

Об общегосударственном комплексе мер по противодействию проникновению на территорию Российской Федерации участников международных террористических организаций и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом



Керимов А.Д.,

доктор юридических наук,
профессор Института права и национальной безопасности РАНХ и ГС
при Президенте РФ

Халипова Е.В.,

доктор юридических наук, доктор социологических наук, профессор,
декан Высшей школы культурной политики и управления в гуманитарной сфере (факультета)
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Красинский В.В.,

доктор юридических наук,
профессор кафедры уголовного права
Голицынского пограничного института

***Аннотация.** В статье рассматривается проблема проникновения на территорию России членов международных террористических организаций и вовлечения российских граждан в террористическую деятельность за рубежом. Авторы исследуют комплекс организационно-правовых мер и зарубежный опыт нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию государства иностранных боевиков — террористов и вовлечением граждан в террористическую деятельность за рубежом.*

***Ключевые слова:** террористические угрозы, террористическая деятельность, международные террористические организации, зоны вооруженных конфликтов, регионы повышенной террористической активности, иностранные боевики-террористы, вовлечение в террористическую деятельность, запрет на въезд в страну, выдворение из страны, лишение гражданства, дактилокопирование подозреваемых лиц.*

В последние годы в связи с ростом интенсивности и географии вооруженного конфликта на территории Сирийской Арабской Республики, усилением миграционных потоков (так называемая миграция боевиков) в регионы повышенной террористической активности (афгано-пакистанская зона, Северная Африка, Ирак, Ливия, Судан, Египет) заметно актуализировалась проблема участия граждан различных государств в вооруженных конфликтах на стороне международных террористических организаций (далее — МТО). Так, в рядах наиболее боеспособной, многочисленной и финансово обеспеченной террористической структуры — ИГИЛ — воюют выходцы из арабских стран, государств Европы, США, России и стран СНГ, а также Южной и Юго-Восточной Азии¹. При этом, несмотря на принимаемые мировым сообществом меры по перекрытию каналов выезда иностранных боевиков-террористов в Сирию и Ирак, поток «добровольцев» в этот регион не снижается².

Заметную роль в структуре международной террористической деятельности играет и российский криминальный сегмент. Целенаправленная вербовочная работа эмиссаров ИГИЛ позволила террористам привлечь в свои ряды не менее 3200 российских граждан из 70 регионов РФ³. Только в Сирии в боевых действиях участвуют свыше 30 различных террористических группировок, большая часть которых укомплектована выходцами из СКФО и Приволжского федерального округа РФ⁴. В числе этих структур ба-

воевали свыше 20 тыс. иностранных боевиков. К концу 2015 г. число воюющих за радикальных исламистов добровольцев превысило 50 тысяч человек — представителей более 80 государств. Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s [Электронный ресурс] URL: <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriaIraq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/> (дата обращения 04.06.2015).

³ Главной целью российских граждан, выезжающих в зоны боевых действий на территорию САР, помимо оказания помощи братьям по вере в свержении Б. Асада и построении «всемирного халифата», является приобретение боевого опыта и его последующее использование в России.

⁴ В 2015 г. в СКФО выявлено 142 лица, выехавших в зоны вооруженных конфликтов для участия в боевых действиях на стороне МТО «ИГИЛ». По фактам участия либо приготовления к участию в террористической деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Сирии

¹ 29 декабря 2014 г. решением Верховного Суда РФ группировка «Исламское государство» признана террористической организацией, деятельность которой запрещена на территории РФ.

² По данным Международного центра по исследованию радикализации (ISCR), к январю 2015 г. в Сирии и Ираке

тальоны «Джохар Дудаев», «Шамиль Басаев», «Амир Хаттаб», джамааты «Адама», «Ахмада», «Абдурахмана», «Сулеймана», «Халида», «Абу Джихада» и др. Следует отметить, что возглавляемые российскими гражданами незаконные вооруженные формирования являются наиболее подготовленными и боеспособными.

Наши сограждане представлены и среди руководителей «Исламского государства»: Атабиев И.С. 1980 г.р. («Абу Джихад»), Чатаев А.Р. 1980 г.р., Измайлов Ш.М. 1980 г.р. и др. В числе первых лиц МТО «ИГИЛ» выделен специальный координатор по террористической деятельности на территории РФ, который курирует вопросы подготовки и совершения терактов выходящими из России⁵. В этих целях рекрутов-россиян активно обучают минно-взрывному делу, навыкам контрнаблюдения и конспиративной связи, готовят безопасные маршруты заброски⁶.

Возвращение боевиков из регионов с повышенной террористической активностью в страны исхода представляет большую общественную опасность. Указанный контингент способен эффективно противостоять правоохранительным органам. «Возвращенцы» обладают навыками обращения с оружием, изготовления взрывчатых веществ и взрывных устройств, знанием тактических приемов ведения боевых действий, радикальными взглядами и многочисленными связями в криминальной среде. Кроме того, данная категория лиц выполняет роль модераторов и идейных проводников исламистского радикализма, участвует в вербовке и переправке рекрутов в лагеря подготовки боевиков и зоны вооруженных конфликтов⁷.

Неслучайно, выступая на заседании Коллегии ФСБ России в марте 2015 г., Президент РФ В.В. Путин отметил: «Выходцы из России и других стран СНГ проходят “обкатку” в “горячих точках”, в том числе, в рядах так называемого Исламского государства, на территории Сирии и ряда других стран и затем могут быть использованы против нас, против России и наших соседей. Поэтому важно принять дополнительные меры по ликвидации международных связей и ресурсной базы террористов, перекрыть им каналы въезда и выезда из России»⁸.

возбуждено 75 уголовных дел. Выявлено 13 сторонников МТО «ИГИЛ», вернувшихся в Российскую Федерацию.

⁵ В начале октября 2015 г. «священную войну» России объявили террористические группировки «Дейш аль Ислам», ИГИЛ и «Джебхат ан Нусра».

⁶ После прохождения подготовки боевики направляются в регионы исхода, где формируют глубоко законспирированные «спящие террористические ячейки» и ожидают указаний руководства МТО по продолжению террористической деятельности.

⁷ Поздняков А.И. Транснациональный терроризм как средство геополитики // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2014. № 2 (11). С. 95–103.

⁸ Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании коллегии Федеральной службы безопасности 26 марта 2015 г., [электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/news/47963> (дата обращения: 26.07.2015).

Законодательством РФ предусмотрен общегосударственный комплекс организационно-правовых мер, связанных с недопущением проникновения на территорию РФ членов МТО и вовлечения российских граждан в террористическую деятельность за рубежом. Реализация данной системы мер в определенной мере позволяет контролировать ситуацию на каналах миграции боевиков.

По данным аппарата Национального антитеррористического комитета, в 2015 г. на каналах въезда — выезда через Государственную границу РФ выявлено 1594 гражданина, подпадающих под признаки причастных к деятельности МТО лиц, из них 617 — при въезде в Российскую Федерацию.

Следственными органами возбуждены уголовные дела в отношении 150 российских граждан, подозреваемых в участии в боевых действиях на стороне МТО за рубежом. Из их числа 198 уничтожены во время боевых действий за границей. Из 216 вернувшихся в Российскую Федерацию боевиков 100 осуждены (в том числе 22 вербовщика), остальные арестованы и ожидают назначения уголовного наказания⁹.

Принятыми мерами пресечено убийство в Сирии и Ирак для участия в террористической деятельности 178 человек. Иностранцам партнерам переданы 82 лица, планировавших выехать транзитом через РФ в регионы повышенной террористической активности для вступления в МТО¹⁰.

Упомянутый комплекс организационно-правовых мер начинает «работать» с момента поступления сведений о планируемом или состоявшемся выезде того или иного лица за рубеж для участия в боевых действиях на стороне незаконных вооруженных формирований.

При отсутствии состава приготовления к ч. 2 ст. 208 УК РФ правоохранительными органами проводятся предупредительно-профилактические мероприятия по склонению лица к отказу от преступной деятельности.

Сковывающее воздействие на потенциальных рекрутов и пособников террористов оказывают правовые меры, предусматривающие некоторые ограничения на выезд из страны. Так, в соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» право гражданина РФ на выезд может быть временно ограничено в отношении:

- секретносителей (лиц, допущенных к сведениям, составляющим государственную тайну) и лиц, проходящих службу (работающих) в органах федеральной службы безопасности;
- граждан, призванных на военную службу или альтернативную гражданскую службу;

⁹ Егоров И. Боевики на экспорт // Российская газета. 2015. 16 дек.

¹⁰ Там же.

- подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;
- осужденных (до отбытия или освобождения от наказания);
- уклоняющихся от исполнения обязательств, наложенных судом;
- лиц, сообщивших о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов на выезд;
- банкротов (до завершения производства по делу о несостоятельности (банкротстве)).

Отсутствие у гражданина правовых оснований для ограничения выезда из РФ означает возможность беспрепятственной реализации права покинуть территорию РФ. Отказ гражданину РФ в праве на выезд из РФ может быть обжалован в суд.

Если получена информация о состоявшемся выезде гражданина в зону вооруженного конфликта для участия в террористической деятельности на стороне МТО, проводятся оперативно-розыскные мероприятия по установлению местонахождения объекта заинтересованности и документированию его участия в боевых действиях.

В целях недопущения неконтролируемого возвращения боевика в Российскую Федерацию он объявляется в розыск. После возбуждения уголовного дела по признакам состава, предусмотренного ч. 2 ст. 208 УК РФ, фигурант объявляется в международный розыск и заочно арестовывается.

В соответствии с п. «я.1» ст. 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» органы безопасности получают биологический материал, обрабатывают геномную информацию, получают, учитывают, хранят, классифицируют, используют, выдают и уничтожают биометрические персональные данные об особенностях строения папиллярных узоров пальцев и (или) ладоней рук человека, позволяющие установить его личность, в рамках осуществления пограничного контроля в отношении лиц, пересекающих Государственную границу РФ, при наличии у таких лиц признаков, указывающих на возможность их склонения к террористической деятельности, вербовки или вовлечения иным способом в террористическую деятельность¹¹.

Важной правовой мерой, ориентированной на недопущение проникновения в Россию членов и пособников, зарубежных эмиссаров МТО, выступает неразрешение выезда иностранным гражданам и лицам без гражданства на территорию РФ. Решение о неразрешении выезда принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при наличии оснований,

предусмотренных Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (сообщение заведомо ложных сведений о себе или о цели пребывания в Российской Федерации; использование подложных документов; необходимость обеспечения обороноспособности или безопасности государства, общественного порядка; наличие решения об административном выдворении, депортации либо передаче иностранному государству и др.).

Принятие решений о неразрешении выезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан и апатридов, нарушающих законодательство, выступает эффективной мерой воздействия на них. Вместе с тем ряд иностранных граждан, которым закрыт въезд в Российскую Федерацию, продолжают попытки проникать на российскую территорию, изменяя у себя на родине установочные данные, и пересекают Государственную границу по новым документам. Для выявления таких лиц используется биометрическая база данных ФМС России и дактилоскопическая идентификация, которая проводится при получении мигрантами патента или разрешения на работу, а также в случае привлечения к административной или уголовной ответственности¹².

В отличие от иностранцев гражданин РФ не может быть лишен права на въезд в Российскую Федерацию (ст. 2 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Данную особенность правового статуса следует учитывать при организации оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий в отношении лиц, принимавших участие в вооруженных конфликтах за рубежом на стороне МТО либо проходивших обучение в лагерях подготовки боевиков, поскольку возможность беспрепятственного возвращения в Россию в любое время требует от спецслужб и правоохранительных органов организации немедленного оперативного контроля за «возвращенцами».

В случае въезда на территорию РФ зарубежных эмиссаров, иностранных боевиков и пособников указанные лица могут предпринимать активные попытки оседания и последующей легализации в Российской Федерации. В этих целях ими подаются заявления о признании гражданами РФ или о приеме в гражданство РФ. Законодатель предусмотрел возможность нейтрализации подобных угроз безопасности и предупреждения связанных с ними преступлений террористического характера в ст. 16 и 41.2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Лица, заявления которых о признании гражданами или о приеме в гражданство отклонены в

¹¹ Перечень указанных признаков и порядок получения, учета, хранения, классификации, использования, выдачи и уничтожения указанных биометрических персональных данных, получения биологического материала и осуществления обработки геномной информации в рамках пограничного контроля определяется Директором ФСБ России.

¹² В результате проведения таких проверок в 2015 г. установлено свыше 17 тыс. граждан, находящихся на территории РФ под другими установочными данными, из числа тех, кому въезд запрещен.

связи с участием в террористической (иной экстремистской) деятельности¹³, предоставлением ложных персональных данных для оформления документов, использованием похищенных (утраченных) бланков паспортов, выдачей по запросу иностранного государства, обязаны выехать из РФ в течение 3 месяцев после получения решения об отказе. В случае неисполнения требования закона указанные лица подлежат депортации.

В рамках профилактической деятельности положительно зарекомендовала себя практика вынесения официальных предостережений от имени органов безопасности о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено к ведению органов безопасности¹⁴.

В соответствии со ст. 25.1 Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки террористической деятельности, прокурорами вносятся предостережения о недопустимости нарушения закона.

Объявление официальных предостережений и актов прокурорского реагирования нередко побуждает потенциальных рекрутов отказаться от намерений по вступлению в ряды МТО либо продолжению террористической деятельности после возвращения в Россию.

Для совершенствования российского опыта нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию РФ членов МТО и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом, можно использовать не противоречащие законодательству РФ нормативные решения иностранных правоохранительных органов и передовую зарубежную правоприменительную практику.

Современное зарубежное антитеррористическое законодательство в рассматриваемой сфере развивается по следующим направлениям:

- введение жесткого миграционного контроля на каналах въезда — выезда (обязательное фотографирование, дактилоскопирование и регистрация граждан стран с повышенной террористической активностью);

- временное ограничение въезда в страну лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности за рубежом;
- ограничение выезда в регионы повышенной террористической активности;
- введение правовых оснований для лишения гражданства и депортации лиц, имеющих отношение к совершению, подготовке или подстрекательству к террористической деятельности¹⁵.

В частности, в Австралии приняты поправки к закону «О гражданстве» (Citizenship Act), в соответствии с которыми лица, имеющие двойное гражданство и подозреваемые в причастности к терроризму, лишаются австралийского гражданства и подлежат депортации из страны¹⁶.

В январе 2015 г. Парламентом Великобритании был принят закон «О борьбе с терроризмом и обеспечении безопасности» (Counter-Terror and Security Act 2015), который предусматривает временный запрет на въезд в Великобританию лиц, подозреваемых в причастности к терроризму за границей¹⁷. Основой запрета является судебное постановление о временном воспрепятствовании (на срок до 24 месяцев) во въезде в страну лиц, подозреваемых в терроризме (Temporary Exclusion Order). Эта мера реализуется путем внесения подозреваемых в терроризме в список «недопускаемых к авиаполетам лиц» и изъятия паспортов на пунктах пограничного контроля. Лица, въезжающие в Великобританию, в случае подозрений в причастности к террористической деятельности могут быть подвергнуты допросу и временному задержанию¹⁸.

Сотрудникам полиции и пограничной службы предоставляется право изымать на границе паспорта и билеты британских подданных сроком на 30 суток, если органы власти обоснованно подозревают указанных лиц в намерении участвовать в террористической деятельности за пределами Великобритании или в том, что они ранее прибыли на территорию Соединенного Королевства для последующего выезда за ее пределы в террористических целях.

¹³ Перечисленные лица: выступают за насильственное изменение основ конституционного строя РФ или иными действиями создают угрозу безопасности РФ; участвуют либо участвовали в вооруженных конфликтах либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил или направленных против Вооруженных Сил РФ, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке к ним за пределами РФ в отношении граждан РФ, представительств РФ в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов РФ и их сотрудников; участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению экстремистских либо иных действий, создающих угрозу безопасности РФ или граждан РФ.

¹⁴ Пункт «г2» ст. 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

¹⁵ Возможность лишения гражданства в качестве наказания за присоединение к международным экстремистским объединениям и зарубежным экстремистским организациям предусмотрена законодательством Франции, Австралии, Таджикистана.

¹⁶ Australian Citizenship Act [электронный ресурс] URL: <https://www.legislation.gov.au/details/C2006C000317> (дата обращения: 22.04.2016). Mercer P. Unease Grows over New Australian Dual Citizenship Rules // BBC. 2015. June 1.

¹⁷ Counter-Terror and Security Act 2015 [электронный ресурс] URL: <https://www.gov.uk/government/publications/factsheet-counter-terrorism-and-security-bill> (дата обращения: 22.04.2016).

¹⁸ Институты конституционного права / под ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2013.

Судебный запрет на въезд может быть продлен по представлению руководства МВД Великобритании. Попытка несанкционированного въезда в страну в нарушение действующего законодательства влечет за собой лишение свободы на срок до 5 лет.

Министр внутренних дел с целью предупреждения терроризма вправе издавать приказы о высылке из страны лиц, имеющих отношение к совершению, подготовке или подстрекательству к террористической деятельности.

Законом также предусмотрена возможность изъятия паспортов британских подданных, не достигших 18-летнего возраста, при попытке выезда в регионы повышенной террористической активности (афгано-пакистанская зона, Сирия, Ирак).

В Законе Французской Республики 2014 г. «О борьбе с терроризмом» содержится запрет лицам, подозреваемым в террористической деятельности и планирующим участие в вооруженных конфликтах за рубежом, покидать территорию государства.

В США на каналах въезда-выезда применяется не менее жесткая практика миграционного контроля и фильтрации.

В Законе США «О национальной безопасности и регистрации въезда-выезда» 2004 г. выделена категория лиц «повышенного риска», в которую входят граждане стран с повышенной террористической активностью (Иран, Ирак, Ливия, Сирия и Судан). Эти лица при пересечении границы США подлежат обязательному фотографированию, дактилоскопированию и регистрации¹⁹.

Как мы видим, зарубежная практика правового регулирования допускает разнообразные юридические ограничения прав граждан и иностранцев в целях предупреждения террористической деятельности на территории государств и за ее пределами. Следует отметить, что эти ограничения устанавливаются как в судебном, так и в административном порядке.

Возможности рецепции российским законодателем зарубежного опыта требуют существенных оговорок.

4 декабря 2015 г. Конституционным Собранием Республики Дагестан в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен законопроект № 945490-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (в части введения процедуры лишения гражданства отдельных категорий граждан РФ).

Законопроектом предусмотрено лишение гражданства в связи с участием граждан в боевых действиях на стороне МТО и осуществлением террористической деятельности в составе неза-

конных вооруженных формирований на территории иностранного государства в целях, противоречащих интересам РФ.

Как представляется, данная инициатива не соответствует Конституции РФ, поскольку в силу ч. 3 ст. 6 никто не может быть лишен своего гражданства. В Российской Федерации не допускается лишение лица гражданства даже в качестве санкции за совершенное преступление. Как свидетельствует практика Конституционного Суда РФ (Постановление от 16 мая 1996 г. № 12-П по делу о проверке конституционности п. «г» ст. 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова), прекращение гражданства РФ возможно лишь по добровольному волеизъявлению гражданина в условиях свободного выбора.

Российская Федерация в контексте общепризнанных международных стандартов придерживается принципа предотвращения безгражданства: не допускается выход из гражданства РФ при отсутствии гарантий приобретения иного гражданства. Такой подход соответствует Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.

Вместе с тем положения об обязательном дактилоскопировании, получении биологического материала и изъятии паспортов при попытке выезда граждан РФ в регионы повышенной террористической активности могут быть закреплены в федеральных законах от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Заслуживает внимания возможность заимствования норм об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства, участвовавших в планировании, подготовке, подстрекательстве и пособничестве в террористической деятельности²⁰.

В качестве перспективных направлений совершенствования комплекса общегосударственных мер по противодействию проникновению на территорию РФ членов МТО и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом, можно выделить:

- совершенствование международного и межгосударственного сотрудничества в сфере противодействия терроризму (формирование единой базы данных граждан СНГ, причастных к деятельности МТО, и ее интеграция с Единой системой учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории

¹⁹ Там же.

²⁰ Административное наказание в виде выдворения за пределы территории РФ распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших правонарушение в соответствии с КоАП РФ. Данное наказание назначается судом в качестве дополнительного.

- государств — участников СНГ (ЕСУ СНГ); заключение международных договоров РФ с заинтересованными государствами по вопросам уголовного преследования осуществляющих террористическую деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства, не проживающих постоянно в Российской Федерации, и привлечения указанных лиц к уголовной ответственности на территории РФ);
- усиление технического оснащения пунктов пропуска и фильтрационной работы на миграционных и туристических потоках (введение обязательного дактилоскопирования всех категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию РФ; техническая реализация возможностей проверки иностранных граждан по отпечаткам пальцев и иной биометрической информации в режиме реального времени на всех пунктах пропуска через Государственную границу; организация постоянного удаленного доступа к базам данных о лицах, прибывших в Российскую Федерацию из регионов повышенной террористической активности, в рамках единого информационного массива);
 - усиление контроля на каналах религиозной миграции и туризма, религиозного паломничества из России в зарубежные страны, в которых активно действуют эмиссары и вербовщики МТО; на каналах обучения российских граждан в зарубежных религиозных центрах, используемых членами террористических структур для вовлечения российских граждан в террористическую деятельность (упорядочение и контроль системы теологического обмена (в первую очередь, с КСА, Катаром, Йеменом, Кувейтом и Пакистаном) и исламской благотворительности; введение единого порядка прохождения стажировок и повышения квалификации в зарубежных учебных заведениях, аттестация духовенства и др.;
 - совершенствование административно-законодательства РФ (введение административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ иностранных граждан и апатридов за нарушение требований официальных предостережений о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, а также предостережений прокуроров о не-

допустимости нарушения закона при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки террористической деятельности; включение официальных предостережений органов федеральной службы безопасности и предостережений прокуроров о недопустимости нарушения закона, вынесенных в отношении российских граждан, в перечень оснований для временного ограничения выезда из РФ; распространение временного ограничения на выезд российских граждан из РФ в отношении лиц, которым органами безопасности или прокуратуры объявлены (вынесены) предостережения);

- совершенствование уголовного законодательства РФ в части привлечения к ответственности по составам преступлений, предусмотренным ст. 205.1, 205.3 и ч.2 ст. 208 УК РФ.

Перечисленные перспективные направления совершенствования общегосударственного комплекса мер по противодействию угрозам безопасности, связанным с проникновением иностранных боевиков-террористов на территорию РФ и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом, могут быть детализированы следующим образом.

1. Учитывая, что пересекающие границу РФ члены МТО и их пособники, как правило, используют поддельные документы на чужие установочные данные или документы с измененными персональными данными, представляется целесообразным ввести обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию всех иностранных граждан и лиц без гражданства (прибывающих в Российскую Федерацию, постоянно и временно проживающих на территории РФ, незаконно находящихся на территории РФ)²¹. Данная мера позволит усилить контроль за пересечением Государственной границы и исключить возможность проникновения в Российскую Федерацию лиц, причастных к деятельности МТО.

Кроме того, необходимо существенно усилить надзорно-профилактические меры в отношении граждан РФ, пересекающих Государственную границу РФ, при наличии у них признаков, указывающих на возможную причастность к деятельности МТО. Для этого представляется

²¹ Это потребует внесения изменений в ст. 5 Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» (перечень лиц, подлежащих государственной дактилоскопической регистрации, необходимо дополнить категорией «иностранцы граждане и лица без гражданства, прибывающие в Российскую Федерацию, постоянно и временно проживающие на территории РФ, незаконно находящиеся на территории Российской Федерации») и корректировки ст. 9 (исключения п. «з», «и», «к», «л», «п», «р»).

целесообразным проработать вопрос о создании специализированных реабилитационных центров, где под административным надзором в течение установленного судом срока проходили бы социальную адаптацию добровольцы из числа граждан РФ, принимавшие участие в боевых действиях за рубежом (при отсутствии оснований для привлечения их к уголовной ответственности), а также граждане, которым органами безопасности и прокурорами были объявлены официальные предостережения и предостережения о недопустимости нарушения закона при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки террористической или экстремистской деятельности. Режим содержания граждан в таких реабилитационных центрах мог бы включать проведение медицинского освидетельствования, дактилоскопическую идентификацию личности, карантинные мероприятия, проведение занятий по повышению правовой грамотности, воспитательные мероприятия, контроль телефонных переговоров и технических каналов связи, обязательную явку для регистрации и временный запрет выезда за установленные пределы территории.

2. В целях предотвращения проникновения на территорию РФ членов и пособников МТО необходимо укреплять сотрудничество с зарубежными партнерами по выявлению и идентификации намеревающихся проникнуть в Российскую Федерацию боевиков МТО и членов экстремистских объединений. Для усиления координации компетентных органов государств — участников СНГ в сфере противодействия терроризма следует создать единую базу данных лиц — граждан Содружества, причастных к деятельности МТО. Данный информационный массив потребует интеграции с Единой системой учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств — участников СНГ (ЕСУ СНГ), что позволит улучшить защищенность границ Содружества, повысить прозрачность перемещения и безопасность граждан СНГ.

3. Актуальными представляются выработка официальной позиции МИД России по вопросам участия боевиков-добровольцев в вооруженных конфликтах на территории Йемена, Афганистана и Пакистана, а также заключение международных договоров РФ с заинтересованными государствами по вопросам уголовного преследования осуществляющих террористическую деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства, не проживающих постоянно в Российской Федерации, и привлечения указанных лиц к уголовной ответственности на территории РФ. Данные меры позволили бы квалифицировать действия лиц, находящихся за рубежом, осуществляющих склонение, вербовку, подготовку, во-

оружение граждан РФ для участия в террористической деятельности и вступления в ряды МТО, в качестве действий, направленных против интересов РФ. Применение к данным деяниям ч. 3 ст. 12 УК РФ способствовало бы более эффективной борьбе с вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом путем привлечения вербовщиков, пособников и участников незаконных вооруженных формирований к уголовной ответственности по ст. 205.1, 205.3, ч. 2 ст. 208 УК РФ.

4. С учетом постоянного роста численности сторонников МТО и участников незаконных вооруженных формирований, действующих за рубежом, считаем целесообразным инициировать на законодательном уровне включение объявления официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, а также предостережения прокурора о недопустимости нарушения закона при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях с признаками террористической или экстремистской деятельности в перечень оснований для ограничения выезда российских граждан за пределы территории РФ.

В связи с этим ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предлагается дополнить п. 3.1 следующего содержания: «является лицом, которому объявлено официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, либо предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях с признаками террористической или экстремистской деятельности (при этом срок ограничения не может превышать пяти лет со дня объявления предостережения)».

Определенной корректировки потребует и законодательство об административных правонарушениях. Административную ответственность за невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, предусмотренную ст. 17.7 КоАП РФ, представляется целесообразным дополнить административным выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства. Редакция ч. 2 ст. 17.7 КоАП могла бы выглядеть следующим образом: «те же действия, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства, влекут наложе-

ние административного штрафа от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации».

Предлагается установить административную ответственность за невыполнение требований официального предостережения органов федеральной службы безопасности. Для этого в КоАП РФ можно было бы ввести ст. 19.3.1 в следующей редакции: «Неисполнение требований официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей, на иностранных граждан и лиц без гражданства от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы РФ, на должностных лиц от пятнадцати до двадцати тысяч рублей».

5. Учитывая то, что в рядах МТО состоят выходцы из-за рубежа, в том числе получившие российское гражданство, представляется целесообразным ужесточить миграционное законодательство. В частности, может быть рассмотрен вопрос о внесении изменений в ст. 22–23 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», позволяющих отменить решение о приобретении гражданства РФ по основаниям причастности лица к деятельности международных террористических организаций; совершению преступлений экстремистской направленности и террористического характера; действий, направленных против российского контингента миротворческих сил или Вооруженных Сил РФ; совершению иных тяжких преступлений; объявления в международный (межгосударственный) розыск за совершение террористических преступлений, в том числе на территориях других государств.

6. Необходимо усилить техническое оснащение пунктов пропуска через Государственную границу РФ. Постоянный доступ компетентных правоохранительных органов к актуальным сведениям о лицах, прибывших в Российскую Федерацию из регионов повышенной террористической активности, в рамках единого информационного массива (ФСБ, ФМС, МВД) позволил бы повысить эффективность организации ОРМ и следственных действий, направленных на документирование и пресечение противоправной деятельности объектов заинтересованности, проходящих по составам ст. 205.1, 205.3, ч. 2 ст. 208 УК РФ.

Анализ существующего общегосударственного комплекса мер по противодействию выезду лиц для обучения в лагерях подготовки боевиков

и последующего участия в вооруженных конфликтах за рубежом, контролю за ними после возвращения в регионы исхода свидетельствует о том, что деятельность спецслужб и правоохранительных органов не в полной мере адекватна остроте складывающейся обстановки и динамике ее изменения. Предусмотренные в действующем законодательстве меры недостаточны ни для эффективного ограничения выезда рекрутов в зоны вооруженных конфликтов и регионы повышенной террористической активности, с одной стороны, ни для контроля за возвратившимися гражданами, получившими боевой опыт диверсионно-террористической деятельности, с другой. В связи с этим требуется скорейшее совершенствование правового регулирования и правоприменительной практики в сфере противодействия международной террористической деятельности.

Как представляется, перечисленные организационно-правовые меры могли бы значительно улучшить организацию работы компетентных органов по противодействию проникновению на территорию РФ членов МТО и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом.

Список литературы

1. Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании коллегии Федеральной службы безопасности 26 марта 2015 г., [электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/news/47963> (дата обращения: 26.07.2015).
2. Егоров И. Боевики на экспорт // Российская газета. 2015. 16 дек.
3. Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
4. Институты конституционного права / под ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2013.
5. Поздняков А.И. Транснациональный терроризм как средство геополитики // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2014. № 2 (11). С. 95–103.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П по делу о проверке конституционности п. «г» ст. 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.
7. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Российская газета. 1995. 12 апр.
8. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
9. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3806.
10. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 5 июня.
11. Australian Citizenship Act [электронный ресурс] URL: <https://www.legislation.gov.au/details/C2006C000317> (дата обращения: 22.04.2016).
12. Counter-Terror and Security Act 2015 [электронный ресурс] URL: <https://www.gov.uk/government/publications/factsheet-counter-terrorism-and-security-bill> (дата обращения: 22.04.2016).

On the national package of measures to counter the penetration into the territory of the Russian Federation, members of international terrorist organizations and the involvement of Russian citizens in terrorist activities abroad

Kerimov A.D.,

Doctor of Law,
Professor of the Institute of Law and National Security RANH
and HS When the President of the Russian Federation

Halipova E.V.,

Doctor of Law, Doctor of Sociology, Professor, Dean,
graduate school of cultural policy and management in the humanitarian sphere (faculty)
Moscow State University

Krasinski V.V.,

Doctor of Law,
Professor of the Department of Criminal Law
Golitsyn Frontier Institute

Abstract. In the given article the problem of penetration into the territory of Russia the members of international terrorist organizations and the involvement of Russian citizens in terrorist activities abroad is studied. The authors analyse the complex organizational-legal measures and international experience neutralize security threats related to the penetration into the territory of country foreign terrorists and the involvement of citizens in terrorist activities abroad.

Keywords: terrorist threats, terrorist activity, international terrorist organizations, armed conflict zones, regions of increased terrorist activity, foreign terrorists, involvement in terrorist activities, a ban on entering the country, expulsion from the country, deprivation of citizenship, fingerprinting of suspects.

References

1. Vyistuplenie Prezidenta RF V.V. Putina na zasedanii kollegii Federalnoy sluzhby bezopasnosti 26 marta 2015 g., [elektronnyiy resurs] URL: <http://www.kremlin.ru/news/47963> (data obrascheniya: 26.07.2015).
2. Egorov I. Boeviki na eksport // Rossiyskaya gazeta. 2015. 16 dek.
3. Zakon RF ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-1 «O prokurature Rossiyskoy Federatsii» // Vedomosti SND RF i VS RF. 1992. № 8. St. 366.
4. Institutyi konstitutsionnogo prava / pod red. L.V. Andrichenko, A.E. Postnikova. M.: IZISP pri Pravitelstve RF, 2013.
5. Pozdnyakov A.I. Transnatsionalnyy terrorizm kak sredstvo geopolitiki // Vestnik Natsionalnogo antiterroristicheskogo komiteta. 2014. № 2 (11). S. 95–103.
6. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16 maya 1996 g. № 12-P po delu o proverke konstitutsionnosti p. «g» st. 18 Zakona RF «O grazhdanstve Rossiyskoy Federatsii» v svyazi s zhaloboy A.B. Smirnova // Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. 1996. № 3.
7. Federalnyy zakon ot 3 aprelya 1995 g. № 40-FZ «O federalnoy sluzhbe bezopasnosti» // Rossiyskaya gazeta. 1995. 12 apr.
8. Federalnyy zakon ot 15 avgusta 1996 g. № 114-FZ «O poryadke vyezda iz Rossiyskoy Federatsii i v ezda v Rossiyskuyu Federatsiyu» // SZ RF. 1996. № 34. St. 4029.
9. Federalnyy zakon ot 25 iyulya 1998 g. №128-FZ «O gosudarstvennoy daktiloskopicheskoy registratsii v Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 1998. № 31. St. 3806.
10. Federalnyy zakon ot 31 maya 2002 g. № 62-FZ «O grazhdanstve Rossiyskoy Federatsii» // Rossiyskaya gazeta. 2002. 5 iyunya.