она представлялась и остается общей угрозой, имеющей значение неопределенной санкции.

Все сомнения об избыточности, излишестве пенализации в условиях существования крупных кратных штрафов и наличия конфискации предмета взятки и доходов, полученных от коррупционных преступлений, все доводы о чрезмерной репрессивности конструируемых санкций могли бы быть опровергнуты путем указания в законе (проекте) на то, что новое дополнительное наказание в виде конфискации станет применяться в зависимости от конкретных обстоятельств дела. То есть будет альтернативным, не назначаясь во все либо назначаясь со штрафом.

В складывающихся условиях (размах системной коррупции, увеличение размера взяток, позволяющее уйти от сверхкрупных денежных взысканий, и законодательство и правоприменительная практика) санкции за наиболее опасные проявления коррупции могли бы содержать двойной, дополнительный аккумулятивный эффект. Путем указания на не распространение ст. 104-1 УК в отношении наиболее опасных коррупционных преступлений возможно и разрешить коллизию между вновь воссозданной конфискацией и существующей.

Однако нельзя не учитывать и то, что соединение в единую меру наказания кратных штрафов, достигающих в верхней границе 0,5 млрд руб. и конфискации всего или части имущества подсудимого (либо без таковой) в руках злонамеренного правосудия может выступить не столько эффективным «сдвоенным» наказанием, сколько коррупциогенным фактором, расширяющим сферу субъективного судебного усмотрения и открывающим дополнительные коррупционные риски. В современных российских условиях борьбы с коррупцией благие намере-

ния часто превращаются в свою противоположность.

Представляется, что принятие 10 июля 2012 г. Федерального закона № 107-ФЗ, разработка и появление в будущем российском правовом пространстве конфискации *in rem* еще больше снизит потребность в конфискации как дополнительном уголовном наказании за коррупционные преступления.

При отправлении правосудия, на наш взгляд, судам следует регулярно обращаться к действующим уголовно-правовым мерам, которые несут материальную кару и не связаны с лишением свободы:

- штрафа (всего в 2009 г. по ч.1 и ч.2 ст.290 УК осуждено 11,5 % должностных лиц; по ст. 291 УК – 30% взяткодателей. С введением штрафов, кратных взятке, их количество как основного наказания на начало 2012 г. возросло только на 3%);
- конфискации имущества (регламентируемой главой 15-1 УК РФ);
- лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. В ч.ч. 2,3,4 ст. 290 УК (как и в ч.ч.2,3 ст.285 УК) необходимо предусмотреть в качестве дополнительного наказания лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двадцати лет. Данная новелла будет соответствовать действующему содержанию ч. 2 ст. 47 УК РФ (в редакции от 27 июля 2009 г.).

