

Красинский Владислав Вячеславович
доктор юридических наук, полковник

Керимов Александр Джангирович
доктор юридических наук, профессор

О нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию Российской Федерации членов международных террористических организаций и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом

Источник опубликования: *Красинский В.В., Керимов А.Д.* О нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию Российской Федерации членов международных террористических организаций и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 49-56.

В настоящее время одной из существенных террористических угроз для Российской Федерации и мирового сообщества является участие граждан различных государств в вооруженных конфликтах на стороне международных террористических организаций. Данная проблема приобрела трансграничный характер. 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 Азии. 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 снижается. В 2015 г. число воюющих за радикальных исламистов добровольцев превысило 50 тысяч человек – представителей более 30 государств.

Крупномасштабной угрозой становится и возвращение боевиков из регионов с повышенной террористической активностью в страны исхода для продолжения террористической деятельности. «Возвращенцы» обладают навыками обращения с оружием, изготовления взрывчатых веществ и взрывных устройств, знанием тактических приёмов 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 конфликтов¹.

Целенаправленная работа по рекрутированию сторонников экстремистских взглядов для их последующего использования в международной террористической деятельности занимает ключевое место в арсенале террористических методов и средств международных террористических организаций (далее – МТО). После прохождения подготовки боевики направляются в террористические группировки, действующие в «горячих» точках, или формируют глубоко законспирированные «спящие террористические ячейки» в регионах исхода.

Деятельность МТО (в первую очередь, «ИГИЛ») в регионах повышенной террористической активности представляет прямую угрозу безопасности Российской Федерации, которая определяется расширением географии террористической деятельности, появлением организационных связей МТО с представителями северокавказского бандподполья, регулярным пополнением террористических структур выходцами из России и стран СНГ, стремлением перенести террористическую деятельность на территорию Российской Федерации.

Выступая на заседании Коллегии ФСБ России в марте 2015 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Выходцы из России и других стран СНГ проходят “обкатку” в ряде так называемых “горячих точек”, 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

¹ Поздняков А. И. Транснациональный терроризм как средство геополитики // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2014. № 2(11). С. 95–103.

базы террористов, перекрыть им каналы въезда и выезда из России»¹.

В настоящее время деятельность «ИГИЛ» уже оказывает влияние на террористические формирования на территории Российской Федерации. В частности, с конца 2014 г. отмечен переход организационного ядра, боевых групп и пособнических сетей МТО «Имарат Кавказ» под контроль «ИГИЛ» с фактическим прекращением функционирования МТО «Имарат Кавказ».

Целенаправленная вербовочная работа эмиссаров «ИГИЛ» позволила террористам привлечь в свои ряды не менее 3200 граждан Российской Федерации. Только в Сирии в боевых действиях участвуют свыше 30 различных террористических группировок, большая часть которых укомплектована выходцами из СКФО и Приволжского федеральных округов Российской Федерации². В числе этих структур батальоны «Джохар Дудаев», «Шамиль Басаев» и «Амир Хаттаб». При этом боевики этих формирований в любое время могут быть переброшены для осуществления террористической деятельности в Россию.

В ходе обучения в лагерях МТО «ИГИЛ» выходцам из России ставятся конкретные задачи по установлению контактов с бандподпольем после возвращения к местам постоянного проживания и непосредственному участию в подготовке и совершении терактов. В этих целях их активно обучают минно-взрывному делу, отрабатывают каналы конспиративной и экстренной связи. При этом осведомленность данных лиц о проведении в отношении них оперативно-разыскных мероприятий и следственных

¹ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании коллегии Федеральной службы безопасности 26 марта 2015 г., [электронный ресурс] <http://www.kremlin.ru/news/47963> (дата обращения - 26.07.2015).

² В 2015 г. в СКФО выявлено 142 лица, выехавших в зоны вооруженных конфликтов для участия в боевых действиях на стороне МТО «ИГИЛ» (Республика Адыгея – 20; Республика Калмыкия – 13; Краснодарский край – 26; Астраханская область – 28; Волгоградская область – 36; Ростовская область – 19). По фактам участия либо приготовления к участию в террористической деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Сирии возбуждено 75 уголовных дел. Выявлено 13 сторонников МТО «ИГИЛ», вернувшихся в Российскую Федерацию: Республика Калмыкия – 1; Краснодарский край – 5; Астраханская область – 7.

действий приводит к тому, что их возвращение в Россию осуществляется с соблюдением особых мер конспирации.

Законодательством Российской Федерации предусмотрен комплекс организационно-правовых мер, связанных с недопущением проникновения на территорию Российской Федерации членов МТО и вовлечения российских граждан в террористическую деятельность за рубежом. Реализация данной системы мер в целом позволяет контролировать ситуацию на каналах миграции, нейтрализовывать попытки проникновения членов МТО и экстремистских объединений в Российскую Федерацию и пресекать транзит рекрутов в зоны вооруженных конфликтов.

По данным АНАК, в 2015 г. на каналах въезда – выезда через Государственную границу Российской Федерации выявлено 1594 человека (с начала 2016 г. – 106), подпадающих под признаки причастных к деятельности МТО лиц, из них 617 – при въезде в Российскую Федерацию.

Следственными органами возбуждены уголовные дела в отношении 1150 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 наказания¹.

Принятыми мерами пресечено убытие в Сирию и Ирак для участия в террористической деятельности 178 человек (включая 9 детей). Иностранцам переданы 82 лица, планировавших выехать транзитом через Российскую Федерацию в регионы повышенной террористической активности для вступления в МТО².

Комплекс организационно-правовых мер начинает «работать» с момента поступления сведений о планируемом или состоявшемся выезде

¹ Егоров И. Боевики на экспорт // Рос. газ. 2015. 16 декабря.

² Там же.

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.

Действующее законодательство гарантирует свободу выезда из Российской Федерации. Право гражданина Российской Федерации 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;
- 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 Российской Федерации означает возможность беспрепятственной реализации права покинуть территорию Российской Федерации. Отказ гражданину Российской Федерации в праве на выезд из Российской Федерации 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 пунктом «я1» статьи 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 Российской Федерации, при наличии у таких лиц признаков, указывающих на возможность их склонения к террористической деятельности, вербовки или вовлечения иным способом в террористическую деятельность¹.

Важной правовой мерой, ориентированной на недопущение проникновения в Россию членов и пособников, зарубежных эмиссаров МТО, выступает неразрешение въезда иностранным гражданам и лицам без гражданства на территорию Российской Федерации. Решение о неразрешении въезда принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (сообщение

¹ 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.

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 въезда 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 дактилоскопическая идентификация, которая проводится при получении мигрантами патента или разрешения на работу, а также в случае привлечения к административной или уголовной ответственности.

С 2014 г. в ФМС России ведется биометрическая база данных АДИС (Автоматизированная дактилоскопическая идентификационная система), в которой содержится информация об иностранных гражданах и лицах без гражданства, проходящих обязательную дактилоскопическую регистрацию в соответствии с требованиями Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации». В 70 территориальных органах ФМС и в 4 аэропортах обеспечена возможность проверки иностранных граждан по отпечаткам пальцев в режиме реального времени. В результате проведения таких проверок в 2015 г. установлено свыше 17 тысяч граждан, находящихся на территории Российской Федерации под другими установочными данными, из числа тех, кому въезд запрещен. Кроме того, установлена личность 4 тысяч лиц, не имеющих документов.

В отличие от иностранцев, гражданин Российской Федерации не может быть лишен права на въезд в Российскую Федерацию (статья 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации. Законодатель предусмотрел возможность нейтрализации подобных угроз безопасности и предупреждения связанных с ними преступлений террористического характера в статьях 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 связи с участием в террористической (иной экстремистской) деятельности¹, предоставлением ложных персональных данных для оформления документов, использованием похищенных

¹ Перечисленные лица: выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации; 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 Российской Федерации, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке к ним за пределами Российской Федерации в отношении граждан российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов Российской Федерации и их сотрудников; участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению экстремистских либо иных действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации.

(утраченных) бланков паспортов, выдачей по запросу иностранного государства, обязаны выехать из Российской Федерации 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 безопасности¹.

В соответствии со ст. 25.1 Закона Российской Федерации 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 Российской Федерации членов МТО и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом, можно использовать не противоречащие законодательству Российской Федерации нормативные решения иностранных правотворческих органов и передовую зарубежную правоприменительную практику.

В настоящее время с целью повышения эффективности противодействия вербовочной деятельности МТО и выезда лиц для обучения в лагерях подготовки боевиков и последующего участия в вооруженных

¹ Пункт «г2» статьи 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

конфликтах за рубежом власти ряда государств ужесточают национальное антитеррористическое законодательство¹. 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 страны².

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 границей³. 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 задержанию⁴.

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

¹ Mercer P. Unease Grows over New Australian Dual Citizenship Rules // BBC. 2015. June 1. В 2015 г. в Конституцию Республики Таджикистан были внесены поправки, предусматривающие лишение гражданства в качестве наказания за присоединение к международным экстремистским объединениям и зарубежным экстремистским организациям.

² Australian Citizenship Act [электронный ресурс] <https://www.legislation.gov.au/details/C2006C000317> (дата обращения - 22.04.2016).

³ Counter-Terror and Security Act 2015 [электронный ресурс] <https://www.gov.uk/government/publications/factsheet-counter-terrorism-and-security-bill> (дата обращения - 22.04.2016).

⁴ Институты конституционного права / Под ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2013.

Великобритании или в том, что они ранее прибыли на территорию Соединенного королевства для последующего выезда за ее пределы в террористических целях.

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 регистрации¹.

¹ Институты конституционного права / Под ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2013.

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 Российской Федерации был внесен законопроект № 945490-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (в части введения процедуры лишения гражданства отдельных категорий граждан Российской Федерации). Законопроектом предусмотрено лишение гражданства в связи с участием граждан в боевых действиях на стороне МТО и осуществлением террористической деятельности в составе незаконных вооруженных формирований на территории иностранного государства в целях, противоречащих интересам Российской Федерации.

Как представляется, данная инициатива не соответствует Конституции Российской Федерации, 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 Российской Федерации (Постановление от 16 мая 1996 г. № 12-П по делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова), прекращение гражданства Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 деятельности¹.

В качестве перспективных направлений совершенствования комплекса мер по оперативному реагированию на угрозы безопасности, связанные с проникновением на территорию Российской Федерации членов МТО и вовлечением 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

¹ Административное наказание в виде выдворения за пределы территории Российской Федерации распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших правонарушение в соответствии с КоАП РФ. Данное наказание назначается судом в качестве дополнительного.

гражданства, въезжающих на территории государств – участников СНГ (ЕСУ СНГ); заключение международных договоров Российской Федерации 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 Российской Федерации);

- 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 Российской Федерации; техническая реализация возможностей проверки иностранных граждан по отпечаткам пальцев 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 благотворительности¹; контроль за ввозом и распространением религиозной литературы, проведение ее религиоведческой экспертизы; введение единого порядка прохождения

¹ Акцентируя внимание на контроле религиозного образования и теологического обмена, необходимо отметить эффективность законодательства Республик Узбекистан и Казахстан в сфере противодействия религиозному экстремизму.

стажировок и повышения квалификации в зарубежных учебных заведениях, аттестация духовенства и др.;

- совершенствование административного законодательства Российской Федерации (отмена правовых положений о возможности постановки иностранных граждан на миграционный учет посредством почты; введение административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации 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 Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, а также предостережений прокуроров о недопустимости 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 Российской Федерации);

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

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

1. Учитывая, что пересекающие границу Российской Федерации 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 Российской Федерации, незаконно находящихся на территории Российской Федерации)¹. Данная мера позволит усилить контроль за пересечением Государственной границы и исключить возможность негласного проникновения в Российскую Федерацию лиц, причастных к деятельности МТО.

Кроме того, необходимо разработать механизм применения уполномоченными государственными органами дополнительных надзорно-профилактических мер в отношении граждан Российской Федерации, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, при наличии у них признаков, указывающих на возможную причастность к деятельности МТО. Для этого целесообразно создать специализированные реабилитационные центры, где под административным надзором в течение установленного судом срока проходили бы социальную адаптацию добровольцы из числа граждан Российской Федерации, 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 предупреждения о недопустимости нарушения закона при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки террористической или экстремистской деятельности. Режим

¹ 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 Российской Федерации, незаконно находящиеся на территории Российской Федерации») и корректировки ст. 9 (исключения пунктов «з», «и», «к», «л», «п», «р»).

содержания граждан в таких реабилитационных центрах мог бы включать проведение медицинского освидетельствования, дактилоскопическую идентификацию личности, карантинные мероприятия, проведение занятий по повышению правовой грамотности, контроль телефонных переговоров и информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, обязательную явку для регистрации и временный запрет выезда за установленные пределы территории.

2. В целях предотвращения проникновения на территорию Российской Федерации членов и пособников МТО представляется целесообразным 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 необходимо 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации. Данные меры позволили бы квалифицировать

действия лиц, находящихся за рубежом, осуществляющих склонение, вербовку, подготовку, вооружение граждан Российской Федерации для участия в террористической деятельности и вступления в ряды МТО, в качестве действий, направленных против интересов Российской Федерации. 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации.

В связи с этим ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предлагается дополнить пунктом 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 Российской Федерации 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 наложение 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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.ст. 22-23 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», позволяющих отменить решение о приобретении гражданства Российской Федерации 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 Российской Федерации; совершению иных тяжких преступлений; его объявления в международный (межгосударственный) розыск за совершение таких преступлений, в том числе на территориях других государств.

Следует исключить возможность постановки на миграционный учет иностранных граждан посредством почты, так как зачастую информация о регистрации иностранцев в базы ФМС России поступает уже после того, как они выехали из Российской Федерации. Отмена соответствующих правовых положений могла бы положительно сказаться на выявлении и пресечении фактов проникновения участников МТО в Россию в числе мигрантов.

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

Перечисленные меры могли бы улучшить организацию системного противодействия правоохранительных органов и спецслужб проникновению на территорию Российской Федерации членов МТО и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом.

Список источников и литературы:

1. Поздняков А. И. Транснациональный терроризм как средство геополитики // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2014. № 2(11). С. 95–103.
2. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании коллегии Федеральной службы безопасности 26 марта 2015 г., [электронный ресурс] <http://www.kremlin.ru/news/47963> (дата обращения - 26.07.2015).
3. Егоров И. Боевики на экспорт // Рос. газ. 2015. 16 декабря.
4. Australian Citizenship Act [электронный ресурс] <https://www.legislation.gov.au/details/C2006C000317> (дата обращения - 22.04.2016).
5. Counter-Terror and Security Act 2015[электронный ресурс] <https://www.gov.uk/government/publications/factsheet-counter-terrorism-and-security-bill> (дата обращения - 22.04.2016).
6. Mercer P. Unease Grows over New Australian Dual Citizenship Rules // BBC. 2015. June 1.
7. Институты конституционного права / Под ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2013.
8. Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
9. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Рос. газ. 1995. 12 апреля.
10. 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.
11. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3806.
12. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Рос. газ. 2002. 5 июня.