

УДК-32(470+571)

ГЛОБАЛЬНЫЙ ТЕРРОРИЗМ ПРОТИВ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СЛУЧАЯ РОССИИ

В.В. Пасынкова, Е.Д. Забродкина¹

В статье рассматривается проблема противодействия современного демократического государства глобальному терроризму. В центре внимания авторов находятся политические риски ограничения демократии и международного сотрудничества, с которыми сталкивается демократическое государство в условиях борьбы с терроризмом. Авторы обращаются к случаю России для рассмотрения внешнего и внутреннего политического курса по противодействию терроризму и анализируют основные направления и последствия анти-террористической политики России. Авторы приходят к выводу, что политика по борьбе с терроризмом является ключевым компонентом консолидации политической власти и централизации политической системы в России и ставят под сомнение целесообразность ограничения демократических и глобальных институтов.

Ключевые слова: терроризм; государство; демократия; глобализация.

Терроризм против государства: теоретические замечания

Развитие современного демократического государства в условиях глобализации подвержено политическим рискам, связанным с ограничениями преимуществ демократии и международного сотрудничества. Тем не менее, издержки недемократического политического курса и ограниченного международного участия могут показаться оправданными в случае обращения политическими акторами к проблеме государственной безопасности как противодействия терроризму. Как показывает исторический опыт России первой половины XX в., использование террористической угрозы в качестве повода для изменения политического режима оказывается востребованным, даже не

¹ Пасынкова Вероника Владимировна – кандидат политических наук, ассоциированный научный сотрудник факультета политических наук и социологии, Европейский университет в Санкт-Петербурге. E-mail: veroni@eu.spb.ru.

Забродкина Екатерина Дмитриевна – студент факультета сравнительных политических исследований, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Санкт-Петербург), стипендиат British Petroleum 2016/2017. E-mail: kzabrodkina@gmail.com.

© Пасынкова В.В., Забродкина Е.Д., 2017

будучи завуалированной мерой. Роль государственной антитеррористической политики, таким образом, выступает ключевой не только в борьбе с терроризмом, но и в процессе сохранения и воспроизводства институциональных структур, лежащих в основе демократического государства.

Исследователи терроризма отмечают, что данный термин часто используется в политической риторике и средствах массовой информации как синоним политическому насилию в целом, что способствует популярным заблуждениям относительно легитимности противодействия политическим протестам, не связанным с терроризмом [52, 4]. С точки зрения российского и международного права терроризм трактуется как тяжкое уголовное преступление против государства путем совершения насилия по отношению к его гражданам (см., например, [16]; [50]; [21]). В свою очередь, академическая интерпретация понятия связана с многочисленными попытками конкретизировать широкое определение терроризма, например, через признание публичности в качестве основной цели террористических действий [48, 10] или обозначение террористов как негосударственных акторов, противостоящих демократическому государству [51, 10]. Мы исходим из понимания терроризма как использования или угрозы использования насилия негосударственными акторами для достижения политической цели посредством страха, принуждения или запугивания [35, 943], которые, в конечном счете, направлены против государства.

На первый взгляд, демократические государства оказываются подверженными террористической угрозе ввиду благоприятных условий, которые создают политические свободы для всех граждан, и в том числе для потенциальных террористов. Так, статистический анализ взаимосвязи демократии и терроризма показывает, что демократические режимы обладают механизмами, как поощряющими, так и предотвращающими терроризм [40], [48]. В частности, согласно приведенным данным по 119 странам за период с 1975 до 1995 гг. более активное демократическое участие и представительство способствуют уменьшению террористической деятельности, так как предоставляют протестующим эффективные легитимные каналы воздействия на процесс принятия политических решений и уменьшают вероятность обращения граждан к терроризму [40, 278]. Кроме того, политический режим демократического государства, будучи легитимным по своей природе, располагает широкой поддержкой граждан, что выступает важным фактором мобилизации населения и легитимации антитеррористических мер [52, 64]. С другой стороны, исследователи указывают, что демократические институты накладывают ограничения на действия государства, и оно реагирует на террористическую угрозу менее эффективно, чем недемократическое государство [40, 283]. Указанные аргументы объясняют факторы появления и исчезновения внутреннего терроризма, однако не являются достаточными для понимания причин роста международной террористической деятельности [48], кото-

рая в связи с действиями террористических групп «Аль-Каида» и «Исламское государство» (ИГИЛ) в начале XXI в. приобрела глобальный характер и охватила как демократические, так и недемократические страны. Так, в июне 2014 г. ИГИЛ провозгласило создание «всемирного халифата» и стало претендовать на лидерство среди международных террористических организаций [37]. ООН незамедлительно признала деятельность группы крупнейшей угрозой международной безопасности. В 2014–2016 гг. ИГИЛ взяло на себя ответственность за проведение на территории десятков государств более тысячи террористических актов, в результате которых погибли более 12 тыс. чел., что является максимальным количеством жертв среди международных террористических групп [36].

Использование нами в данной статье термина «глобальный терроризм» подразумевает изменение сущности традиционного терроризма как использования негосударственными акторами насилия для достижения политических целей против отдельно взятого государства. Глобальный терроризм рассматривается как «новый терроризм» [7], представляющий собой угрозу демократическому государству как форме политического устройства и современной системе международных отношений в целом. Новизна глобального терроризма состоит в его транснациональном характере, организационной децентрализации, использовании оружия массового поражения и ориентации на глобальные средства массовой информации. При этом мотивы террористов остаются преимущественно связанными с националистическими, революционными или религиозными целями [51, 175–177], реализуемыми против одного или нескольких государств путем применения насилия по отношению к их гражданам. В условиях глобализации средства массовой информации, и прежде всего Интернет, становятся инструментом террористов, используемым для коммуникации как друг с другом, так и с государствами, против которых ведется террористическая деятельность [49, 70]. Именно благодаря преимуществам глобальных средств массовой информации террористам удается создавать выгодные для себя информационные поводы и добиваться публичной демонстрации своих действий, вести пропаганду террористической идеологии и привлекать новых сторонников.

Государство, выступающее как основной объект терроризма, является также тем контекстом, в рамках которого происходила эволюция терроризма. По мнению Д. Рапопорта, историческое развитие терроризма проходило неравномерно и включало в себя четыре этапа, или «волны» [43, 47–48]. Если первая волна была инициирована деятельностью анархистского движения в России второй половины XIX в., то последующие волны поступательно расширяли географические и идеологические границы терроризма в условиях антиколониальных и революционных процессов XX в., достигнув глобальных масштабов четвертой «религиозной волны» в начале XXI в. [43]. В результате террористическая деятельность приобрела транснациональный ха-

ракти, и государственная принадлежность террористов, в отличие от религиозных взглядов, перестает быть основным фактором, определяющим выбор государства-цели. Выходя за границы конкретных государств, глобальный терроризм оказывает прямое воздействие на политическую систему международных отношений, и последствия террористических действий, даже затрагивающих лишь одно государство, получают международное значение и способствуют активизации транснациональных связей. Однако именно государство остается ключевым актором, противодействующим терроризму как на внутренней, так и на международной арене ввиду того, что оно обладает монополией на реализацию легитимного насилия и является ключевым участником международных отношений и организаций [51, 9].

Противодействие глобальному терроризму, будучи универсальным с точки зрения международного права, не подразумевает следование универсальному внутриполитическому курсу [47]. Если для недемократических государств борьба с терроризмом, который из политических соображений может трактоваться весьма широко, необходима, в первую очередь, для удержания политической власти, то для демократических режимов одной из первоочередных задач является соблюдение баланса между противодействием терроризму и защитой демократии. При непосредственной террористической угрозе граждане демократического государства могут поддержать ограничения своих прав и свобод «в обмен» на обеспечение безопасности со стороны государства, однако такие ограничения в условиях демократии не могут быть бесконечными и имеют свой предел [47, 897]. Как политический актор, государство оказывается включенным в антитеррористическую борьбу разными способами, включая активные военные действия, превентивную защитную деятельность и правовые меры по поддержанию государственной безопасности. Т. Сандлер показывает, что противодействие внутреннему терроризму требует от государства меньших ресурсов, чем борьба с международным терроризмом, за счет способности комбинировать антитеррористические методы на свое усмотрение [47, 901–902]. В условиях глобализации механизмы принятия политических решений государства по борьбе с международным терроризмом становятся подверженными внешнему влиянию других государств, международных организаций и средств массовой информации, и дополнительно корректируются в зависимости от политических интересов государства. Соответственно, затраты ресурсов на противодействие глобальному терроризму становятся гораздо выше, а стратегии борьбы вовлекают все большее количество участников.

Очевидно, что в противостоянии глобальному терроризму государства вынуждены ориентироваться на взаимодействие с другими государствами и международными акторами, в зависимости от выбранного внешнеполитического курса, более или менее активно сотрудничая друг с другом на международной арене. Так, международные правовые последствия террористиче-

ских атак 11 сентября 2001 г. в США заключались в признании государствами-членами ООН необходимости совместной борьбы с терроризмом и принятия активных мер на основе соответствующих резолюций [48, 85]. Согласованные с решениями ООН активные военные действия, включая операции СНГ, ЕС и НАТО, стали одним из ключевых механизмов противодействия глобальному терроризму. Альтернативными, хоть и долгосрочными, инструментами антитеррористического взаимодействия на международной арене выступают дипломатические переговоры по мирному урегулированию внутренних и внешних конфликтов, провоцирующих терроризм, и активное участие в переговорах демократических государств в качестве посредников.

В свою очередь, реализация решений международных организаций государствами-участниками может значительно отличаться от декларативных заявлений, поскольку она обусловлена внешними политическими интересами. Более того, в том случае, если политика противодействия терроризму приобретает приоритетный характер для государства, то она начинает определять направления не только внешней, но и внутренней политики. Избыточная борьба с терроризмом, выходящая за правовые рамки демократического государства, может стать серьезной угрозой для внутреннего развития демократии. С другой стороны, недостаточные действия против терроризма, неиспользование преимуществ конституционной власти и верховенства права, могут подвергнуть государство рискам политической анархии и беззакония [52, 75–76]. Как свидетельствует современный опыт России, успешная превентивная деятельность по борьбе с терроризмом требует активизации специальных служб безопасности, включая, например, предоставление им особых полномочий по доступу и распоряжению информацией. Однако для их регулирования необходимо обеспечить правовые и политические механизмы соответствующей подотчетности, поскольку соблюдение баланса между противодействием терроризму и демократическим правом является фундаментальной гарантией существования современного демократического государства. Кроме того, принятие законодательных документов, создающих правовую основу по борьбе с терроризмом, имеет важное символическое значение с точки зрения признания государством необходимости действовать в рамках верховенства права и соблюдения демократических прав и свобод граждан.

Вопросы, которые мы ставим перед собой в данной статье, заключаются в том, как противодействие глобальному терроризму может повлиять на развитие государства с точки зрения формирования его внутривластного курса и изменения политического режима. Какие правовые меры представляются оправданными в контексте антитеррористических действий? Насколько целесообразно соблюдение или нарушение баланса между противодействием терроризму и проведением демократической политики? Для того, чтобы проанализировать правовые и политические последствия борьбы с

глобальным терроризмом для демократического государства, мы обращаемся к эмпирическому материалу случая России.

Россия против глобального терроризма

По данным международной базы терроризма (Global Terrorism Database) на территории России за период 2000–2014 гг. произошло 1 752 теракта [46]. На основе этих данных о международных террористических актах Институт экономики и мира (Institute for Economics and Peace), глобальный исследовательский центр, занимающийся вопросами мира, его экономической ценности, а также анализирующий вопросы насилия, терроризма и жестокости, ежегодно разрабатывает международный индекс терроризма (Global Terrorism Index). Индекс представляет данные по прямому и косвенному влиянию терроризма в 162 странах мира (99% населения Земли), учитывая не только количество погибших и раненых, но и материальный и психологический ущерб от террористической деятельности.

Согласно международному рейтингу терроризма, на 2015 г. Россия занимала 23 место из 162 исследуемых стран (показатель 6,2 из 10 возможных), что соответствует характеристике «высокое влияние терроризма» [36]. Длительное время Россия входила в первую десятку стран, наиболее подверженных терроризму. Это объяснялось затяжным вооруженным конфликтом на Северном Кавказе, который считается одним из самых кровопролитных в Европе после Второй мировой войны. Две чеченские войны унесли огромное количество жизней жителей республики Чечня, российских военных, а также мирного населения примыкающих регионов.

С начала второй чеченской войны в 1999 г. боевики осуществили более 75 крупных терактов на гражданских объектах в российских городах. Анти-российское подполье, возникшее в середине 1990-х гг. как часть чеченского сепаратистского движения, к 2007 г. превратилось из националистического в джихадистский проект радикального ислама. Имарат Кавказ (ИК), признанный террористической организацией в России, США и Европейском союзе, был идеологически связан с Аль-Каидой и провозглашал своей целью создание исламистского государства на территории Северного Кавказа [6]. В 2015 г. большинство лидеров ИК присягнули на верность ИГИЛ. «Условия для тех, кто ведет вооруженный джихад на Северном Кавказе, качественно изменились в период подготовки к Олимпиаде-2014 в Сочи. Российские силовые структуры разгромили и парализовали деятельность ИК, почти лишив его возможности осуществлять операции и коммуникацию, в то время как то, что ИГИЛ называет своим «пятизвездным джихадом» набирало популярность. К нему подключились сотни жителей региона и выходцев с Северного Кавказа в европейских и ближневосточных диаспорах (уровень насилия в регионе к 2015 г. сократился на 51% из-за массового отъезда боевиков в Сирию и

Ирак). В результате экспорта джихада с Северного Кавказа на Ближний Восток у России появились новые враги, а конфликт из регионального превратился в глобальный», – отмечают члены Международной кризисной группы, авторы доклада «Джихад на экспорт? Северокавказское подполье и Сирия» [6].

Российское государство и ИГИЛ находятся в состоянии конфликта: российские силовые структуры заявили, что в 2015 г. они предотвратили несколько организованных «Исламским государством» терактов на территории страны, а ИГИЛ, в свою очередь, не раз угрожало нанести удар по России. Так, 31 октября 2015 г. в результате теракта произошло крушение российского самолета, следующего из Шарм-эль-Шейха в Санкт-Петербург. Ответственность за теракт взяла на себя террористическая организация, связанная с ИГИЛ [10]. 29 декабря 2015 г. на смотровой площадке Дербентской крепости (республика Дагестан) произошло нападение на группу туристов, находившихся на смотровой площадке цитадели Нарын-Кала. 31 декабря 2015 г. ответственность за происшествие взяло «Исламское государство».

Противодействие глобальному терроризму является одним из ключевых компонентов внешней политики России. В рамках предотвращения террористической угрозы Россия публично ориентируется на открытую политику взаимодействия с международными партнерами, вступая в антитеррористические коалиции и выступая инициатором реформ международных институтов в рамках глобальной борьбы с терроризмом. Так, в 2000 г. по инициативе России странами-участниками СНГ был учрежден Антитеррористический Центр для совместной борьбы с международной террористической угрозой. Создание Центра было обусловлено ростом террористической активности на постсоветском пространстве в конце 1990-х гг., которая ставила под угрозу систему безопасности образовавшихся после распада СССР суверенных государств. Эскалация насилия, рост террористической деятельности, незаконный оборот оружия и боеприпасов, происходившие в регионах Северного Кавказа и Средней Азии, вынудили страны принять решение о консолидации усилий для борьбы с террористической угрозой, которая успела приобрести транснациональный характер. Ежегодно Центром проводятся международные учения руководящего состава антитеррористических подразделений органов безопасности и специальных служб стран СНГ [11]. В 2004 г. указом президента России В.В. Путина была создана должность Специального Представителя Президента РФ по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом [22]. Россия также осуществляет активное сотрудничество в сфере борьбы с международной террористической угрозой со странами-участницами БРИКС. В период с 2003 г. Россия и Индия провели 6 военно-морских и 7 сухопутных военных учений в рамках проекта «Индра» [18]. С 2005 г. успешно реализуются совместные российско-китайские военные учения «Мирная Миссия» [37], в ходе которых повыша-

ется уровень сотрудничества стран в сфере обеспечения региональной безопасности. В 2012 г. на территории военной базы Форт Карсон (США) прошли первые в истории российско-американские антитеррористические учения [3]. В 2015 г. Россия вступила в военную операцию против террористических организаций ИГИЛ и Джебхат-ан-Нусра на территории Сирии.

Российское государство играет одну из ведущих ролей в Совете Безопасности ООН в вопросах борьбы с международной террористической угрозой. Так, по инициативе российской стороны была принята резолюция ООН 2199, которая нацелена на пресечение доходов террористов от нелегальной торговли нефтью, предметами древности и получения выкупа [17]. По инициативе России в резолюцию был включен призыв к полной координации государствами своих действий по расследованию преступлений, связанных с финансированием ИГИЛ и Аль-Каиды. Активные международные действия России по противодействию терроризму были положительно отмечены ООН – Генеральный Секретарь Пан Ги Мун отметил ведущую роль России в выявлении и устранении коренных причин, лежащих в основе терроризма [15]. Одновременно Россия проводит активную внутреннюю политику, официально направленную против глобального терроризма. Рассмотрим ее основные формы и последствия.

Внутренняя политика России против терроризма

Политика противодействия терроризму в России стала одним из центральных направлений деятельности президента В.В. Путина. В годы первых двух сроков президентства Путина (2000–2008 гг.) непосредственной реакцией на теракты на территории России стала консолидация властных полномочий и укрепление вертикали власти [44, 978]. Независимость субъектов РФ была значительно пересмотрена – были созданы федеральные округа [28]. Указом Президента изменился порядок рассмотрения кандидатур на пост глав субъектов РФ [23] – отменены прямые выборы губернаторов в «целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма». Была изменена избирательная система в Государственную думу РФ – отменена смешанная избирательная система, включающая выборы по одномандатным округам. Ее сменила пропорциональная система с выборами по партийным спискам. Помимо этого, была создана Общественная палата РФ, призванная обеспечить координированное взаимодействие граждан с общественными объединениями, органами государственной власти, органами местного самоуправления и стать дискуссионной площадкой для гражданских инициатив [30]. Общественная палата стала своеобразным фильтром и механизмом контроля законодательных инициатив «снизу».

Перечисленные меры значительно ослабили контроль законодательной власти над институтом президентства, а отмена выборов глав регионов огра-

ничила возможность национальных региональных партий влиять на власть на местах [45, 223]. Эксперты отмечают, что столь радикальные политические изменения были подготовлены заранее и ждали подходящего момента, чтобы внести их в политическую повестку, когда общество воспримет их положительно: этим моментом стал теракт в школе г. Беслана в сентябре 2004 г. [45, 231]. Так, ФСБ получила дополнительные полномочия и стала ответственна за разработку мер по борьбе с терроризмом и предупреждение террористической угрозы [34, 343]. После теракта в Беслане ФСБ подготовил законопроект, одобренный позже парламентом. Согласно закону, ФСБ могла установить «режим террористической угрозы», в этом случае СМИ и общество оказывалось под контролем спецслужб: прослушивание телефонных разговоров, перехват почтовых сообщений, ограничение передвижения, запрет на митинги и забастовки [45, 230].

Мобилизация на борьбу с терроризмом способствовала установлению контроля не только над институтами власти, но и над политическими элитами. По мнению П. Баева, тремя опорами политического режима Путина были силовые структуры, бизнес-элиты, а также региональные элиты. С помощью антитеррористической политики удалось удалить эти три группы от власти и подчинить их, «равноудалив» от Кремля [34, 339]. Региональные элиты потеряли значительную часть своего влияния в результате создания новой административной единицы, федерального округа – между регионами и Кремлем появились посредники. Вопрос борьбы с терроризмом стал ключевым и при подчинении бизнес-элит. Государство потребовало от бизнесменов платить больше налогов во имя «патриотической» кампании по борьбе с терроризмом в Чечне. Олигархи, опасаясь за свой имидж в глазах западных партнеров, согласились на большие налоги, чтобы избежать публичного обвинения в поддержке антироссийского подполья. С силовыми структурами вопрос был решен иначе – ФСБ объявили ответственной за борьбу с терроризмом, поэтому каждый новый террористический акт ударял по рейтингу структуры [34, 340–341].

Таким образом, террористическая повестка позволила консолидировать политическую власть вокруг института президентства, лишив законодательную и исполнительную ветви возможности контролировать его. Контроль над парламентом и существование «фильтра» в виде Общественной палаты вкупе с укреплением позиций партии «Единая Россия» упростили систему принятия законопроектов, направленных на централизацию власти. Консолидация власти позволила контролировать финансовые потоки, к тому же «прирученные» политические элиты перестали претендовать на свою долю. Исследователи отмечают инструментальную роль антитеррористической повестки: «Борьба с терроризмом в России не вопрос победы, а только вопрос постоянного ведения войны с ним» [34, 338].

Террористическая повестка также активно использовалась для регулирования деятельности российских СМИ. Внесенные поправки в закон «О средствах массовой информации» [29] ограничили возможность распространения в российских медиа подробностей при освещении терактов и контртеррористических операций, а также сведений о боевиках, совершивших преступления. Законодательно также значительно ограничили право нерезидентов инвестировать в развитие внутреннего российского медиа-рынка. В 2014 г. были внесены поправки в закон «О СМИ», которые ограничили долю иностранного участия в капитале российских изданий до 20%. Новые положения закона распространились на все форматы медиа, включая интернет-издания и печатные СМИ (ранее существовало ограничение в 50% иностранного участия, которое распространялось только на радио и телевидение) [5]. Инициирование и принятие нового закона объяснялось «новой информационной холодной войной против России» и «угрозой информационной безопасности России» [1]. Один из авторов закона В. Деньгин утверждал, что цель подобных запретительных мер – продемонстрировать западным партнерам, что в России контролируется рынок СМИ [5]. К 2016 г. иностранные владельцы российских СМИ должны были продать или отдать большую часть своих активов российским партнерам, лояльным российскому правительству [8], [14], [12]. В итоге медиа-рынок оказался фактически под полным контролем государства. Новые владельцы холдингов, связанные с политической элитой России, оказывают значительное влияние на редакционную политику СМИ, имея возможность воздействия на общественное мнение в стране, в том числе во время предвыборных кампаний [41].

Наконец, один из законов «антитеррористического» пакета, внесенный на рассмотрение после серии терактов в Волгограде в декабре 2013 г., усилил государственный контроль над Интернетом, обязав блогеров регистрироваться как СМИ, а владельцев серверов хранить в течение полугода данные о своих пользователях и предоставлять доступ к этим данным сотрудникам ФСБ и МВД России [32]. В 2015 г. вступили в силу поправки к закону «О персональных данных», обязывающие хранить персональные данные российских граждан на территории России [27]. Теперь правоохранительные органы по запросу могут получить сведения о пользователях, подозреваемых в террористической деятельности или оправдывающих ее, а также об их контактах с другими пользователями сети Интернет. Владельцы серверов обязаны уведомлять Роскомнадзор о своей деятельности, в течение полугода хранить данные о всех действиях пользователей и предоставлять их представителям МВД и ФСБ в случаях, предусмотренных законодательством, а также исполнять требования к оборудованию и программно-техническим средствам для оказания помощи во время оперативно-розыскной деятельности [2]. Помимо этого, авторы закона выступили с инициативой принудить операторов связи и интернет-компании расшифровывать переписку пользователей по

требованию государственных органов. Поправки касаются мессенджеров, социальных сетей и сервисов электронной почты.

Последствия подобных решений власти отражаются не только на личных свободах граждан (конституционном праве на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений), но и на интернет-отрасль в целом. Хранение и расшифровка данных пользователей технически сложны и требуют значительных средств. С одной стороны, это сказывается на росте цен за услуги для пользователей, а с другой – значительно снижает конкурентность российских компаний на международном интернет-рынке. Помимо этого, интернет-рынок России может оказаться в изоляции, так как крупные международные компании (Google, Facebook, WhatsApp и др.) не имеют собственные серверы на российской территории [9] и не собираются расшифровывать конфиденциальные данные своих пользователей для российских властей. Это может привести к тому, что мировые компании будут вынуждены уйти с российского интернет-рынка, который, снижая темпы развития, замкнется на себе.

Важной составляющей антитеррористической кампании в России является пресечение финансирования терроризма. Средства поступают от благотворительных организаций, НКО и добровольных интернет-пожертвований – террористы максимально используют возможности Интернета, чтобы привлечь ресурсы для осуществления террористической деятельности [39, 355]. В 2014 г. были ужесточены требования к переводу электронных денежных средств. Согласно новым положениям ФЗ «О национальной платежной системе» [25], был установлен запрет на анонимные переводы средств между физическими лицами с использованием, так называемых, интернет-кошельков. Изменениями ФЗ «О некоммерческих организациях» и ряда других законодательных актов, регулирующих деятельность общественных организаций, был установлен дополнительный контроль иностранного финансирования российских НКО [26]. В 2013 г. внесли изменения в закон «О банках и банковской деятельности». В банковской системе не должно быть больше 50% иностранного капитала. Центральный Банк может прекращать регистрацию банков с иностранными инвестициями и выдачу им лицензий на осуществление банковских операций. Банк России также имеет право наложить запрет на увеличение уставного капитала кредитной организации за счет средств нерезидентов [13]. В конце 2015 г. в России указом Президента была создана Межведомственная комиссия по противодействию финансированию терроризма [24]. Состав комиссии определяется лично Президентом. Орган вправе замораживать денежные средства или другое имущество лиц и организаций, подозреваемых в причастности в террористической деятельности. «Наша страна продолжает двигаться в фарватере инициирования принципиально новых подходов в борьбе с терроризмом, которые направлены на то, чтобы обесточить и обескровить терроризм, отсечь все источники финан-

сирования, поддержки и развития», – отметила И. Яровая [33], председатель Комитета Государственной думы по безопасности и противодействию коррупции.

В 2015 г. также вступил в силу закон о приоритете решений Конституционного суда РФ над решениями Европейского суда по правам человека. Решения ЕСПЧ будут подлежать исполнению только с учетом признания верховенства Конституции РФ. Таким образом, был установлен правовой механизм по рассмотрению жалоб против России [20]. Важно отметить противоречие, сопровождавшее принятие данного закона. В. Плигин, председатель комитета Государственной думы по конституционному законодательству и один из авторов законопроекта, отметил, что для борьбы с современным терроризмом необходимо консолидировать усилия всех народов, потому что только за счет общих действий можно победить террористическую угрозу [4]. В то же самое время В. Плигин утверждает, что этот закон закрепляет за Россией право на суверенитет. По его словам, «роскошь суверенитета могут позволить себе лишь немногие страны» [19]. Однако закон фактически лишает права россиян обжаловать решения отечественных судов. Примечательно, что в 2015 г. жалобы от российских граждан составили 14% от общего числа, рассмотренного Европейским судом по правам человека [42].

Подводя итог, следует отметить, что внутренняя политика России, направленная на борьбу с терроризмом, вступает в противоречие с декларируемой открытостью и готовностью к сотрудничеству в рамках внешней политики, демонстрируя такие черты, как протекционизм и политическая изоляция. В ответ на угрозу глобального терроризма Россия противодействует процессу глобализации в целом и закрывает свою политическую среду от внешних влияний. Это выражается в ограничении деятельности нерезидентов на территории страны, контроле над сетью Интернет, деятельностью средств массовой информации и др. По нашему мнению, в России наблюдается нарушение баланса между противодействием терроризму и демократической политикой в пользу консолидации политического режима и значительного ограничения прав и свобод граждан. Антитеррористическая политика, проводимая в России, подвергает значительным рискам существование демократического государства. Ограничение свободы слова и средств массовой информации может привести к искажению политической реальности. Отмена или ограничение таких важных политических институтов, как выборы, ставит под вопрос легитимность существующего режима. Запрет свободного участия нерезидентов в экономической и финансовой деятельности на территории страны не только ослабляет (или прекращает вообще) потоки средств, но и тормозит развитие важнейших для современного общества сфер Интернета. Избыточное регулирование данного сектора экономики не привлекает иностранные компании, которые могут принести на территорию страны новые технологии, способствующие ее процветанию. Необходимо помнить, что

активное демократическое участие и открытая политика государства в условиях глобализации имеют значительный потенциал для успешной борьбы с глобальной террористической угрозой, а закрытость политического режима в долгосрочной перспективе ограничивает возможности государства в противодействии терроризму.

Библиографический список

1. Бурова Ю. В., Брежнев И. В. Оправдание терроризма и экстремизма через СМИ как угроза информационной безопасности в современной России // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2015. № 1. С. 81–86. [Burova Yu.V., Brezhnev I.V. Justification of terrorism and extremism in the mass media as an information security threat in contemporary Russia // *National Security and Strategic Planning*. 2015. No. 9 (1). P. 81–86].
2. В третьем чтении принят пакет «антитеррористических законов» // Информационно-аналитический центр СОВА. URL: <http://www.sova-center.ru/misuse/news/lawmaking/2014/04/d29390/> (дата обращения: 03.02.16). [Anti-terrorist laws were adopted in the third hearing // *SOVA Center for Information and Analysis*. Available at: <http://www.sova-center.ru/misuse/news/lawmaking/2014/04/d29390/> (accessed: 03.02.2016)].
3. В штате Колорадо проходят совместные российско-американские антитеррористические учения // Первый канал. URL: https://www.1tv.ru/news/2012/05/24/93224-v_shtate_kolorado_prohodyat_sovmestnye_rossiysko_amerikanskie_antiterroristicheskie_ucheniya (дата обращения: 13.08.16). [Joint Russian-US anti-terrorist trainings are being held in the state of Colorado // *First Channel*. Available at: https://www.1tv.ru/news/2012/05/24/93224-v_shtate_kolorado_prohodyat_sovmestnye_rossiysko_amerikanskie_antiterroristicheskie_ucheniya (accessed: 13.08.2016)].
4. Владимир Плигин: для борьбы с терроризмом необходимы общие усилия власти и общества // Pravda.ru. URL: <http://www.pravda.ru/news/politics/authority/20-11-2015/1283128-sovfed-0/> (дата обращения: 15.04.16). [Vladimir Pligin: joint efforts of the authorities and society are required for the fight against terrorism // *Pravda.ru*. Available at: <http://www.pravda.ru/news/politics/authority/20-11-2015/1283128-sovfed-0/> (accessed: 15.04.2016)].
5. Госдума приняла в первом чтении законопроект об ограничении иностранного участия в СМИ // Ведомости. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/09/23/gosduma-prinyala-deputat-dengin-prognoziruet-problemy-dlya> (дата обращения: 15.10.16). [The State Duma has adopted the bill on the limitation of foreign participation in the mass media in the first hearing // *Vedomosti*. Available at:

- <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/09/23/gosduma-prinyala-deputat-dengin-prognoziruet-problemy-dlya> (accessed: 15.10.2016)].
6. Джихад на экспорт? Северокавказское подполье и Сирия // InternationalCrisisGroup. URL: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/238-the-north-caucasus-insurgency-and-syria-an-exported-jihad-russian.pdf> (дата обращения: 25.03.2016). [The North Caucasus insurgency and Syria: an exported jihad? // *International Crisis Group*. Available at: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/238-the-north-caucasus-insurgency-and-syria-an-exported-jihad-russian.pdf> (accessed: 25.03.2016)].
 7. Добаев И., Добаев А. «Новый терроризм»: глобализация и социально-экономическое расслоение // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. №5. С. 114–120. [Dobaev I., Dobaev A. “New terrorism”: globalization and socio-economic stratification. *World Economy and International Relations*. 2009. No.5. P. 114–120].
 8. Единый государственный реестр юридических лиц // Федеральная налоговая служба. URL: file:///1087746152207_996516254126775.pdf (дата обращения: 15.10.16). [Uniform State Register of Legal Entities // *Federal Tax Service*. Available at: file:///1087746152207_996516254126775.pdf (accessed: 15.10.2016)].
 9. Интернет-компании обяжут хранить переписку пользователей и расшифровывать ее для госорганов // *Ведомости*. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/06/21/646105-deputati-obyazhut-internet-kompanii-hranit-vsyu-perepisku-polzovatelei-rasshifrovivat-dlya-gosorganov> (дата обращения: 15.10.16). [Internet companies will be obliged to keep the correspondence of users and decipher it for the authorities. *Vedomosti*. Available at: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/06/21/646105-deputati-obyazhut-internet-kompanii-hranit-vsyu-perepisku-polzovatelei-rasshifrovivat-dlya-gosorganov> (accessed: 15.10.2016)].
 10. «Исламское государство» снова взяло ответственность за крушение А321 // РБК. URL: <http://www.rbc.ru/politics/04/11/2015/563a0f339a7947151a1b4a5d> (дата обращения: 31.01.16). [The “Islamic State” again claimed responsibility for the A321 crash // *RBC*. Available at: <http://www.rbc.ru/politics/04/11/2015/563a0f339a7947151a1b4a5d> (accessed: 31.01.2016)].
 11. Координационная деятельность // Антитеррористический центр государств-участников Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cisatc.org/133> (дата обращения: 07.02.16). [Coordination activity // *CIS Anti-Terrorism Center*. Available at: <http://www.cisatc.org/133> (accessed: 07.02.2016)].

12. Ланнистер с долгами // Meduza. URL: <https://meduza.io/feature/2015/11/17/lannister-s-dolgami> (дата обращения: 15.10.16). [Lannister with debts // *Meduza*. Available at: <https://meduza.io/feature/2015/11/17/lannister-s-dolgami> (accessed: 15.10.2016)].
13. Минфин: в банковской системе не должно быть больше 50% иностранного капитала // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/finance/news/2013/04/09/minfin_podgotovil_zakon_oproekt_o_dole_inostrannogo_kapitala (дата обращения: 07.02.16). [The Ministry of Finance: in the banking system there should not be more than 50% of foreign capital // *Vedomosti*. Available at: https://www.vedomosti.ru/finance/news/2013/04/09/minfin_podgotovil_zakon_oproekt_o_dole_inostrannogo_kapitala (accessed: 07.02.2016)].
14. «Национальная медиа группа» и Discovery получили контроль над CNN в России // Ведомости. URL: <http://www.vedomosti.ru/technology/articles/2015/12/23/622223-cnn-rossii> (дата обращения: 15.10.16). [The “National Media Group” and Discovery have received control over CNN in Russia // *Vedomosti*. Available at: <http://www.vedomosti.ru/technology/articles/2015/12/23/622223-cnn-rossii> (accessed: 15.10.2016)].
15. Пан Ги Мун отвел России ведущую роль в борьбе с ИГ // ТВЦ. URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/81286> (дата обращения: 02.04.16). [Ban Ki-moon assigns Russia the leading role in the fight against ISIS // *TVC*. Available at: <http://www.tvc.ru/news/show/id/81286> (accessed: 02.04.2016)].
16. Петров К.Е. Структура концепта «терроризм» // Полис. Политические исследования. 2003. №4. С. 130–141. [Petrov K. Structure of the “Terrorism” Concept // *Polis. Political Studies*. 2003. No. 4. P. 130–141].
17. Резолюция 2199 (2015) // Совет Безопасности ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/040/31/PDF/N1504031.pdf?OpenElement> (дата обращения: 14.08.16). [Resolution 2199 (2015) // *The United Nations Security Council*. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/040/31/PDF/N1504031.pdf?OpenElement> (accessed: 14.08.2016)].
18. Российско-индийские военные учения «Индра». Досье // ТАСС. URL: <http://tass.ru/info/3554989> (дата обращения: 23.09.16). [The Russian-Indian military trainings “Indra”. Dossier // *TASS*. Available at: <http://tass.ru/info/3554989> (accessed: 23.09.2016)].
19. Россия может себе позволить роскошь суверенитета // Российская Федерация сегодня. URL: <http://www.russia-today.ru/article.php?i=1704> (дата обращения: 15.04.16). [Russia can afford the luxury of sovereignty

- //Russian Federation today*. Available at: <http://www.russia-today.ru/article.php?i=1704> (accessed: 15.04.2016)].
20. Совфед одобрил закон о приоритете Конституции РФ над решениями ЕСПЧ // Российская Газета. URL: <http://www.rg.ru/2015/12/09/senatory-site.html> (дата обращения: 07.02.16). [The Federation Council approved the law on the priority of the Constitution over the ECHR decisions // *Russian Gazette*. Available at: <http://www.rg.ru/2015/12/09/senatory-site.html> (accessed: 07.02.2016)].
21. Степанова Е.А. Терроризм: проблемы определения и функционально-идеологическая типология // *Мировая экономика и международные отношения*. 2010. №7. С. 23–32. [Stepanova E.A. Terrorism: Problems of Definition and Functional-Ideological Typology // *World Economy and International Relations*. 2010. No.7. P. 23–32].
22. О специальном представителе Президента Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью: Указ Президента РФ // Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_safety/crime/-/asset_publisher/3F5lZsLVsX4R/content/id/457946/pop_up?_101_INSTANCE_3F5lZsLVsX4R_viewMode=print&_101_INSTANCE_3F5lZsLVsX4R_qrIndex=0 (дата обращения: 07.02.16). [Decree “On the Special Representative of the President of the Russian Federation on Issues of International Cooperation in Fighting Terrorism and Transnational Organized Crime. *Ministry of Foreign Affairs*. Available at: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_safety/crime/-/asset_publisher/3F5lZsLVsX4R/content/id/457946/pop_up?_101_INSTANCE_3F5lZsLVsX4R_viewMode=print&_101_INSTANCE_3F5lZsLVsX4R_qrIndex=0 (accessed: 07.02.2016)].
23. Указ Президента Рос. Федерации №1603 // Российская Газета. URL: <http://www.rg.ru/2004/12/29/gubernatori-dok.html> (дата обращения: 02.02.16). [Decree of the President of the Russian Federation No.1603 // *Russian Gazette*. Available at: <http://www.rg.ru/2004/12/29/gubernatori-dok.html> (accessed: 02.02.2016)].
24. Указом Президента образована Межведомственная комиссия по противодействию финансированию терроризма // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50715> (дата обращения: 03.02.16). [Presidential Decree establishes the Interdepartmental Commission against Terrorist Financing // *The President of Russia*. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50715> (accessed: 03.02.2016)].
25. О национальной платежной системе: Федеральный закон // «КонсультантПлюс». URL:

- http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115625/ (дата обращения: 02.02.16). [RF Federal Law “On the National Payment System” // *Consultant-plus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115625/ (accessed: 02.02.2016)].
26. О некоммерческих организациях: Федеральный закон // «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_8824/ (дата обращения: 02.02.16). [RF Federal Law “On Noncommercial Organizations” // *Consultant-plus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_8824/ (accessed 02.02.2016)].
27. О персональных данных: Федеральный закон // «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/ (дата обращения: 07.02.16). [RF Federal Law “On Personal Data” // *Consultant-plus*. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/ (accessed: 07.02.2016)].
28. О Полномочном представителе Президента Российской Федерации и федеральном округе: Федеральный закон // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/12119586/#friends> (дата обращения: 02.02.16). [RF Federal Law “On Authorized Representative of the President of the Russian Federation and Federal District” // *Garant*. Available at: <http://base.garant.ru/12119586/#friends> (accessed: 02.02.2016)].
29. О средствах массовой информации: Федеральный закон // «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=191737> (дата обращения: 02.02.16). [RF Federal Law “On the Mass Media” // *Consultant-plus*. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=191737> (accessed: 02.02.2016)].
30. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/12139493/> (дата обращения: 02.02.16). [RF Federal Law “On the Public Chamber of the Russian Federation” // *Garant*. Available at: <http://base.garant.ru/12139493/> (accessed: 02.02.2016)].
31. Федеральный закон №305-ФЗ // Российская Газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/10/17/ino-smi-dok.html> (дата обращения: 07.02.16). [RF Federal Law No.305 // *Russian Gazette*. Available at: <http://www.rg.ru/2014/10/17/ino-smi-dok.html> (accessed: 07.02.2016)].
32. Федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон №149-ФЗ // «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=115942> (дата обращения: 02.02.16). [RF Federal Law on the Amendments to the Fed-

- eral Law No. 149 // *Consultant-plus*. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=115942> (accessed: 07.02.2016)].
33. Яровая: стратегия Путина по противодействию терроризму оправдала себя // Деловая газета «Взгляд». URL: <http://vz.ru/news/2016/3/6/798070.html> (дата обращения: 10.04.16). [Yarovaya: Putin's strategy to combat terrorism has justified itself // *Business newspaper "Vzglyad"*. Available at: <http://vz.ru/news/2016/3/6/798070.html> (accessed: 10.04.2016)].
34. Baev P. Instrumentalizing Counterterrorism for Regime Consolidation in Putin's Russia // *Studies in Conflict & Terrorism*. 2004. No. 27 (4). P. 337–352.
35. Choi S.-W. Fighting Terrorism through the Rule of Law? // *The Journal of Conflict Resolution*. 2010. No. 54 (6). P. 940–966.
36. Global Terrorism Index 2015. *Institute for Economics and Peace*. Available at: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf> (accessed: 02.02.2016)
37. Iraq conflict: ISIS declares a 'caliphate', calls for Muslims to pledge allegiance // *ABC news*. Available at: <http://www.abc.net.au/news/2014-06-30/isis-declares-islamic-caliphate/5558508> (accessed: 14.04.2016).
38. IRAS: российско-китайские военные учения // Фонд Горчакова. URL: <http://gorchakovfund.ru/news/6071/> (дата обращения: 13.08.16). [IRAS: Russian-Chinese military trainings // *The Gorchakov Fund*. Available at: <http://gorchakovfund.ru/news/6071/>. (accessed: 12.08.2016)].
39. Jacobson M. Terrorist Financing and the Internet // *Studies in Conflict & Terrorism*. 2010. 33 (4). P. 353–363.
40. Li Q. Does Democracy Promote or Reduce Transnational Terrorist Incidents? // *Journal of Conflict Resolution*. 2005. No. 49 (2). P. 278–297.
41. Oates S., Kaig L., Berry M. *Terrorism, Elections and Democracy. Political Campaigns in the United States, Great Britain, and Russia*. New York, Palgrave Macmillan, 2010.
42. Pending Applications Allocated to a Judicial Formation // *European Court of Human Rights*. Available at: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2015_BIL.pdf (accessed: 16.04.2016).
43. Rapoport D.C. The Four Waves of Modern Terrorism // *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Ed. by A.K. Cronin, J.M. Lodes. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. P. 46–73.
44. Remington T. Patronage and the Party of Power: President–Parliament Relations under Vladimir Putin // *Europe-Asia Studies*. 2008. No. 60 (6). P. 959–987.
45. Remington T. Putin, Parliament, and Presidential Exploitation of the Terrorist Threat // *The Journal of Legislative Studies*. 2009. No. 15 (2-3). P. 219–238.

46. Russia // *Global Terrorism Database*. Available at: <http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=russia&sa.x=12&sa.y=8&sa=Search> (accessed: 31.10.2016).
47. Sandler T. Terrorism Shocks: Domestic versus Transnational Responses // *Studies in Conflict and Terrorism*. 2010. No. 33. P. 893–910.
48. Weinberg L. *Democracy and Terrorism. Friend or Foe?* London, New York: Routledge, 2013.
49. Weinberg L. *Global Terrorism*. Oxford: Oneworld, 2005.
50. Weinberg L., Eubank W., Francis E. The Cost of Terrorism: The Relationship between International Terrorism and Democratic Governance // *Terrorism and Political Violence*. 2008. 20 (2). P. 257–270.
51. Wight C. *Rethinking Terrorism. Terrorism, Violence and the State*. London, New York: Palgrave, Macmillan Education, 2015.
52. Wilkinson P. *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*. London, New York: Routledge, 2011.

**GLOBAL TERRORISM AGAINST THE DEMOCRATIC STATE:
POLITICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE CASE OF RUSSIA**

V.V. Pasyukova

Candidate of Political Sciences, Associate Research Fellow, Department of Political Science and Sociology, European University at St. Petersburg (Russia)

E.D. Zabrodkina

Student, Department of Comparative Political Studies, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg, British Petroleum Scholarship Holder 2016/2017

The article focuses on the contemporary democratic state facing the problem of global terrorism. It considers political risks of imposing restrictions on democracy and international cooperation in counter-terrorism policy of a democratic state. The authors refer to the case of Russia to consider external and internal counter-terrorism policy and to analyze the main directions and consequences of anti-terrorism policy in the country. It is concluded that counter-terrorism policy serves as a key component of the political power consolidation and centralization of the Russian political system. The authors also question the expediency of imposing restrictions on democratic and global institutions.

Keywords: terrorism; state; democracy; globalization.