

ПРЕДЕЛЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОФИЛАКТИКИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Г.Б. Романовский, В.Г. Романовский

Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

5 февраля 2018 г.

Дата принятия в печать

21 января 2019 г.

Дата онлайн-размещения

26 февраля 2019 г.

Ключевые слова

Терроризм; противодействие; ограничения; права человека; профилактика; административные меры

Финансирование

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 17-03-00071

Аннотация. В статье проанализированы полномочия правоохранительных органов по обеспечению профилактики террористической деятельности. Установлены допустимые пределы ограничения прав человека при осуществлении возможных административных мероприятий в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступлений террористической направленности. Проведено сравнительно-правовое исследование. В частности, представлены полномочия правоохранительных органов Великобритании и Франции по профилактике преступлений в отношении граждан, которые подозреваются в причастности к актам терроризма. Выделены такие контрольные мероприятия (отсутствующие в российском законодательстве), как определение конкретного места жительства, ежедневный отчет в органах полиции, запрет на посещение определенных мест или районов, запрет на выезд за пределы государства, ограничения при выборе работы или учебы, ограничение доступа к имуществу и финансовым инструментам, ограничение пользования всеми видами связи и Интернетом. Обращено внимание на особенности ведения за рубежом профилактического учета лиц, в отношении которых есть разумные подозрения в их причастности к экстремистской и террористической деятельности. Подобные действия спецслужб основаны на нормах специальных законодательных актов. Указано, что принятие таких законодательных актов связано с широкой общественной дискуссией, в которой активно участвуют представители юридической науки. В то же время с учетом повышения уровня террористической опасности в обществе присутствует определенный консенсус о допустимости введения специальных ограничений основных прав человека (политических, гражданских, социальных и экономических) в целях противодействия терроризму. За рубежом имеются некоторые особенности применения ограничительных мер. В Великобритании указанные меры вводятся по запросу органов внутренних дел решением судебной инстанции. Во Франции аналогичные меры вводятся министром внутренних дел, а уже заинтересованное лицо может оспорить введение ограничений в порядке административного судопроизводства. В статье сформулирован вывод о том, что проанализированные контрольные меры необходимо ввести и в российском законодательстве. Зарубежная практика доказывает их актуальность и необходимость введения в демократическом обществе.

THE SCOPE OF LIMITING HUMAN RIGHTS IN TERRORISM PREVENTION IN RUSSIA AND OTHER COUNTRIES

Georgy B. Romanovsky, Vladislav G. Romanovsky

Penza State University, Penza, the Russian Federation

Article info

Received

2018 February 5

Accepted

2019 January 21

Available online

2019 February 26

Keywords

Terrorism; counteraction; limitations; human rights; prevention; administrative measures

Abstract. The paper analyzes the jurisdiction of law enforcement bodies in the prevention of terrorism. They outline the acceptable scope of limiting human rights during various administrative actions regarding persons suspected of committing crimes of terrorism. A comparative legal study is carried out. The authors describe the jurisdiction of law enforcement bodies in the UK and France in crime prevention regarding persons suspected of involvement in terrorist attacks. The authors specify such control measures (absent in Russian legislation), as identifying the actual place of residence, daily report to the police authorities, prohibition to visit certain places or areas, prohibition to leave the country, limitations in the choice of place of work or study, limited access to property or financial instruments, limited use of means of communication and the Internet. They draw attention to the foreign practice of preventive registration of persons when there are reasonable grounds to suspect

Acknowledgements

The publication is prepared within the framework of Research Grant № 17-03-00071 supported by the Russian Foundation for Humanities

them of involvement in extremist and terrorist activities. Such actions of special services are based on the norms of special legislative acts. The enactment of such laws is connected with extensive public debates with the active participation of legal scholars. At the same time, the heightened level of terrorism threat leads to a certain social consensus regarding the introduction of special limitations on basic human rights (political, civil, social and economic) with the purpose of counteracting terrorism. Foreign countries have some specific features of applying the limitation measures. In the UK such measures are imposed by a court decision at the request of internal affairs' bodies. In France similar measures are imposed by the Minister of the Internal Affairs, while the interested party can challenge such limitations in the administrative proceedings. The authors conclude that the analyzed measures of control should also be introduced in Russian legislation. Foreign practice proves that they are relevant and should be used in a democratic society.

Противодействие терроризму — одна из задач, стоящих перед всем цивилизованным миром. География террористических атак указывает, что нет страны, которая бы не подверглась данной угрозе. Даже в странах с эффективной системой правоохранительных органов совершаются теракты, уносящие значительное число жизней и имеющие широкое общественное освещение. Показательно, что после каждого такого трагического события в обществе актуализируются дискуссии об усилении национальных спецслужб и наделении их еще большими полномочиями по осуществлению контроля за отдельными аспектами жизни граждан.

Примером может служить Франция, где 13 ноября 2015 г. произошла серия терактов, в результате которых погибло более 100 чел. Боевики ИГИЛ (организация запрещена в России) провозгласили этот день «11 сентября по-французски». Практически сразу Франсуа Олланд (президент Франции на тот период) дал поручение разработать решительные правовые меры по противодействию терроризму. В результате было принято два масштабных законодательных акта — закон «О противодействии и борьбе с невоспитанностью, против преступлений в сфере общественной безопасности и общественного транспорта» от 22 марта 2016 г. № 2016-339 и закон «Об усилении борьбы с организованной преступностью, терроризмом и их финансированием, а также о повышении эффективности и гарантий уголовного судопроизводства» от 3 июня 2016 г. № 2016-731¹. Главная цель представленных актов заключалась в формировании четкой правовой базы, направленной на предупреждение террористических атак.

¹ Legifrance — Le service public de l'accès au droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032282279&categorieLien=id>.

Не будет большим открытием утверждение, что предупреждение теракта — главная цель правоохранительной системы любой страны. Понятно, что необходимой задачей является также поиск преступников, их изобличение и привлечение к ответственности. Но в последнем случае государство реагирует на уже свершившееся зло, когда (в большинстве случаев) речь идет о наличии того или иного числа жертв. Профилактика же представляет собой создание таких эффективных мер, которые бы максимально минимизировали число совершенных преступлений.

О предупреждении терактов неоднократно говорил руководитель ФСБ России А. Бортников. Так, после совершенного в метро Санкт-Петербурга подрыва он отметил, что «работа по предотвращению терактов не в полной мере отвечает существующим угрозам» [1]. Особое внимание предотвращению преступных атак было уделено и на заседании Национальной антитеррористической комиссии в декабре 2017 г., на котором помимо общих показателей криминальной статистики были озвучены следующие позитивные результаты: предотвращен выезд за рубеж свыше 80 чел., планировавших воевать на стороне террористов, свыше 650 чел. отказались от преступной деятельности. На заседании отмечалась опасность возвращения бывших боевиков — граждан России, получивших опыт ведения военных действий в странах Ближнего Востока².

Констатируя общую положительную тенденцию к снижению числа преступлений террористической направленности, нельзя не указать на некоторые системные недостатки российского законодательства в сфере противодействия терроризму именно в части создания эффективной системы профилактики подобных деяний. Центральным законодательным актом в заявленной

² URL: <https://ria.ru>.

сфере является Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, в преамбуле которого содержится общее указание на создание правовых и организационных основ профилактики терроризма. В ст. 3 данного закона при закреплении понятия противодействия терроризму отмечено наличие в нем такого элемента, как предупреждение терроризма, включающее, в свою очередь, «выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов» (в понятии представлено дополнение, что это обозначается как «профилактика»). Вместе с тем анализ закона «О противодействии терроризму» показывает, что профилактика практически исчерпывается закреплением общего понятия. В нормах, касающихся компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, содержатся лишь общие фразы о принятии мер, государственных программ «в области профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений» [2]. Иные статьи федерального закона «О противодействии терроризму» также минимально относятся к профилактической деятельности (данный вывод можно сформулировать даже при обращении к их названиям). Однако принятие государственных программ и различных мер не подкрепляется конкретными полномочиями по осуществлению правоограничительных мер в отношении граждан, которые представляют потенциальную опасность для общества и государства [3].

К сожалению, реализация профилактических мер многими оценивается как скрытная оперативная деятельность спецслужб по учету лиц, подозреваемых в подготовке террористической деятельности, отслеживанию их контактов, ведению агитационных мероприятий [4; 5]. Подобные мероприятия необходимы, но они не охватывают все возможные действия, которые придумывают современные вербовщики для распространения деструктивных идей. Практика показывает, что не всегда вовлечение в преступные организации происходит для осуществления активных боевых действий. В 2013 г. Мухаммед аль-Ариффи (ваххабитский проповедник, саудит) через «Твиттер» (в котором у него около 9 млн подписчиков) призвал женщин отправиться на секс-джихад (джихад аль-никах) в Сирию. Таким образом, по его мнению, женщины должны были внести вклад в борьбу с неверными. С этого момента термин «секс-джихад» плотно вошел в понятийный ряд террористи-

ческой деятельности. Многие европейские и американские девушки, откликнувшиеся на призыв, не достигли и совершеннолетия (большинству из них 13–17 лет) [6]. Основной лозунг, которым увлекают женщин, основан на концепции «расширения прав и возможностей» и рассчитан как раз на неокрепшие души [7]. В последующем европейские средства массовой информации неоднократно публиковали списки горе-туристок, молящих о вызволении из сексуального рабства. Катарина Кнейп считает, что распространение подобного явления представляет реальную угрозу международной безопасности, даже если женщина не принимает активного участия в боевых действиях [8].

Для нашего государства подобная проблема также актуальна. Показательна история Варвары Карауловой, студентки философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, задержанной на турецко-сирийской границе. Она была возвращена в Россию, но свои предпочтения сохранила, продолжая общаться с представителями экстремистских организаций, читая соответствующую пропагандистскую литературу. В конечном итоге в декабре 2016 г. она была осуждена по ст. 205.5 УК РФ. Хотя в данной ситуации возникает немало вопросов, главные из которых: неужели государство может равнодушно относиться к собственным гражданам? Зная о склонности Карауловой, спецслужбы России попустительствовали этому, ожидая выполнения ею состава преступления?

Напомним еще одну громкую историю — возвращение отцу дочери, которую ее мать, Светлана Уханова, увезла в Турцию явно не для отдыха на Средиземном море. Понадобилось личное вмешательство главы Чеченской Республики Рамазана Кадырова, чтобы ребенок был возвращен отцу. Сама Уханова осталась в Турции, и ее дальнейшая судьба неизвестна.

Сейчас, когда исход боевых действий в Сирии очевиден, медийное внимание постоянно привлечено к возвращению женщин и детей, находившихся на территории, контролируемой ИГИЛ. В октябре 2017 г. в Грозный прилетел самолет с 40 женщинами, возвращение которых было организовано при содействии главы Чеченской Республики Р. Кадырова [9]. Многие из них оказались в Сирии путем обмана и запугивания. Несколько сотен россиянок могут находиться в Сирии по настоящее время. Данная проблема характерна не только для России. По данным спецслужб, в Сирии находится около 200 жен-

щин из Кыргызстана [10], а также значительное число гражданок из других сопредельных государств. Таким образом, необходимость соблюдения прав и свобод человека и гражданина в отдельных ситуациях вступает в противоречие с объективной потребностью общества и государства в их ограничении, под которым можно понимать «деяния (включая принятие решения) органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц, которые затрагивают гарантированные Конституцией Российской Федерации права и свободы носителей, делая их реализацию полностью либо в части невозможной» [11, с. 5]. Вопрос о пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина является одним из самых актуальных в современном публичном праве [12, с. 110].

Сведения о склонности гражданина к экстремистской идеологии и осуществлению террористической деятельности могут появиться у российских правоохранительных органов гораздо раньше, чем он окажется способен на совершение конкретных противоправных деяний. Кроме того, ряд граждан лишь косвенно содействуют совершению противоправных действий. Тогда можно ли привлекать к уголовной ответственности женщину, последовавшую со своими детьми за мужем, который является участником бандформирования в Сирии? Одновременно возникают и другие вопросы: должны ли бездействовать государственные органы, когда в преступную деятельность вовлекаются не только взрослые близкие родственники, но и несовершеннолетние дети? Или следует лишь молча наблюдать и ждать выполнения состава преступления?

Профилактический учет граждан правоохранительными органами не является новой темой. Так, приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 утверждены Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, которыми определяется порядок профилактического учета некоторых категорий граждан. Кстати, такой категории лиц, как подозреваемые в подготовке к экстремистской и террористической деятельности, в Наставлениях нет. При этом полномочия участкового в большей мере связаны с проведением профилактических бесед.

Приказом Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72 утверждена Инструкция по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной систе-

мы, в рамках которой предусматривается ведение профилактического учета и осуществление контрольных мероприятий.

Попытки установить правовые основы профилактического учета граждан, подозреваемых в экстремистской деятельности, предпринимались на региональном уровне. Самым известным примером служит практика Республики Дагестан, где долгое время (приблизительно с 2011 г.) существовал опыт постановки на профилактический учет по категории «экстремист». До 2015 г. подобный учет регламентировался устными указаниями и приказами, которые так и не были опубликованы для общественности. В последующем в рамках судебных дел была представлена информация, что учет осуществляется в соответствии с приказом министра внутренних дел по Республике Дагестан «Об утверждении порядка постановки на профилактический учет, внесению корректировок и снятию с учета АБД «Дагестан» от 3 апреля 2015 г. № 737 (данный документ так и не был официально опубликован). В соответствии с приказом № 737 решение о постановке на учет лица по категории «экстремист» принималось руководителем территориального подразделения МВД России на основе представленных подчиненными материалов (рапорт оперативного сотрудника и участкового уполномоченного; объяснения фигуранта; информационная карта с указанием окраски экстремизма: религиозный, молодежный, расовый, экономический, политический или национальный). Официальные сведения указывали, что на конец 2015 г. в Республике Дагестан на соответствующем учете состояло 5 903 профилактируемых лица (религиозных экстремистов — 2 776).

Постановка на учет имела последствия: большинство граждан подвергалось задержанию с последующим фотографированием, взятием образцов ДНК и дактилоскопированием. У них взимались объяснения в случае совершения терактов или при необходимости выяснения данных об их близких. В ситуации отказа подчиниться требованиям сотрудников органов внутренних дел к гражданам применялись меры административной ответственности по ст. 19.3 КоАП РФ за неповиновение законному распоряжению. Суды признавали законность действий сотрудников правоохранительных органов³. По-

³ Справка подготовлена в связи с обращениями жителей Республики Дагестан в адрес членов Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 30 мая — 1 июня 2016 года о

добные ограничения конституционных прав обжаловались в судебном порядке, но до 2016 г. суды в подавляющем большинстве случаев отказывали в удовлетворении жалоб граждан. Основные мотивы отказа основывались на том, что постановление на профилактический учет «несет лишь контрольную функцию», «не нарушает охраняемые законом права и интересы» и оспариваемыми действиями не создаются «препятствия к осуществлению прав и свобод»⁴.

Во второй половине 2016 г. (по-видимому, в связи с массовыми обращениями в правозащитные организации) судебная практика изменилась. Более того, в судебных инстанциях вскрылись факты массового нарушения прав граждан (даже если исходить из законности приказа МВД РД № 737). Многие из них ставились на учет исключительно по разнарядке (податели жалоб даже не догадывались, что возникшие трудности в реализации ими своих прав были обусловлены постановкой на особый учет)⁵. В итоге 29 марта 2017 г. МВД Республики Дагестан в ответ на официальный запрос Верховного суда РД ответило, что республиканские нормативные акты о постановке на профилактический учет за экстремизм отменены⁶.

История с Республикой Дагестан выявила ряд ключевых моментов:

1. В практике правоохранительных органов существует потребность в ведении специального учета граждан, в отношении которых есть разумные подозрения в их причастности к экстремистской или террористической деятельности.

2. Ведение специальных баз данных предполагает осуществление специальных контрольных и профилактических мероприятий в отношении граждан, состоящих на особом учете. Это влечет за собой установление дополнительных ограничений при осуществлении основных прав человека.

3. Введение учета на региональном уровне сопровождалось нарушением ряда консти-

постановке на оперативный учет по религиозному признаку. URL: <http://president-sovet.ru/files/14/78/1478ff253af6407f9fdd1e9c3446cd2b.pdf>.

⁴ Решение Кизилюртовского районного суда Республики Дагестан от 10 июня 2015 г. по делу № 2-209/2015. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/DrlqFMYzowJQ>.

⁵ Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан по делу 33а-4836/2016. URL: <https://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-respubliki-dagestan-respublika-dagestan-s/act-535885837>.

⁶ URL: <https://ovdinfo.org/express-news/2017/03/30/v-dagestane-soglasno-informacii-ot-mvd-otmenen-profuchet-za-ekstremizm>.

туционных принципов: 1) нормативные акты, устанавливающие учет, не были официально опубликованы; 2) правила ведения учета устанавливались исключительно приказами органов внутренних дел; 3) ограничения конституционных прав лиц, находящихся на учете, не основывались на федеральном законе.

4. Отсутствует надлежащая правовая база на федеральном уровне.

Отчасти предпосылки для формирования специального правового регулирования заложены в Федеральном законе «О Федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ. Для данных органов борьба с терроризмом является одним из основных направлений деятельности, в рамках которого органам ФСБ предоставляется право добывать информацию о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма. Кроме того, ст. 13 закона «О Федеральной службе безопасности» предоставляет право объявлять гражданину официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений. Порядок вынесения предостережения определяется приказом ФСБ России от 2 ноября 2010 г. № 544. Предостережение должно быть мотивированным. Институт предостережения введен по инициативе ФСБ России и высоко оценивается ее руководством [13].

Применение мер профилактики органами ФСБ предусматривается ст. 13.1 закона «О Федеральной службе безопасности». К таким мерам (помимо вынесения упомянутого предостережения) относится внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации.

Однако недостатки современной российской системы профилактики экстремизма и терроризма хорошо видны при обращении к зарубежному законодательству. В заявленном аспекте наибольший интерес вызывает британское и французское законодательство в сфере противодействия терроризму.

В Великобритании наиболее обсуждаемым является Акт о мерах по предупреждению и расследованию терроризма (Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011⁷), принятый в 2011 г. (далее — Акт 2011 г.). Данный документ был подготовлен по инициативе спецслужб и стал определенной реакцией на изменение

⁷ Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/pdfs/ukpga_20110023_en.pdf.

принципов деятельности террористических организаций, которые до недавнего времени не использовали приемы и методы, характерные для информационного общества. Так, вербовка теперь не означает лишь вовлечение в конкретную структуру для совершения противоправного действия. Появляются так называемые агенты влияния, чьи действия в отдельности не образуют состава преступления, но в совокупности создают основу для дестабилизации жизни в обществе и государстве. Национальные спецслужбы выявляют граждан, которые подвергаются идеологической обработке, но им в этот период не даются специальные задания со стороны кураторов, они ведут внешне добропорядочный образ жизни. Многие из них, пользуясь благами открытости, могут свободно перемещаться по миру, контактируя при этом с представителями террористических организаций, получая определенный опыт ведения деструктивной деятельности. Некоторые граждане не потеряны для нормальной жизни в обществе, зачастую необходима их изоляция от возможного пагубного влияния. На это и нацелен Акт 2011 г., предусматривающий введение целого ряда ограничительных мер. Выделим основные моменты.

Во-первых, Акт 2011 г. определяет круг субъектов, которые могут подвергаться ограничительным мерам. В центре внимания — лицо, подозреваемое в участии в террористической деятельности. Иными словами, в отношении такого гражданина отсутствуют достаточные данные для предъявления обвинения в уголовном преступлении. В то же время есть разумные основания полагать, что гражданин своим поведением способствует подготовке, совершению терактов или иных действий, их обуславливающих. Под особый контроль попадают также те, кто поддерживает лиц, которые были вовлечены в террористическую деятельность, или содействует им.

Столь широкое толкование вызывает наибольшие нарекания у британской общественности (включая представителей юридической науки). Так, главный аргумент связан с тем, что Акт 2011 г. оперирует весьма размытым понятием — «лицо, подозреваемое в участии в террористической деятельности», при этом оно никак не связано с уголовно-процессуальным толкованием. Ведь гражданин, на которого может быть распространено действие закона, не является объектом уголовного преследования. Закон и не ставит перед собой цель расследо-

вать преступление, изобличить преступника и подвергнуть его уголовному наказанию. Так, в пресс-релизах Объединенного комитета по правам человека (Joint Committee on Human Rights)⁸ специально отмечается, что для введения мер требуется лишь наличие разумных подозрений, что не отвечает критериям полноты и достаточности доказательств, которые используются в уголовном и гражданском процессе. Национальный совет гражданских свобод еще при рассмотрении законопроекта представил свой доклад, который оценивал Акт 2011 г. как отход от конституционных гарантий, защищающих право на справедливое судебное разбирательство [14]. Путем размытых формулировок, которые не приводят к последующему уголовному преследованию, Акт 2011 г. фактически создает препятствия для привлечения к уголовной ответственности лиц, вовлеченных в террористическую деятельность⁹.

Во-вторых, Акт 2011 г. вводит значимые ограничительные меры в отношении указанных выше субъектов. Предусматривается ограничение практически всех прав, поскольку его основная цель — «вырвать» гражданина из привычного круга общения и поставить под определенный полицейский контроль. Б. Миддлтон настаивает на том, чтобы баланс гражданских свобод был соблюден, даже если государство преследует законную цель — обеспечение безопасности при противодействии терроризму [15]. Лорд Кен Макдональд (представлявший проект в парламенте и подготовивший развернутый комментарий [16]) отметил, что экстраординарная ситуация, складывающаяся в результате распространения террористических угроз, требует от государства принятия чрезвычайных мер, и подчеркнул, что изоляция лица, которое есть разумные основания подозревать в организации (или его содействии) теракта, позволит предотвратить преступление. Закон специально направлен на предоставление правоохранительным органам дополнительных полномочий в таких ситуациях,

⁸ Only one TPIM terror control order is in place in Britain amid «severe» threat level // The Telegraph. 2016. July 28. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/27/only-one-tpim-terror-control-order-is-in-place-in-britain-amid-s>.

⁹ Liberty's Report Stage Briefing on the Terrorism Prevention and Investigation Measures Bill in the House of Commons. URL: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/sites/default/files/liberty-s-report-stage-briefing-on-the-tpims-bill-august-2011-.pdf>.

когда у них отсутствуют достаточные данные для предъявления официальных обвинений. Лорд указывает, что государство и общество заинтересованы в предотвращении терактов. Даже если это приведет в последующем к невозможности привлечения лица к уголовной ответственности, несовершенство им преступления и спасение жизни людей — цель экстраординарных полномочий.

Границы вводимых ограничений весьма широки. По сути, человек подпадает под некую разновидность домашнего ареста, поскольку могут вводиться следующие ограничительные меры:

- определение конкретного места жительства;
- ежедневный отчет в органах полиции;
- запрет на посещение определенных мест или районов;
- запрет на выезд за пределы Великобритании;
- ограничения при выборе работы или учебы;
- ограничение доступа к имуществу и финансовым инструментам;
- ограничение пользования всеми видами связи и Интернетом.

Серьезным образом ограничивается свобода общения. Могут вводиться запреты на общение с определенными гражданами (причем может быть сформирован пофамильный список или установлены общие характеристики лиц, которые должны быть описаны в запрете), на участие в деятельности конкретных организаций. Меры контроля могут также включать в себя обязательство уведомлять о контактах с определенными гражданами и организациями.

В-третьих, Акт 2011 г. предусматривает особую судебную процедуру наложения указанных ограничений. Инициатором выступает Министерство внутренних дел, окончательное решение остается за судьей, но им могут быть рассмотрены секретные данные, которые не предоставляются гражданину, чье дело слушается. Таким образом, роль суда в назначении административных мер значительно ограничена. С. Макдональд критикует подобные правила, настаивая на повышении роли суда [17]. Кроме того, в ходе разбирательства предметом оценки выступают не конкретные деяния, уже совершенные гражданином, а вероятные действия, которые только могут быть им осуществлены. На данный момент обращала внимание Комиссия по равенству и правам человека ООН при подготовке доклада по соблюдению Соединенным Королевством Международного

пакта о гражданских и политических правах¹⁰. В отсутствие уголовно-процессуальной процедуры гражданин практически подпадает под репрессивные меры, сходные с уголовным наказанием. Нарушение установленного режима влечет за собой привлечение к уголовной ответственности (предусматривается наказание в виде лишения свободы сроком до пяти лет). За период действия Акта 2011 г. от полиции скрылся Мохаммед Ахмед Мохамед (в ноябре 2013 г., сняв с себя контролирующее перемещение устройство в мечети в Актоне).

В соответствии с Актом 2011 г. за первый двухлетний период было выдано 53 ограничительных ордера, но уже в 2014 г. полиция не представила в суд ни одного заявления по данному закону. В 2017 г., согласно отчету МВД перед британским парламентом, ограничительные меры были установлены в отношении шести граждан (пятеро из них — британцы)¹¹, всего под наблюдением находится десять лиц, из них шесть перемещено в контролируемое место жительства.

Экспертом по реализации рассматриваемого документа выступал Дэвид Андерсон, который готовил доклады для британского парламента по проблемам его реализации (в 2012, 2013 и 2014 гг. [18–20]). Общий вывод специалиста заключался в необходимости дополнительного инструмента для полицейских служб государства, даже если применение документа на какое-то время будет заморожено. Д. Андерсон подчеркивает, что единственный надежный способ обеспечить безопасность от террористов заключается в изоляции по требованию министра внутренних дел всех подозрительных лиц: «К счастью, это невозможно в стране, в которой я живу» [20]. В докладе указывается три ключевых момента:

- сохранение Акта 2011 г. необходимо, даже если меры, применяемые в соответствии с ним, на данном этапе не востребованы;
- лучше принять подобные ограничительные меры, чем жесткие репрессии;
- Акт 2011 г. имеет определенную эффективность в системе нарушения террористической сети влияния.

¹⁰ Equality and Human Rights Commission Submission to the United Nations Human Rights Committee Pre-Sessional Working Group on the United Kingdom's Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights. URL: https://www.equalityhumanrights.com/en/file/4311/download?token=G4agq_mX.

¹¹ URL: <https://hansard.digiminstster.com/commons/2017-07-20/debates/17072054000030/TerrorismPreventionAndInvestigationMeasures>.

Необходимо отметить, что Акт 2011 г. был уточнен Законом о борьбе с терроризмом и безопасности 2015 г.¹² Основные административные меры сохранены в полном объеме.

Как указывалось выше, Франция после серии терактов 2015 г. также приняла целый пакет законодательных актов, направленных на усиление мер противодействия терроризму. По инициативе президента страны были приняты законы «О противодействии и борьбе с невоспитанностью, против преступлений в сфере общественной безопасности и общественного транспорта» от 22 марта 2016 г. № 2016-339 и «Об усилении борьбы с организованной преступностью, терроризмом и их финансированием, а также о повышении эффективности и гарантий уголовного судопроизводства» от 3 июня 2016 г. № 2016-731. В центре законодательных новелл оказалось наличие у правоохранительных органов возможности устанавливать административный контроль за лицами, в отношении которых есть подозрения в участии в террористической деятельности. В отличие от британского закона, решение принимается министром внутренних дел лишь с уведомлением прокурора. Как и в Великобритании, контрольные меры напоминают домашний арест: определение места жительства (возможно установление обязанности по восстановлению семейных связей); обязанность по устройству на работу; нахождение дома в течение восьми часов в сутки; ежедневная отметка в органах полиции.

Однако, в отличие от британского закона, нормативные акты Франции ограничивают круг субъектов, в отношении которых могут вводиться административные меры. Они могут быть применены только к лицам, вернувшимся с территории стран, где активно действуют террористические организации, либо к лицам, собирающимся посетить указанные страны. При этом должны быть разумные подозрения в возможном участии лиц в террористической деятельности.

Решение министра должно быть мотивированным. Гражданину предоставляется восьмидневный срок для предъявления возражений. Есть альтернатива: гражданин должен заявить о добровольном участии в специальной реабилитационной программе восстановления гражданских ценностей. В случае несогласия с принятым решением он может обратиться с жалобой в порядке административного судопроизводства.

¹² Counter-Terrorism and Security Act 2015. URL: <http://www.statewatch.org/news/2015/feb/uk-cts-act-2015.pdf>.

Нарушение установленных мер влечет за собой уголовную ответственность в виде лишения свободы сроком до трех лет и штрафа в 45 тыс. евро.

Следует добавить, что закон от 3 июня 2016 г. № 2016-731 ввел уголовную ответственность за извлечение информации с сайтов террористической направленности. 8 августа 2016 г. уголовный суд Шартра приговорил мужчину к двум годам лишения свободы за посещение сайтов террористических организаций. Доводы подсудимого, что он находился на них из простого любопытства, не были учтены при вынесении обвинительного приговора. На своей странице в «Фейсбуке» он разместил также информацию о возможной атаке на Монпарнас в Париже, а в его телефоне были фотографии этой достопримечательности [21].

Указанные законодательные акты не имеют однозначной поддержки во Франции. По крайней мере, Союз адвокатов Франции во время их обсуждения в парламенте высказал свою отрицательную позицию, считая подобные инициативы посягательством на основные гражданские свободы [22]. В то же время анализ публикационной активности французских изданий показывает, что отношение к закону в целом относительно спокойное. В Великобритании несколько иная ситуация — против Акта 2011 г. постоянно публикуются отрицательные исследования. Несмотря на разноплановые оценки, ни во Франции, ни в Великобритании политические и общественные элиты не подвергают сомнению необходимость наличия у полицейских служб экстраординарных полномочий по быстрому пресечению деструктивной деятельности (имеющей соприкосновение с террористической) организаций (как коммерческих, так и некоммерческих), административному надзору над лицами, подозреваемыми в такой опасной деятельности (вплоть до принудительного перемещения в иную область, запрета на контакты с определенными лицами, контроля телефонного и электронного общения). По-видимому, с учетом нарастания террористической угрозы в нашем государстве также следует подумать о принятии аналогичных законов, предусматривающих конкретные полномочия по проведению превентивной деятельности по разрушению сети, имеющей экстремистскую и террористическую направленность, тем более что подобные меры прошли апробацию в развитых европейских государствах, имеется опыт их реализации, что значительным образом облегчает работу российского парламента по разработке соответствующего законодательного акта.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жданова Н. «Александр Бортников подошел к ситуации слишком критично» [Электронный ресурс] / Н. Жданова. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3268428>.
2. Шишкина О.Е. Новый закон в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации: попытка системного подхода / О.Е. Шишкина // Административное право и процесс. — 2017. — № 7. — С. 38–41.
3. Канунникова Н.Г. Административно-правовые методы предупреждения органами внутренних дел террористической и экстремистской деятельности / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. — 2017. — № 7. — С. 9–11.
4. Ахмадуллин А.С. Профилактика терроризма / А.С. Ахмадуллин // Законность. — 2012. — № 3. — С. 16–18.
5. Турыгин Ю. Профилактика преступлений террористического характера / Ю. Турыгин // Законность. — 2006. — № 9. — С. 33–35.
6. Bennhold K. Jihad and Girl Power: How ISIS Lured 3 London Girls [Electronic resource] / K. Bennhold // The New York Times. — 2015. — 17 Aug. — Mode of access: <https://www.nytimes.com/2015/08/18/world/europe/jihad-and-girl-power-how-isis-lured-3-london-teenagers.html>.
7. Dearden L. How Isis attracts women and girls from Europe with false offer of «empowerment» [Electronic resource] / L. Dearden // The Independent. — 2017. — 5 Aug. — Mode of access: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-jihadi-brides-islamic-state-women-girls-europe-british-radicalisation-recruitment-report-a7878681.html>.
8. Kneip K. Female Jihad — Women in the ISIS / K. Kneip // Politikon. — 2014. — Vol. 29. — P. 88–106.
9. Гордеев В. Кадыров рассказал о найденных в Сирии российских женщинах и детях [Электронный ресурс] / В. Гордеев. — Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/21/10/2017/59eb20409a7947aba90c469b>.
10. Акаев Ж. Участники «секс-джихада» возвращают из Сирии в КР [Электронный ресурс] / Ж. Акаев. — Режим доступа: <https://rus.azattyk.org/a/26808946.html>.
11. Приходько Т.В. Современная модель ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т.В. Приходько. — Омск, 2017. — 22 с.
12. Байкальский юридический форум / Д.А. Степаненко [и др.] // Российское правосудие. — 2018. — № 4 (144). — С. 108–112.
13. Бортников А. ФСБ расставляет акценты / А. Бортников // Российская газета. — 2017. — 20 дек.
14. Dawson J. Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 [Electronic resource] / J. Dawson. — Mode of access: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06799/SN06799.pdf>.
15. Middleton B. Rebalancing, Reviewing or Rebranding the Treatment of Terrorist Suspects: The Counter-Terrorism Review 2011 / B. Middleton // Journal of Criminal Law. — 2011. — Vol. 75, iss. 3. — P. 225–248.
16. Macdonald K. Review of Counter-Terrorism and security powers. A Report by Lord Macdonald of River Glaven QC [Electronic resource] / K. Macdonald. — Mode of access: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97971/report-by-lord-mcdonald.pdf.
17. Macdonald S. The Role of the Courts in Imposing Terrorism Prevention and Investigation Measures: Normative Duality and Legal Realism / S. Macdonald // Criminal Law and Philosophy. — 2015. — Vol. 9, iss. 2. — P. 265–283.
18. Anderson D. The Terrorism Acts in 2011: report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part 1 of the Terrorism Act 2006 [Electronic resource] / D. Anderson. — 2012. — June. — Mode of access: <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/report-terrorism-acts-2011.pdf>.
19. Anderson D. Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012. Independent Reviewer of Terrorism Legislation. Presented to Parliament pursuant to section 20 of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 [Electronic resource] / D. Anderson. — 2013. — March. — Mode of access: <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/first-report-tpims.pdf>.
20. Anderson D. Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2013. Independent Reviewer of Terrorism Legislation. Presented to Parliament pursuant to section 20 of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 [Electronic resource] / D. Anderson. — 2014. — March. — Mode of access: <http://www.statewatch.org/news/2015/mar/uk-indep-rev-tpim-report.pdf>.
21. Léonard T. Consultation de sites djihadistes: première condamnation exemplaire en France [Electronic resource] / T. Léonard, A. Berdeaux. — Mode of access: <https://www.droit-technologie.org/actualites/consultation-de-sites-djihadistes-premiere-condamnation-exemplaire-en-france>.
22. Guerrier C. Révision du Code de Procédure Pénale 2016: le Nouveau Régime des Interceptions Electroniques [Electronic resource] / C. Guerrier. — Mode of access: <https://juriscom.net/wp-content/uploads/2016/10/20161026penalcomm.pdf>.

REFERENCES

1. Zhdanova N. «Aleksandr Bortnikov podoshel k situatsii slishkom kritichno» [«Alexandr Bortnikov's approach to the situation was too critical»]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3268428>. (In Russian).
2. Shishkina O.E. New Crime Prevention Law in the Russian Federation: Attempt at Systematic Approach. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2017, no. 7, pp. 38–41. (In Russian).
3. Kanunnikova N.G. Administrative Legal Methods of Terrorist and Extremist Activity Prevention by Internal Affairs Agencies. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2017, no. 7, pp. 9–11. (In Russian).
4. Akhmadullin A.S. Prevention of Terrorism. *Zakonnost' = Legality*, 2012, no. 3, pp. 16–18. (In Russian).
5. Turygin Y. Prevention of terrorist crimes. *Zakonnost' = Legality*, 2006, no. 9, pp. 33–35. (In Russian).
6. Bennhold K. Jihad and Girl Power: How ISIS Lured 3 London Girls. *The New York Times*, 2015, August 17. Available at: <https://www.nytimes.com/2015/08/18/world/europe/jihad-and-girl-power-how-isis-lured-3-london-teenagers.html>.

7. Dearden L. How Isis attracts women and girls from Europe with false offer of «empowerment». *The Independent*, 2017, August 5. Available at: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-jihadi-brides-islamic-state-women-girls-europe-british-radicalisation-recruitment-report-a7878681.html>.
8. Kneip K. Female Jihad — Women in ISIS. *Politikon*, 2014, vol. 29, pp. 88–106.
9. Gordeev V. *Kadyrov rasskazal o naidennykh v Sirii rossiiskikh zhenshchinakh i detyakh* [Kadyrov talked about Russian women and children found in Syria]. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/21/10/2017/59eb20409a7947aba90c469b>. (In Russian).
10. Akaev Zh. *Uchastnits «seks-dzhikhada» vozvrashchayut iz Sirii v KR* [Women involved in «sex-jihad» are returned from Syria to the Republic of Kyrgyzstan]. Available at: <https://rus.azattyk.org/a/26808946.html>. (In Russian).
11. Prikhodko T.V. *Sovremennaya model' ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii i Federativnoi Respublike Germaniya: konstitutsionno-pravovoe issledovanie. Avtoref. Kand. Diss.* [Modern model of limiting the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation and the Federal Republic of Germany: constitutional and legal study. Cand. Diss. Thesis]. Omsk, 2017. 22 p.
12. Stepanenko D.A., Smirnova I.G., Vinichenko Yu.V., Zhmurov D.V., Yakimova E.M. The Main Results of Baikal Legal Forum. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2018, no. 4 (144), pp. 108–112. (In Russian).
13. Bortnikov A. FSB puts emphasis. *Rossiiskaya gazeta*, 2017, December 20. (In Russian).
14. Dawson J. *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. Available at: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06799/SN06799.pdf>.
15. Middleton B. Rebalancing, Reviewing or Rebranding the Treatment of Terrorist Suspects: The Counter-Terrorism Review 2011. *Journal of Criminal Law*, 2011, vol. 75, iss. 3, pp. 225–248.
16. Macdonald K. *Review of Counter-Terrorism and security powers. A Report by Lord Macdonald of River Glaven QC*. Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97971/report-by-lord-mcdonald.pdf.
17. Macdonald S. The Role of the Courts in Imposing Terrorism Prevention and Investigation Measures: Normative Duality and Legal Realism. *Criminal Law and Philosophy*, 2015, vol. 9, iss. 2, pp. 265–283.
18. Anderson D. *The Terrorism Acts in 2011. Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part 1 of the Terrorism Act 2006*. Available at: <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/report-terrorism-acts-2011.pdf>.
19. Anderson D. *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012. Independent Reviewer of Terrorism Legislation. Presented to Parliament pursuant to section 20 of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. Available at: <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/first-report-tpims.pdf>.
20. Anderson D. *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2013. Independent Reviewer of Terrorism Legislation. Presented to Parliament pursuant to section 20 of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. Available at: <http://www.statewatch.org/news/2015/mar/uk-indep-rev-tpim-report.pdf>.
21. Léonard T., Berdeaux A. *Consultation de Sites Djihadistes: Première Condamnation Exemplaire en France*. Available at: <https://www.droit-technologie.org/actualites/consultation-de-sites-djihadistes-premiere-condamnation-exemplaire-en-france>.
22. Guerrier C. *Révision du Code de Procédure Pénale 2016: le Nouveau Régime des Interceptions Electroniques*. Available at: <https://juriscom.net/wp-content/uploads/2016/10/20161026penalcomm.pdf>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Романовский Георгий Борисович — заведующий кафедрой уголовного права Пензенского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Пенза, Российская Федерация; e-mail: up406@mail.ru.

Романовский Владислав Георгиевич — ассистент кафедры уголовного права Пензенского государственного университета, г. Пенза, Российская Федерация; e-mail: up406@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Романовский Г.Б. Пределы ограничения прав человека при осуществлении профилактики террористической деятельности в России и за рубежом / Г.Б. Романовский, В.Г. Романовский // Всероссийский криминологический журнал. — 2019. — Т. 13, № 1. — С. 41–50. — DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(1).41-50.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Romanovsky, Georgy B. — Head, Chair of Criminal Law, Penza State University, Doctor of Law, Professor, Penza, the Russian Federation; e-mail: up406@mail.ru.

Romanovsky, Vladislav G. — Junior Lecturer, Chair of Criminal Law, Penza State University, Penza, the Russian Federation; e-mail: up406@mail.ru.

FOR CITATION

Romanovsky G.B., Romanovsky V.G. The scope of limiting human rights in terrorism prevention in Russia and other countries. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2019, vol. 13, no. 1, pp. 41–50. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(1).41-50. (In Russian).