

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ БОЕВИКАМ-ТЕРРОРИСТАМ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

*А.Г. Волеводз**

Аннотация: Проблема борьбы с иностранными боевиками-террористами (людьми, уезжающими за границу с целью принять участие в актах насилия в рамках мятежа или в составе негосударственной вооруженной группы, не связанных с их собственной страной) - относительно новое явление в международной системе противодействия терроризму. Кроме непосредственного участия в террористической деятельности на территориях зарубежных государств, возвращение из них иностранных боевиков-террористов является серьезным дестабилизирующим фактором для многих стран. Экстремисты, получившие боевой опыт в Сирии и Ираке, присоединяются к местным радикальным группировкам либо с нуля создают собственные законспирированные ячейки международных террористических групп, активно участвуя в подготовке терактов, сборе средств для финансирования терроризма, распространении радикальных настроений и вербовке новых последователей. Практика свидетельствует, что успешное противодействие иностранным боевикам-террористам невозможно без активного международного сотрудничества, которое нуждается в надлежащем правовом обеспечении, которое позволит создать согласованную между заинтересованными государствами систему противодействия выезду за рубеж лиц с террористическими целями, обеспечить их привлечение к ответственности за участие в террористической деятельности вне государств постоянного места жительства. В статье исследуются международно-правовые основы противодействия деятельности иностранных боевиков-террористов, начало формированию которых положено Резолюцией Совета Безопасности ООН 2178(2014) «Угрозы для международного мира и безопасности, создаваемые террористическими актами» и открытым для подписания 22 октября 2015 г. в Риге Дополнительным протоколом к Конвенции о предупреждении терроризма СЕ. Показано, что необходимость противодействия деятельности иностранных боевиков-террористов повлекла во многих странах мира формирование внутригосударственного законодательства об их уголов-

* Волеводз Александр Григорьевич – доктор юридических наук, профессор МГИМО МИД России.
a.volevodz@inno.mgimo.ru.

ной ответственности. Аргументирован вывод о необходимости установления в российском законодательстве уголовной ответственности за выезд за границу в целях терроризма и другие деяния иностранных боевиков-террористов и их пособников.

Ключевые слова: иностранные боевики-террористы; международное сотрудничество; международно-правовые основы противодействия деятельности иностранных боевиков-террористов; криминализация; ООН; ОБСЕ; Совет Европы; Европейский союз.

Терроризм представляет собой уникальное и непрерывно меняющееся явление, а международное сотрудничество по установлению преступности и наказуемости террористических преступлений, уголовное преследование на основе гармонизированного в соответствии с международными договорами законодательства считаются ключевыми компонентами общего подхода государств и международного сообщества к эффективному предупреждению и пресечению терроризма [Волеводз, 2014, с. 70-93].

Именно этим во многом объясняется развитая международно-правовая база, включающая ныне широкий круг антитеррористических конвенций глобального и регионального уровня, а также дополняющие их двусторонние договоры.

Однако развитие террористической активности влечет за собой появление таких деяний, которые хотя и преследуют в конечном счете террористические цели, внешне не всегда похожи на террористические акты, отчего потенциалу их общественной опасности изначально не придается сколь-нибудь серьезного внимания. И лишь тогда, когда совокупность таких деяний преодолевает определенную «критическую массу», перед обществом и правоохранителями встают задачи по надлежащему реагированию на такие явления. Порой постановка

таких задач носит запоздалый характер, а предлагаемые решения не всегда оперативно внедряются в практику.

Именно такая ситуация сложилась с проблемой уголовно-правового противодействия деятельности *иностраных боевиков-террористов*, которые по данным ООН «ныне являются выходцами из более чем половины стран мира. В составе связанных с «Аль-Каидой» групп во всем мире, в том числе «Исламского государства Ирака и Леванта» (ИГИЛ или ДАИШ)¹, в настоящее время насчитывается более 25 000 иностранных боевиков-террористов, происходящих из более чем 100 государств-членов. Активность потоков сегодня выше, чем когда бы то ни было, и обеспечивается она в основном за счет лиц, прибывающих в Сирийскую Арабскую Республику и Ирак, все более очевидной становится и проблема в Ливии. Эти лица и их сети создают непосредственную и долгосрочную угрозу. Те из них, кто возвращается или впоследствии вернется в свои государства происхождения или в третьи страны, могут представлять постоянную угрозу для национальной и международной безопасности... Некоторые уже продолжают организовывать новые террористические акты, а другие займутся этим в будущем»². Их деятельность характеризуется высокой степенью общественной опасности не только на международной

¹ Деятельность которой запрещена на территории Российской Федерации Решением Верховного Суда РФ от 29 декабря 2014 г. № АКПИ14-1424С.

² Анализ и рекомендации, касающиеся глобальной угрозы со стороны иностранных боевиков-террористов // Документ ООН S/2015/358, 19 Мая 2015.

арене, но и в регионах ранее «спокойных» в террористическом отношении: достаточно напомнить, что террористические акты последнего времени во Франции, Бельгии, Турции совершены именно возвратившимися в места постоянного проживания иностранными боевиками-террористами. Только за один год (с 2014 по 2015 г.) число преступлений, совершенных бывшими боевиками, выросло на 200%³.

Совещанием руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов, которое на постоянной основе ведет работу по актуализации коллективных оценок существующих угроз, связанных с терроризмом, и прогнозированию новых террористических угроз, в аналитическом материале «Согласованная оценка будущих террористических угроз» обращается внимание на общее увеличение масштаба связанных с терроризмом угроз, обусловленное возвращением иностранных боевиков-террористов в страны происхождения. В материале отмечается: «Возвращение «иностранных боевиков-террористов» является серьезным дестабилизирующим фактором для многих стран. Экстремисты, получившие боевой опыт в Сирии и Ираке, присоединяются к местным радикальным группировкам либо с нуля создают собственные законспирированные ячейки международных террористических групп, активно участвуя в

подготовке терактов, сборе средств для финансирования терроризма, распространении радикальных настроений и вербовке новых последователей»⁴. Помимо совершения террористических актов, иностранные боевики-террористы осуществляют другие виды деятельности. Они вербуют сторонников, мобилизуют ресурсы, способствуют распространению радикальных взглядов среди молодежи, обучают новые кадры, работают в сфере материально-технического обеспечения деятельности террористов, служат курьерами [Новикова, 2016, с. 83].

К сожалению, не осталась в этом процессе в стороне и Российская Федерация. Угроза безопасности РФ, исходящая от ИБТ, которые покидают свою родину и отправляются за границу для прохождения военизированной подготовки (зачастую называемой «подготовкой террористов») или для участия в вооруженных конфликтах, хорошо известна правоприменителям⁵, но, к сожалению, фактически остается вне пристального внимания отечественных исследователей, о чем свидетельствует весьма ограниченный круг научных публикаций, посвященных проблеме ИБТ [Арефьев, 2014, с. 4-10; Арефьев и Романенко, 2016, с. 169-178; Керимов и Красинский, 2016, с. 49-56; Яужева, 2016, с. 37-40].

Явление людей, уезжающих за границу для того, чтобы сражаться в составе вооруженных групп, не связанных с их

³ Letter Dated 13 May 2015 from the Chair of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council // Документ ООН S/2015/338, 14 May 2015.

⁴ Приложение к письму Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций от 30 декабря 2016 года на имя Генерального секретаря: Совещание руководителей спецслужб, органов государственной безопасности и правоохранительных органов: согласованная оценка будущих террористических угроз // Документ ООН A/71/738-S/2016/1139, 6 January 2017.

⁵ 16 октября 2015 г. президент России В. В. Путин в ходе заседания Совета глав государств – участников СНГ заявил: «По разным оценкам, на стороне ИГИЛ уже воюют от 5 до 7 тыс. выходцев из России и других стран СНГ. И мы, конечно, не можем допустить, чтобы они полученный сегодня в Сирии опыт позднее применяли бы у нас дома» // Заседание Совета глав государств СНГ. 16 октября 2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50515> (Дата обращения 10.12.2016). На коллегии Генеральной прокуратуры РФ 23 марта 2016 г. указывалось, что «по фактам участия наших граждан в боевых действиях в составе террористических группировок на территории Сирии и Ирака на сегодня расследуется более тысячи уголовных дел» // Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на расширенном заседании коллегии, посвященном итогам работы в 2015 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2016 г. // URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/events/news-1067532/> (Дата обращения 10.12.2016). 29 января 2016 г. на заседании Национального антитеррористического комитета была озвучена еще более тревожная информация: «На сегодняшний день установлены более 2900 россиян, подозреваемых в причастности к деятельности международных террористических организаций в Сирии и Ираке» // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2877907> (Дата обращения 10.12.2016).

собственной страной, можно описать с использованием различных терминов, в том числе таких, как иностранные добровольцы, транснациональные повстанцы, муджахеды (в отношении иностранных боевиков-мусульман) и иностранные боевики. Хотя иностранные боевики минимально связаны императивными нормами международного права, в том числе запретами произвольного лишения жизни, геноцида, рабства, расовой дискриминации, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения, захвата заложников, коллективных наказаний и произвольного лишения свободы, с большой вероятностью можно утверждать, что они обязаны соблюдать применимые нормы международного гуманитарного права в ходе вооруженных конфликтов⁶. В вооруженных конфликтах немеждународного характера негосударственные вооруженные группировки, включая иностранных боевиков, не пользуются защитой, предоставляемой комбатантам в условиях международного вооруженного конфликта согласно Женевским конвенциям и Первому Дополнительному протоколу к ним, и могут преследоваться согласно национальному законодательству просто за участие в боевых действиях.

Под термином «иностраные боевики», как правило, понимаются лица, которые покидают страну своего происхождения или обычного проживания и которые в со-

ставе повстанческих или негосударственных вооруженных группировок принимают участие в насильственных актах в ходе вооруженных конфликтов⁷. Иностраные боевики мотивируются целым рядом факторов, в частности идеологических⁸. Опыт, накопленный с течением времени, показывает, что мобилизация иностранных боевиков оказывает существенное воздействие на будущие конфликты. Некоторые иностранные боевики перемещаются в другие зоны конфликтов, принося с собой свой опыт, навыки, ресурсы и сети.

На фоне притока иностранных боевиков в Сирийскую Арабскую Республику и Ирак сложилась более широкая трактовка термина «иностраный боевик» – «иностраный боевик-террорист». С точки зрения его современного использования, этот термин охватывает не только отдельных лиц, совершающих поездки с целью принять участие в актах насилия в рамках мятежа или в составе негосударственной вооруженной группы, но и другие формы содействия, поддержки или связи с негосударственными вооруженными группами.

Опасность деятельности иностранных боевиков-террористов и их пособников, а также возникающие в предупреждении и пресечении их деятельности трудности, особенно на уровне межгосударственного сотрудничества, во многом предопределили озабоченность проблемой и поиск возмож-

⁶ Во время вооруженных конфликтов иностранные боевики обязаны — равно как и все другие члены государственных вооруженных сил или негосударственных вооруженных групп, являющихся сторонами в конфликте, — соблюдать применимые нормы международного гуманитарного права, в частности минимальные стандарты, записанные в статье 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 года, и касающиеся обращения с гражданскими лицами и другими лицами, не принимающими или переставшими принимать активное участие в военных действиях и их защиты. Это включает запрещение убийства, пыток и взятия заложников. Обычное международное гуманитарное право требует от всех сторон в конфликте уважать принцип различия и пропорциональности в их военных операциях и запрещает нападения, главная цель которых заключается в терроризировании. Серьезные нарушения гуманитарного права, включая акты терроризма, могут приравниваться к военным преступлениям и могут влечь персональную уголовную ответственность.

⁷ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing No. 7, October 2014.

⁸ Не существует никакого типичного профиля иностранных боевиков. Люди могут руководствоваться различными причинами для совершения поездок, и мотивы, побуждающие к тому, чтобы стать иностранным боевиком, также могут меняться с течением времени. Мотивирующие факторы можно сгруппировать в причины, увязываемые с: самосознанием; поиском большего смысла в жизни; желанием принадлежать к группе или добиться признания со стороны людей, равных по положению; скукой; отчуждением; приверженностью идеологии, такой как религия; родством, национализмом или патриотизмом; и гуманитарными причинами, а именно защитой местного населения. Финансовая или материальная выгода представляется одним из факторов, среди многих других, которыми могут мотивироваться иностранные боевики.

ных правовых механизмов, которые будут способствовать борьбе с ИБТ путем объединения усилий заинтересованных государств.

В этой связи международное сотрудничество в борьбе с иностранными боевиками-террористами могло бы быть усилено посредством разработки надлежащих правовых рамок и принятия эффективных мер административного регулирования в целях ужесточения контроля за боевиками, направляющимися в зоны конфликта и возвращающимися в свои соответствующие страны происхождения.

Формирование международно-правовых основ противодействия ИБТ

Данные обстоятельства во многом преопределили то, что 24 сентября 2014 года Совет Безопасности ООН, выразив озабоченность по поводу создания террористами и террористическими организациями международных сетей, в которые вовлечены государства происхождения, транзита и назначения и с помощью которых иностранные боевики-террористы и средства их поддержки переправляются из страны в страну, принял *Резолюцию 2178(2014) «Угрозы для международного мира и безопасности, создаваемые террористическими актами»*. В ней СБ ООН, в частности:

- призвал все государства к тому, чтобы они, действуя сообразно своим обязательствам по международному праву, сотрудничали в усилиях по борьбе с угрозой, которую представляют ИБТ, в том числе путем недопущения радикализации до уровня, порождающего терроризм, и вербовки ИБТ, включая детей, недопущения пересечения ИБТ национальных границ, предотвращения и пресечения оказания финансовой помощи ИБТ и разработки и осуществления стратегий привлечения к ответственности, реабилитации и реинтеграции возвращающихся ИБТ;

- постановил, что государства-члены должны в соответствии с международны-

ми стандартами в области прав человека и нормами международного миграционного права и международного гуманитарного права предотвращать и пресекать вербовку, организацию, перевозку и экипировку лиц, направляющихся в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, а также финансирование их поездок и их деятельности;

- постановил, что все государства должны обеспечить, чтобы в их внутригосударственных законах и нормативных положениях такие действия квалифицировались как достаточно серьезные уголовные правонарушения, позволяющие осуществлять преследование и наказание в объеме, надлежащим образом отражающем серьезность этого правонарушения, в отношении их граждан, которые совершают или пытаются совершить поездку в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, и других лиц, которые совершают или пытаются совершить поездку с их территориями в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки⁹.

Требования Резолюции 2178 (2014) в отношении криминализации предусматривают необходимость:

а) обеспечить, чтобы в национальном законодательстве была предусмотрена уголовная ответственность за все связанные с иностранными боевиками-террористами преступления, упомянутые в резолюции 2178 (2014), и за все соответствующие преступления, упомянутые в резолюции 1373 (2001);

б) обеспечить, чтобы все подготовительные действия и преступления с ус-

⁹ Резолюция 2178 (2014) «Угрозы для международного мира и безопасности, создаваемые террористическими актами», принятая Советом Безопасности на его 7272 м заседании 24 сентября 2014 года // Документ ООН S/RES/2178 (2014), 24 September 2014.

ченным составом, о которых идет речь в резолюциях Совета Безопасности и международных документах о противодействии терроризму, были квалифицированы в национальном законодательстве как серьезные уголовные преступления и чтобы любое соответствующее определение террористического преступления было ясным и четким, обеспечивая тем самым соблюдение принципа законности;

В рамках реализации Резолюции 2178(2014) Глобальным контртеррористическим форумом был разработан и 19 сентября 2014 г. принят *Гаагско-Марракешский меморандум о более эффективной борьбе с феноменом иностранных боевиков-террористов*¹⁰, содержащий рекомендации, призванные служить подспорьем при разработке стратегий, программ и подходов, направленных на борьбу с ИБТ, включающие:

- предупреждение, выявление и пресечение вербовки и пособничества (Рекомендации 1-4),

- обнаружение и предупреждение отъезда ИБТ и их участия в военных действиях (Рекомендации 5-9),

- выявление ИБТ после их возвращения и принятие к ним соответствующих мер (Рекомендации 10-14),

- выявление насильственного экстремизма (Рекомендации 15-18).

Согласно Рекомендации 6 *Гаагско-Марракешского меморандума* заинтересованным «государствам необходимо разработать и реализовать соответствующие правовые меры и административные процедуры для эффективного привлечения преступников к уголовной ответственности и снижения опасности, представляемой ИБТ. Государства должны оценить пробелы в системе противодействия ИБТ по широкому спектру возможных недостатков, попытаться смягчить угрозу с помощью общегосударственного взаимодействия и по возможности ввести всеобъемлющие контртеррористиче-

ские правовые меры, предусматривающие уголовную ответственность за подготовку террористических преступлений. Особенно важно установление уголовной ответственности за поездку на территорию иностранного государства с целью вовлечения в конфликт или создание альтернативного правового механизма для привлечения ИБТ к уголовной ответственности, например, за оказание террористической организации материальной поддержки (включая финансирование и предоставление персонала). Если такие административные процедуры, как отказ в предоставлении социальных льгот или выдаче паспортов обоснованы с правовой точки зрения, то государства могут рассмотреть различные варианты. Для обеспечения комплексного подхода все механизмы должны координироваться различными правительственными структурами, вместе с иностранными партнерами и совместно с гражданским обществом или другими неправительственными партнерами».

Требования ООН по формированию системы мер противодействия деятельности ИБТ поддержаны Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет Министров которой 5 декабря 2014 г. принял *Декларацию о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов в контексте выполнения Резолюций 2170 (2014) и 2178 (2014) Совета Безопасности ООН*. В ее пункте 1 содержится призыв к государствам-членам «в полной мере сотрудничать для того, чтобы находить, отказывать в убежище и передавать в руки правосудия на основании принципа «выдать или предать суду» иностранных боевиков-террористов в соответствии со своими международно-правовыми обязательствами и обязательствами в рамках ОБСЕ, касающимися осуществления положений международно-правовых рамок борьбы с терроризмом»¹¹.

Возможный вариант преодоления возникающих в этой деятельности юридико-

¹⁰ The Hague–Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon [Electronic resource]. “Foreign Terrorist Fighters” (FTF) Initiative. Electronic data (1 file). URL: http://www.thegctf.org/documents/10162/140201/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf (01.11.2016).

¹¹ Документ ОБСЕ MC.DOC/5/14/Corr.1, 5 December 2014.

технических сложностей предложен Советом Европы (СЕ). В ноябре 2014 г. Комитет экспертов по борьбе с терроризмом (CODEXTER), являющийся руководящим комитетом СЕ, ответственным за разработку контртеррористической политики, рассмотрел вопрос об иностранных боевиках-террористах. 22 января 2015 г. Комитет Министров СЕ принял Круг ведения Комитета по вопросам иностранных боевиков-террористов и смежным вопросам (COD-СТЕ), которому было поручено подготовить Дополнительный протокол к Конвенции о предупреждении терроризма (СЕТС № 196) и рассмотреть проблему введения уголовной ответственности иностранных боевиков-террористов (во исполнение Резолюции 2178(2014) СБ ООН).

По результатам подготовительной работы 22 октября 2015 г. в Риге был открыт для подписания Дополнительный протокол к Конвенции о предупреждении терроризма (далее – Дополнительный протокол или Протокол)¹².

Согласно его Преамбуле *иностранными боевиками-террористами признаются лица, направляющиеся за границу с целью совершения, содействия или участия в совершении террористических преступлений или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки на территории другого государства.*

В статьях 2-6 содержатся основные положения Протокола, которые обязывают Стороны признать в качестве уголовно-наказуемых следующие деяния с тем, чтобы иметь возможность преследовать виновных в совершении деяний, охватываемых положениями Протокола:

- участие в объединении или группе в целях терроризма (статья 2),
- прохождение подготовки террористов (статья 3),
- поездка за границу в целях терроризма (статья 4),
- финансирование выезда за границу в целях терроризма (статья 5),
- организация или облегчение каким-либо иным способом выезда за границу в целях терроризма (статья 6).

Согласно Протоколу поездкой за границу в целях терроризма является «поездка лица в государство, которое не является государством его проживания или гражданства, с целью совершения, содействия или участия в террористическом преступлении, или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки» (ст. 4).

К настоящему времени Протокол подписан 34 государствами – членами СЕ и Европейским союзом. Российская Федерация, являющаяся участником Конвенции о предупреждении терроризма от 16 мая 2005 года, пока Протокол не подписала.

В Евросоюзе, уделяющем в последние годы пристальное внимание феномену иностранных боевиков-террористов, ныне завершается обсуждение проекта новой *Директивы Европейского Парламента и Европейского Совета о борьбе с терроризмом*¹³ (7 марта т.г. Совет ЕС единогласно принял проект Директивы в первом чтении¹⁴). В ней предусмотрено установление государствами-членами уголовной ответственности за выезд за границу в целях терроризма (статья 9), финансирование выезда за границу в целях терроризма (статья 10) и организацию или облегчение каким-либо иным способом выезда за границу в

¹² Additional Protocol^[1] to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. [Electronic resource]. Council of Europe Treaty Series – №. 217. Electronic data (1 file). URL: <http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217> (Дата обращения: 09.03.2017).

¹³ DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA // URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_53_2016_INIT&qid=1489185800451&from=EN (Дата обращения: 09.03.2017).

¹⁴ Voting result Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA (First reading) Adoption of the legislative act 3526th meeting of the COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (General Affairs) 7 March 2017, Brussels // URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7068_2017_INIT&rid=5 (Дата обращения: 09.03.2017).

целях терроризма (статья 11), пособничество, подстрекательство и покушение на такие преступления (статья 14), а предлагаемые формулировки этих нормативных предписаний аналогичны содержащимся в Дополнительном протоколе. Кроме того директивой предусмотрено возложение на государства – члены ЕС обязательства по установлению ответственности юридических лиц, если указанные выше преступления совершены с использованием их возможностей.

Осознание потребностей противодействия именно деятельности иностранных боевиков-террористов и их пособников повлекло за собой то, что отдельные государства приступили к формированию законодательства об уголовной ответственности ИБТ не дожидаясь результатов международных усилий по выработке общепризнанного определения этого явления. Данный шаг вполне объясним, если учесть, что подготовка и согласование международных договоров, в особенности глобального уровня, занимают длительное время. А эффективным способом осуществления Резолюции 2178(2014) и предупреждения формирования подразделений иностранных боевиков-террористов является недопущение выезда из стран происхождения и/или проживания тех лиц, которые пытаются влиться в ряды ИБТ, и их зарубежных поездок в зоны конфликтов.

Зарубежный опыт

К настоящему времени уголовная ответственность за деятельность ИБТ и их пособников установлена по крайней мере 30 государствами, которые приняли законы или политику с целью пресечь вступление их граждан в вооруженные экстремистские группы в иностранных государствах¹⁵. Их опыт весьма поучителен: законодатели сформулировали конкретные составы

преступлений исходя из особенностей уголовно-правовой доктрины и потребностей национальной уголовной политики. Рассмотрим некоторые примеры.

В ст. 1 Закона *Французской Республики* № 2014-1353 от 13 ноября 2014 г. об усилении мер по борьбе с терроризмом сформулированы следующие положения (включенные в Кодекс о внутренней безопасности, являющийся одним из источников уголовного права):

“Любому гражданину Франции может быть запрещено покинуть территорию, если существуют серьезные причины полагать, что он планирует:

1) выехать за границу с целью участия в террористической деятельности;

2) или выехать на территории, в пределах которых действуют террористические группировки, если он по возвращении во Францию может посягнуть на общественную безопасность.

Решение о наложении на лицо запрета покинуть территорию принимается министром внутренних дел на срок, не превышающий шести месяцев с момента уведомления заинтересованного лица...

С целью обеспечения исполнения запрета, с момента принятия решения о его наложении паспорт и внутренний документ, удостоверяющий личность заинтересованного лица, аннулируются. Выдача таких документов не допускается...

Лицо, покинувшее государственную территорию либо совершившее попытку покинуть ее в нарушение запрета, наказывается лишением свободы сроком на 3 года и штрафом в размере 45 000 евро.

Лицо, не сдавшее паспорт и внутренний документ, удостоверяющий личность, после получения уведомления о принятии в отношении него решения о запрете покинуть территорию наказывается лишением свободы сроком на 2 года и штрафом в размере 4 500 евро»¹⁶.

¹⁵ Доклад Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение. Документ ООН A/70/330, 19 August 2015. Пункт 53.

¹⁶ LOI n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme [Электронный ресурс] // URL: <http://legifrance.org/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&fastPos=1&fastReqId=1953780988&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (Дата обращения: 14.11.2016).

Меры, связанные с возможным запретом покидать территорию государства, в обеспечение чего попавшее под запрет лицо обязано сдать на хранение в компетентный государственный орган свои паспорт и удостоверение личности, предусмотрены и законодательством *Великого Герцогства Люксембург*. Одновременно в УК Люксембурга 18 декабря 2015 г. включены нормы об уголовной ответственности:

- за подготовку к выезду за границу или выезд за границу для совершения террористических преступлений (ст. 135-15);

- за подготовку к выезду за границу или выезд за границу после официального запрета о таком выезде и уклонение от сдачи паспорта и (или) удостоверения личности (ст. 135-16).

За данные преступления предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от одного года до восьми лет и штраф в размере 2500-12500 евро. Для граждан Люксембурга предусмотрено дополнительное наказание – запрет на поездки за пределы территория государства на максимальный срок в один год¹⁷.

Пунктом 8 статьи 89с УК *Федеративной Республики Германии*, вступившим в действие 20 июня 2015 г., криминализован так называемый «террористический туризм» (*Terror-Tourismus*). В нем указано: «*Тот,*

кто готовит тяжкое насильственное преступление против государства и (или) с целью совершения такого преступления готовит (обучает) другое лицо или обучается для изготовления или для того, чтобы уметь обращаться с огнестрельным оружием, взрывчатыми веществами, взрывными устройствами, ядерными и иными радиоактивными веществами, веществами, содержащими яд или другими веществами, способными нанести вред жизни и здоровью людей, и для этого выезжает за пределы ФРГ, чтобы получить необходимые инструкции наказывается лишением свободы на срок от 6 месяцев до 10 лет»¹⁸.

Уголовное законодательство об ответственности ИБТ разработано и принято в Швейцарской Конфедерации¹⁹, Австралии²⁰, Итальянской Республике²¹, Испании²², Болгарии²³, Боснии и Герцеговине²⁴, Македонии²⁵ и ряде других государств [Волеводз, 2016, с. 101-111].

Выводы для России

В законодательстве Российской Федерации термин «иностранные боевики-террористы» пока не используется, а их деяния не получили криминализации в УК РФ ни как самостоятельный состав преступления, ни как одно из обстоятельств, отягчаю-

¹⁷ CODE PENAL 10 juillet 2016. Ministère de la Justice du Grand-Duché de Luxembourg.

¹⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz-GVVG-ÄndG) vom 05.05.15. [Электронный ресурс] // URL: http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0001-0100/36-15.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Дата обращения: 10.11.2016).

¹⁹ Ordonnance interdisant le groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées (Ordonnance) art. 1 (Oct. 8, 2014). [Электронный ресурс] // URL: <http://www.admin.ch/bundesrecht/aop/00724/index.html?lang=fr> (Дата обращения: 14.11.2016).

²⁰ Australia, Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighter) Act 2014, No. 116 // URL: www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976. (Дата обращения: 10.02.2016).

²¹ DECRETO-LEGGE 18 febbraio 2015. (15G00019) (GU n.41 del 19-2-2015). note: Entrata in vigore del provvedimento: 20/02/2015, ad eccezione dell'art. 15, commi 6-bis e 6-ter che entra in vigore il 1/06/2015. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 17 aprile 2015, n. 43 (in G.U. 20/04/2015, n. 91) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2015-02-18;7!vig=> (Дата обращения: 01.09.2016).

²² Código Penal (Ley Orgánica N° 10/1995, de 23 de Noviembre de 1995, modificada por la Ley Orgánica N° 1/2015 de 30 de marzo de 2015) [Электронный ресурс] // URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=379477 (Дата обращения: 30.08.2016).

²³ Наказателен кодекс на Република България [Электронный ресурс] // URL: http://www.vks.bg/vks_p04_04.htm#Раздел/IV (Дата обращения: 02.09.2016).

²⁴ Привлечение террористов к судебной ответственности: проблемы, связанные с судебным преследованием иностранных боевиков-террористов // Документ ООН S/2015/123, 23 February 2015. Пункт 18.

²⁵ Закон Бр. 07-3342/1 от 3 септември 2014 година за изменување на Кривичниот законик // Службен весник на Република Македонија. 5 септември 2014. Стр. 12-13. - Бр. 132.

щих ответственность террористов. Именно этим объясняется пока еще невысокая результативность расследования таких дел, а предупредительный потенциал существующего уголовно-правового запрета вряд ли может быть признан оптимальным. С такими же сложностями, обусловленными не соответствием уголовного законодательства практическим потребностям борьбы с иностранными боевиками-террористами, сталкиваются правоохранительные органы и суды других стран²⁶.

Принимая во внимание вовлеченность в террористическую деятельность на территории нашей страны именно ИБТ, а также аналогичную роль наших соотечественников за рубежом, изложенное позволяет однозначно высказаться за необходимость подписания Российской Федерацией Дополнительного протокола к Конвенции о предупреждении терроризма (Рига, 22.10.2015 года).

В рамках подготовки данного Протокола к ратификации следует инициировать дополнение УК РФ нормами об уголовной ответственности за предусмотренные Протоколом деяния. Оптимальным вариантом реализации обязательств, вытекающих из Протокола, может стать дополнение УК РФ, как минимум, новой статьей об уголовной ответственности за совершение поездки за границу с террористическими целями, в соответствии с которой такое деяние квалифицировалось бы в качестве окончательного преступления.

Подписание и ратификация Российской Федерацией Дополнительного протокола к Конвенции о предупреждении терроризма (Рига, 22.10.2015 года), введение в УК РФ норм об уголовной ответственности иностранных боевиков-террористов при надлежащей информационной поддержке этого процесса позволит:

во-первых, на уровне ООН и Совета Европы продемонстрировать высокий уровень правового обеспечения в РФ борьбы с новыми проявлениями терроризма;

во-вторых, стать примером для совершенствования внутригосударственного

уголовного законодательства стран – членов СНГ;

во-третьих, создать надлежащие условия для осуществления уголовного судопроизводства по делам в отношении таких лиц, ибо: облегчит собирание доказательств преступлений, связанных с деятельностью ИБТ и содействующих им лиц; позволит устранить уголовно-правовые препятствия международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства по делам о таких преступлениях, поскольку обеспечит соблюдение правила т.н. «двойной криминальности» (установления уголовной ответственности за преступления, являющиеся предметом конкретного сотрудничества, в уголовном праве как запрашиваемого, так и запрашивающего государства); будет способствовать преодолению юрисдикционных проблем, возникающих при привлечении собственных граждан к уголовной ответственности за совершенные за границей преступления;

во-четвертых, повысить уровень превентивного воздействия на лиц, которые только задумываются над такими поездками.

Международный (и прежде всего европейский) опыт показывает, что в каждой конкретной ситуации необходимо выработать дифференцированный подход к возвращающимся боевикам, учитывая уникальные местные обстоятельства. Непримиримых надо подвергать уголовному преследованию или ставить под контроль спецслужб, раскаявшихся – интегрировать в общество и перевоспитывать [Казанцев, 2016, с. 29]. Следует согласиться с тем, что в настоящее время требуется реализовать целый комплекс мер по противодействию проникновению на территорию страны ИБТ и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом [Керимов, Халипова и Красинский, 2016, с. 178-186].

Представляется, что России надлежит определить и занять свое место в деятельности по формированию единого правового поля противодействия деятельности иностранных боевиков-террористов и их по-

²⁶ Документ ООН S/2015/123, 23 February 2015.

собников уголовно-правовыми средствами, приступив к активному участию в имеющихся международно-правовых докумен-

тах и практическому закреплению в действующем законодательстве вытекающих из этого обязательств РФ.

Литература

1. Арефьев А.М. Иностранцы боевики-террористы: реалии и проблемы // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – Counter-terrorism. 2014. № 4. С. 4-10.
2. Арефьев А.М., Романенко И.И. О пропагандистской деятельности в отношении граждан СНГ со стороны террористических и экстремистских организаций // Конфликтология. – 2016. – № 2. – С. 169-178.
3. Волеводз А.Г. Международный терроризм: национальная и международно-правовая криминализация // Библиотека уголовного права и криминологии. – 2014. – № 1(5). – С. 70-93.
4. Волеводз А.Г. О криминализации деятельности иностранных боевиков-террористов и их пособников // Библиотека уголовного права и криминологии. – 2016. – № 4(16). – С. 101-111.
5. Казанцев А.А. Проблема вербовки и возврата боевиков-террористов: опыт Европы и перспективы России [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2016.
6. Керимов А.Д., Красинский В.В. 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.
7. Керимов А.Д., Халипова Е.В., Красинский В.В. Об общегосударственном комплексе мер по противодействию проникновению на территорию Российской Федерации участников международных террористических организаций и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 2(7). – С. 178-186.
8. Новикова О.Н. Иностранцы боевики: вызов безопасности Запада // Актуальные проблемы Европы. – 2016. – № 3. – С. 72-92.
9. Яушева А.Р. Феномен «иностранцев боевиков» как угроза распространения терроризма в Великобритании // *Juvenis scientia*. – 2016. – №4. – С. 37-40.

International Legal Backgrounds to Regulate Counteractions Against of Foreign Terrorist Fighters and Interstate Law

*Aleksandr G. Volevodz**

Abstract. Combating foreign terrorist fighters (individuals who travel abroad to participate in acts of violence as part of an uprising or of a non-State armed group) is a relatively recent challenge to the global counterterrorism effort. In addition to their direct participating in terrorist activities in the territories of foreign States, their returning is a serious destabilizer for many States. Upon return and after having received training for terrorism in Syria and Iraq, these individuals may either join local groups or set up cells of the international terrorist networks. They actively contribute to the commission of terroristic acts, collection of funds to finance their terroristic activities, spreading of violent extremism and recruiting new members. Practically, an active international cooperation is a prerequisite to a successful combating of foreign terrorist fighters. This cooperation involves developing coordinated preventative measures in respect of travelling abroad for the purpose of terrorism as well as punishing those responsible for participating in terroristic activities in a State, which is not that of their residence.

* Aleksandr G. Volevodz – Doctor of Laws Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics MGIMO-University MFA Russia. a.volevodz@inno.mgimo.ru.

This article examines the international legal basis for combating foreign terrorist fighters. It includes the UN Security Council resolution 2178 (2014) on threats to international peace and security caused by foreign terrorist fighters and the Riga Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism of 22 October 2015, opened for signature. The article further shows how the need to combat foreign terrorist fighters has led to the criminalization of their activities in many States. It concludes that the Russian legislator should also criminalize the fact of travelling abroad for the purpose of terrorism and other actions of the foreign terrorist fighters and their accomplices.

Keywords: foreign terrorist fighters; international cooperation; international legal basis for combating foreign terrorist fighters; criminalization; UN; OSCE; Council of Europe; European Union.

References

1. Aref'ev A.M. Inostrannye boeviki-terroristy: realii i problemy [Foreign terrorist fighters: reality and problems] // Protivodejstvie terrorizmu. Problemy XXI veka – Counter-terrorism - Counter-Terrorism. Challenges of the XXIst Century. – 2014. – № 4. – Pp. 4-10.
2. Aref'ev A.M., Romanenko I.I. O propagandistskoj dejatel'nosti v otnoshenii grazhdan SNG so storony terroristicheskikh i jekstremistskikh organizacij [On outreach activities of terrorism and extremist organizations to address the citizens of the CIS states] // Konfliktologija - Conflictology. – 2016. – № 2. – Pp. 169-178.
3. Volevodz A.G. Mezhdunarodnyj terrorizm: nacional'naja i mezhdunarodno-pravovaja kriminalizacija [International terrorism: national and international legal criminalization] // Biblioteka ugovnogo prava i kriminologii – Library of Criminal Law and Criminology. – 2014. – № 1(5). – Pp. 70-93.
4. Volevodz A.G. O kriminalizacii dejatel'nosti inostrannyh boevikov-terroristov i ih posobnikov [On criminalization of activities of foreign terrorist fighters and their accomplices] // Biblioteka ugovnogo prava i kriminologii – Library of Criminal Law and Criminology. – 2016. – № 4(16). – Pp. 101-111.
5. Kazancev A.A. Problema verbovki i vozvrata boevikov-terroristov: opyt Evropy i perspektivy Rossii [gl. red. I. S. Ivanov]; Rossijskij sovet po mezhdunarodnym delam (RSMD) [The problem of recruiting and returning terrorist fighters: the experience of Europe and the prospects of Russia [Ch. Ed. IS Ivanov]; The Russian Council for International Affairs (INF)]. – M.: Special book, 2016.
6. Kerimov A.D., Krasinskij V.V. O nejtralizacii ugroz bezopasnosti, svjazannyh s proniknoveniem na territoriju Rossijskoj Federacii chlenov mezhdunarodnyh terroristicheskikh organizacij i vovlecheniem rossijskikh grazhdan v terroristicheskiju dejatel'nost' za rubezhom [On Neutralization of Threats to Safety, Related to Penetration, to the Territory of the Russian Federation, of Members of International Terroristic Organizations and Involvement of Russian Citizens in Terroristic Activity Abroad] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law. – 2016. – № 6. – Pp. 49-56.
7. Kerimov A.D., Halipova E.V., Krasinskij V.V. Ob obshhegosudarstvennom komplekse mer po protivodejstviju proniknoveniju na territoriju Rossijskoj Federacii uchastnikov mezhdunarodnyh terroristicheskikh organizacij i vovlecheniju rossijskikh grazhdan v terroristicheskiju dejatel'nost' za rubezhom [On the national package of measures to counter the penetration into the territory of the Russian Federation, members of international terrorist organizations and the involvement of Russian citizens in terrorist activities abroad] // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij - Russian journal of legal studies. 2016. № 2(7). Pp. 178-186.
8. Novikova O.N. Inostrannye boeviki: vyzov bezopasnosti Zapada [Foreign fighters: Posing security challenges for the West] // Aktual'nye problemy Evropy - Urgent Problems of Europe. 2016. № 3. Pp. 72-92.
9. Jausheva A.R. Fenomen «inostrannyh boevikov» kak ugroza rasprostraneniya terrorizma v Velikobritanii [The phenomenon of «foreign fighters» as a threat of the spread of terrorism in the UK] // Juvenis scientia. 2016. № 4. Pp. 37-40.