

Правовые основы противодействия джихад-туризму*

Романовский Георгий Борисович,
Пензенский государственный университет,
доктор юридических наук, профессор
e-mail: up406@mail.ru

В статье анализируется опыт зарубежных стран (в первую очередь, Великобритании и Франции) по противодействию «туризму» в террористических целях, получившему специальный термин «джихад-туризм». Законодательство зарубежных стран предусматривает введение дополнительных ограничений на выезд за пределы государства, а также установление мер полицейского контроля. Предлагается использовать данный опыт и внести дополнительное основание ограничения права на свободу передвижения за пределы Российской Федерации для лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности.

Ключевые слова: туризм; террор; свобода передвижения; ограничения; противодействие терроризму.

Legal framework for countering jihad tourism

Romanovsky Georgy Borisovich,
Penza State University, Doctor of Law, Professor

The article analyzes the experience of foreign countries (primarily Britain and France) in countering «tourism» for terrorist purposes, which has received a special term as «jihad-tourism». Legislation of foreign countries provides for the introduction of additional restrictions on travel outside the state, as well as the establishment of police control measures. It is suggested that this experience be used and additional grounds for restricting the right to freedom of movement beyond the Russian Federation for persons suspected of involvement in terrorist activities.

Key words: tourism; terror; freedom of movement; restrictions countering terrorism.

Правовые основы индустрии определены Федеральным законом от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»¹. Наша страна выступает не только «поставщиком» туристов за рубеж, но и сама является привлекательной для современной туристической индустрии. Открытость мирового пространства, возможность быстро перемещаться с одной точки в другую, активное развитие цифровых и информационных технологий способствует не только позитивным процессам: росту экономического благосостояния, снижению социального противостояния, нивелированию стереотипов (расовых, национальных предрассудков). Как и, практически, любое достижение, приведенные факторы используются в деструктивных целях.

Терроризм является международной угрозой, а борьба с ним – забота каждого цивилизованного государства. Следует констатировать, что открытость границ, главная цель которой развитие и обеспечение международного гражданского обмена, где туризм занимает ключевое место, используется террористами в своих интересах.

Во-первых, туристические объекты являются благодатной мишенью для совершения терактов. Достигается несколько целей: 1) пострадавшими могут стать граждане различных государств (при этом урон можно нанести гражданам того государства, которое сложнее атаковать в силу его особой защищенности); 2) наносится урон туристической индустрии государства (а это для многих стран значимая статья доходов); 3) максимальное информационное распространение (затрагиваются интересы многих государств). Совершенные теракты всегда негативно оценивались Всемирной туристской организацией (ЮНВТО)². Как отмечает П. Н. Кобец: «Терроризм соответствует человеческой среде в туризме». Автор поясняет: «Риск и опасность происходят из самого сектора туризма, из

² См., например: Tourism opens our hearts and our minds: UNWTO Secretary-General at ITB Berlin. URL: <http://media.unwto.org/press-release/2017-03-08/tourism-opens-our-hearts-and-our-minds-unwto-secretary-general-itb-berlin>; World Committee on Tourism Ethics condemns hideous terrorist attacks in Paris / <http://ethics.unwto.org/news/2015-11-17/world-committee-tourism-ethics-condemns-hideous-terrorist-attacks-paris>.

¹ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00096.

учреждений, человеческого окружения, физической среды, самого путешественника (гостя страны), если он не заботится о своей собственной безопасности и защите или включается в незаконную деятельность»¹.

Во-вторых, туризм является прикрытием для свободного перемещения лиц, вовлекаемых в террористическую сеть. И здесь также можно наблюдать разноречивые опасности. Под личиной свободы передвижения в благополучные страны могут попадать лица, получившие боевой опыт в специальных лагерях подготовки и на полях военных действий (сейчас это – Афганистан, Сирия, Ирак, Ливия). Именно «джихад-туристами» назвал заместитель министра обороны РФ Александр Фомин террористов, которые перемещаются из Сирии в Европу и другие страны². Туризм является и прикрытием для вербовки сторонников террористических организаций для отправки в те страны, в которые вряд ли можно будет попасть без раскрытия истинной цели.

Долгое время страны Западной Европы и США снисходительно относились к такому явлению. Главное, чтобы такие «туристы» не участвовали в атаках на граждан этих стран. Более того, сам терроризм оценивался неоднозначно многими представителями европейской политики и культуры. Напомним, с представителями террористической организации RAF – Rote Armee Fraktion – встречался французский философ Жан-Поль Сартр. Адвокатом так называемого «первого поколения» RAF в ходе судебного разбирательства был Отто Шилли (в 1998 – 2005 гг. – министр внутренних дел Германии). С RAF связан был и другой термин – «немецкая осень», характеризующий желание перемен в политике Германии³.

Изменение международных отношений привело к тому, что именно представители «западного мира» стали объектами охоты для современных террористов. Отрезвление произошло после того, как были озвучены официальные цифры иностранных наемников, участвующих в сражениях на стороне Исламского государства (запрещенного в России). В декабре 2015 г. был опубликован доклад компании «The Soufan Group»⁴, согласно которому от 27 до 31 тыс. иностранцев из 86 стран мира присоединились к террористическим организациям, действующим на территории Сирии и Ирака. Особое место в докладе уделяется тому факту, что от 20 до 30 % иностранцев возвращаются к себе на родину, но уже имея опреде-

ленную специальную подготовку.

В России данная проблема не сразу вышла на первые полосы средств массовой информации. Определенным открытием стала история студентки философского факультета МГУ Варвары Карауловой, выехавшей в Турцию для участия в деятельности террористической организации «Джебхат ан-Нусра» (запрещена в России). Она свободно выехала в Турцию, и если бы не родительский «переполох», также свободно пересекла бы границу с Сирией и влилась в террористическую организацию. На уровне дипломатических усилий Караулова была возвращена в Москву, хотя она являлась совершеннолетней, дееспособной, дающей полный отчет своим действиям. Заявление родителей у нас не является основанием ограничения права на свободу передвижения совершеннолетнего гражданина. В последующем это, правда, не спасло ее от уголовного преследования, но уже после того, как она продолжила общение со своим вербовщиком. В декабре 2016 г. она была приговорена к лишению свободы – 4,5 годам в колонии общего режима (ч. 1 ст. 30, ч. 2 ст. 205.5 Уголовного кодекса РФ).

Чуть позже проявилась история со Светланой Ухановой, жительницей Саратовской области, которая также поддавшись уговорам, решила выехать на территорию террористического халифата, прихватив с собой ребенка от первого брака. Она была задержана турецкими властями, поскольку выезд в Сирию осуществляла по поддельным документам⁵. Медийный «шум» поднял бывший супруг, требовавший возвращения дочери, записавший даже публичное обращение с просьбой о содействии к Главе Чеченской Республики Рамзану Кадырову. Усилия были не напрасны, 27 июля 2017 г. дочь была возвращена отцу.

После этих событий тема выезда российских граждан для участия в террористической деятельности за рубежом неоднократно поднималась как в средствах массовой информации, так и на различных уровнях публичной власти. Так, Президент России В. В. Путин в интервью Оливеру Стоуну признал наличие значительного числа наемников из России среди сторонников Исламского государства. Всего по оценке Президента – около четырех тысяч россиян. Примерно такая же цифра озвучена и в мае 2019 г. МВД России⁶. На протяжении уже нескольких лет наша страна принимает меры к эвакуации тех граждан, которые, будучи членами семей активных боевиков, непосредственно не принимали участия в преступной деятельности. Так, в ноябре 2017 г. спецборт из Сирии в Грозный доставил более 40 граждан стран СНГ, чьи родственники оказались среди боевиков⁷. Происходит также поиск боевиков, их репатриация в Россию

¹ Кобец П. Н. О проблеме безопасности и защиты в туризме в условиях середины второго десятилетия XXI столетия // Туризм: право и экономика. 2017. № 1. С. 9–11.

² См.: «Джихад-туристы» перемещаются из САР в Европу и Азию, заявили в Минобороны. URL: <https://ria.ru/world/20180404/1517888536.html>.

³ См.: Herf J. An Age of Murder Ideology and Terror in Germany, 1969–1991. URL: <http://faculty.history.umd.edu/JHerf/GHterror4ms.pdf>.

⁴ Foreign Fighters. An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq. URL: http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf.

⁵ См.: РИА Новости. URL: <https://ria.ru/world/20170714/1498479225.html>.

⁶ См.: Степанов А. МВД подсчитало, сколько россиян находится в лагерях боевиков // Российская газета. 2019. № 111. 19 мая.

⁷ См.: Баранов А. Сирия – Грозный: долгая дорога домой. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2953841>.

для привлечения к уголовной ответственности. В 2018 г. глава МВД В. Колокольцев сообщил, что таких в течение года около 70 «репатриантов» было возвращено в Россию из разных стран¹.

Аналогичные проблемы поднимаются и в иных странах постсоветского пространства. Например, только в Казахстане за 4 года (2014–2017 гг.) спецслужбы предотвратили выезд 440 граждан на территорию, контролируемую Исламским государством. Более 500 граждан находятся там по настоящее время (только 390 детей), 96 из которых – активные участники боевых операций. На январь 2018 г. вернулось 125 человек, 57 из них были привлечены к уголовной ответственности за участие в деятельности террористической организации².

Подобные процессы происходят и в Западной Европе, что вызывает наибольшую обеспокоенность. Большинство выходцев из относительно благополучных семей, значительная часть – молодежь, которая обучалась в университетах, получала высшее образование. Например, в 2017 г. в Бельгии были подведены итоги числалца, внесенных в полицейскую базу в связи с подозрением в связях с террористами. Оказалось – около 19 тыс. человек, из которых 2200 человек потенциально готовы к совершению терактов³.

В целях предотвращения «джихад-туризма» в европейских странах в уголовное законодательство были включены специальные составы преступлений, предусматривающие ответственность за участие в террористической организации за рубежом. Долгое время классикой уголовного законодательства считалось его распространение по определенным канонам – во времени, в пространстве и по кругу лиц. Так, лицо, не являющееся гражданином России, совершившее преступление на территории другого государства, если оно не было направлено против интересов Российской Федерации и граждан России, не может быть привлечено к ответственности по законодательству нашей страны. Другая страна могла настаивать на выдаче преступника. Возможно заключение специальных (или универсальных) международных договоров, в которых могли бы быть оговорены специальные правила привлечения к ответственности. Осознание всеобщей опасности международного терроризма привело к тому, что значительное число стран внесло коррективы в данный принцип, введя уголовную ответственность за участие в террористической организации вне привязки к гражданству и месту совершения преступления. Показательно в данном аспекте

законодательство США, которое вообще не разграничивает национальные юрисдикции, допускает привлечение к ответственности любое лицо, прямо или косвенно покусившееся на интересы государства или его граждан⁴. Не указываем на то, что помещение заключенных в специальную тюрьму в Гуантанамо вообще не регулируется федеральными официальными правилами, а только секретными инструкциями.

А. Г. Волеводз справедливо подчеркивает, что российское законодательство не использует термин «иностранный боевик – террорист», не предусматривает в отношении данного субъекта специальный состав преступления. Подобные обстоятельства усложняют процесс доказывания по существующим составам и их вменения пойманым иностранцам. А. Г. Волеводз отмечает: «В этих условиях можно представить себе, сколь сложно собирать доказательства и осуществлять доказывание деяний, таких как прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3 УК РФ), участие в деятельности террористической организации (ст. 205.5 УК РФ), совершенных за рубежом и практически исключающих полноценное международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства. Именно этим объясняется невысокая результативность расследования таких дел, а предупредительный потенциал существующего уголовно-правового запрета вряд ли может быть признан оптимальным»⁵. Подобное мнение находит в российской юридической науке общую поддержку⁶.

Европейское законодательство идет также по пути установления превентивных запретов. Наиболее жесткое: французские законы, принятые после серии терактов в 2015 г. (от 22 марта 2016 г. № 2016-339 «О противодействии и борьбе с невоспитанностью, против преступлений в сфере общественной безопасности и общественного транспорта»⁷; от 3 июня 2016 г. № 2016-731 «Об усилении борьбы с организованной преступностью, терроризмом и их финансированием, а также о повышении эффективности и гарантий уголовного судопроизводства»⁸); законодательство Ве-

¹ См.: Россия возвращает воевавших в Сирии боевиков на родину // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20191030/1560411922.html>.

² См.: Комитет национальной безопасности обновил данные о «боевиках-возвращенцах», прибывших на родину из «горячих» точек. URL: <https://ru.sputniknews.kz/society/20180126/4392217/knb-obnovil-dannye-overnuvshih-sya-v-kazahstan-boevikah.html>.

³ См.: Бельгия замедленного действия. URL: <http://russalon.su/2017/09/16/belgiya-zamedlennogo-dejstviya>.

⁴ См.: Романовская О. В. Акт о свободе: ограничения прав человека в США в целях противодействия терроризму // Наука. Общество. Государство. 2017. Т. 5. № 3.

⁵ Волеводз А. Г. Уголовно-правовое противодействие деятельности иностранных боевиков-террористов // Уголовное право. 2016. № 6. С. 18–26.

⁶ См.: Харитонов С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности // Право в Вооруженных Силах. 2019. № 9. С. 59–66; Авдеев В. А., Авдеева О. А. Преступность террористического характера и экстремистской направленности в РФ: состояние и тенденции правового регулирования // Российский судья. 2018. № 8. С. 18–23 и др.

⁷ Legifrance – Le service public de l'accès au droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032282279&categorieLien=id>.

⁸ Legifrance – Le service public de l'accès au droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032627231&categorieLien=id>.

ликобритании (Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011¹; Counter-Terrorism and Security Act 2015²). Кстати, британский Акт 2015 г. прямо обозначен как документ, нацеленный на предотвращение выезда собственных граждан в Сирию и Ирак.

Приведенные нормативные акты имеют схожие положения в части установления дополнительных ограничений на выезд-въезд в государство. Отличием выступает лишь форма установления ограничений. Если в Великобритании обязательно решение суда, то во Франции контроль устанавливается решением министра внутренних дел, а уже оно может быть обжаловано в судебном порядке.

Какие угрозы учитывают указанные нормативные акты:

1. Выезд собственных граждан на территории, контролируемые террористическими организациями (как для непосредственного участия в боевых действиях, так и для прохождения обучения, инструктажа, выполнения поручений, дополнительной идеологической обработки).

2. Возвращение собственных граждан после пребывания на территории, контролируемой террористическими организациями. Даже если отсутствуют достоверные данные об участии в какой-то конкретной противоправной деятельности, сам факт пребывания вызывает определенные подозрения.

3. Въезд иностранных граждан (как проживавших на территориях, контролируемых террористическими организациями, так и временно пребывавших там для получения специального инструктажа) как по туристическим визам, так и с использованием статуса беженца.

Подчеркнем, что в каждом случае основанием введения ограничительных мер выступают именно подозрения, поскольку конкретные данные об участии в преступной деятельности приводят к возбуждению уголовного дела и привлечению к уголовной ответственности.

Разберем каждый указанный пункт.

1) Выезд гражданина на территорию, контролируемую террористической организацией, не является каким-то одномоментным шагом. Ему предшествует определенная идеологическая обработка. С учетом демократических свобод, создающих основу, к сожалению, и для деструктивных инициатив, деятельность многих религиозных центров (а именно сейчас они находятся в поле надзора со стороны спецслужб с учетом религиозного фактора в развитии террористических идей) весьма далека от пропаганды духовной пищи. Это признается и полицейскими службами, и политиками, и юридической общественностью. Контакты с такими центрами в любом случае отслежи-

ваются. По ним можно судить о предрасположенности того или иного человека к влиянию извне. Кроме того, данные граждане «обкатываются» на определенных мероприятиях (пикетах в поддержку задержанных, распространении литературы, массовых шествиях, агитационных собраниях и др.). Как только полицейские службы получают сведения о возможном (подчеркнем – возможном) выезде гражданина на территорию, где ведутся боевые действия, в отношении него вводятся ограничения: запрет на выезд из страны, аннулирование загранпаспорта, принудительная смена места жительства (места работы или учебы), введение контроля финансовых операций, контроль телефонного и электронного общения.

2) В случае возвращения с территорий, где активно ведется деятельность террористических организаций, допускается задержание лица при пересечении границы. Допускается фотографирование, дактилоскопирование, взятие генетических образцов. В этом случае также гражданин ставится под полицейский контроль: определяется его место жительства с обязательным уведомлением органов внутренних дел; определяется обязательность устройства на работу; запрет на посещение определенных мест и общественных мероприятий; аннулирование документов для выезда за пределы государства; разрешительный порядок выезда за пределы муниципального образования места жительства. Предусматривается также принудительное возвращение на родину, включая контролируемое перемещение под надзором полицейских сил.

3) Въезд иностранных граждан, подозреваемых в участии в террористической организации, как правило, завершается при пересечении государственной границы. После обязательного фотографирования и дактилоскопирования Франция и Великобритания запрещает въезд таким лицам. Полученные въездные документы аннулируются. Допускается лишение полученного гражданства. В Великобритании вводится такая превентивная мера как временное изъятие паспорта (на срок до 14 дней). В это время лицо не задерживается и может находиться на территории Соединенного Королевства в течение всего срока хранения документов. 14-дневный срок дан для проведения необходимых проверочных мероприятий³.

Во Франции присутствует поощрительная мера. В случае согласия на участие в специальной программе восстановления гражданских ценностей возможно снятие мер полицейского контроля.

Порядок выезда (въезда) из Российской Федерации определяется Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁴. Право на выезд из России, являясь эле-

¹ См.: Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/pdfs/ukpga_20110023_en.pdf.

² См.: Counter-Terrorism and Security Act 2015. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/pdfs/ukpga_20150006_en.pdf.

³ См.: Counter-Terrorism and Security Bill. Privacy Impact Assessment. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/378941/Privacy_Impact_Assessment_MASTER_COPY.pdf.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

ментом конституционного права на свободу передвижения, может быть подвергнуто допустимым ограничениям, предусмотренным ст. 15 упомянутого закона. Оснований ограничений не много – всего восемь. Ни одно из них не связано с подозрением в участии в террористической деятельности.

Статья 2 Закона устанавливает базовый принцип: «Гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным настоящим Федеральным законом». Это означает, что дополнительные ограничения могут быть введены только путем изменения Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Борьбе с терроризмом посвящен Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹. Одним из принципов противодействия терроризму выступает приоритет мер предупреждения терроризма. Однако данный закон практически не содержит профилактических мер, ограничиваясь лишь провозглашением указанного принципа. Закон, в большей мере, определяет меры реагирования государства и общества на уже состоявшийся террористический акт.

Однако следует поддержать взвешенные призывы об усилении полномочий правоохранительных органов по введению конкретных превентивных мер в отношении лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, нацеленных на джихад-туризм. В указанном аспекте необходимо использовать зарубежный опыт и внести дополнительное основание в ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» – право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он: подозревается в осуществлении террористической деятельности в порядке и на основаниях, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии терроризму».

Соответственно, Федеральный закон «О противодействии терроризму» необходимо дополнить соответствующими полномочиями органов Федеральной службы безопасности России.

Приведенные предложения по изменению российского законодательства носят дискуссионный характер и могут быть обсуждены юристами, политиками и иными общественными деятелями в юридической печати.

Библиографический список

1. Авдеев В. А. Преступность террористического характера и экстремистской направленности в РФ: состояние и тенденции правового регулирования / В. А. Авдеев, О. А. Авдеева // Российский судья. – 2018. – № 8. – С. 18–23.

2. Волеводз А. Г. Уголовно-правовое противодействие деятельности иностранных боевиков-террористов / А. Г. Волеводз // Уголовное право. – 2016. – № 6. – С. 18–26.

3. Кобец П. Н. О проблеме безопасности и защиты в туризме в условиях середины второго десятилетия XXI столетия / П. Н. Кобец // Туризм: право и экономика. – 2017. – № 1. – С. 9–11.

4. Романовская О. В. Акт о свободе: ограничения прав человека в США в целях противодействия терроризму / О. В. Романовская // Наука. Общество. Государство. – 2017. – Т. 5. – № 3. – С. 65–71.

5. Харитонов С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах. – 2019. – № 9. – С. 59–66.

Bibliografickij spisok

1. Avdeev V. A. Prestupnost' terroristicheskogo haraktera i ekstremistskoj napravlenosti v RF: sostoyanie i tendencii pravovogo regulirovaniya / V. A. Avdeev, O. A. Avdeeva // Rossijskij sud'ya. – 2018. – № 8. – S. 18–23.

2. Volevodz A. G. Ugolovno-pravovoe protivodejstvie deyatel'nosti inostrannyh boevikov-terroristov / A. G. Volevodz // Ugolovnoe pravo. – 2016. – № 6. – S. 18–26.

3. Kobec P. N. O probleme bezopasnosti i zashchity v turizme v usloviyah serediny vtorogo desyatiletia XXI stoletiya / P. N. Kobec // Turizm: pravo i ekonomika. – 2017. – № 1. – S. 9–11.

4. Romanovskaya O. V. Akt o svobode: ogranicheniya prav cheloveka v SSHA v celyah protivodejstviya terrorizmu / O. V. Romanovskaya // Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo. – 2017. – T. 5. – № 3. – S. 65–71.

5. Haritonov S. S. O nekotoryh voprosah kvalifikacii i naznacheniya nakazaniya za prestupleniya terroristicheskoy napravlenosti / S. S. Haritonov // Pravo v Vooruzhennyh Silah. – 2019. – № 9. – S. 59–66.

¹ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.