

**Рекомендации
по совершенствованию национального законодательства
государств – членов ОДКБ по перекрытию каналов проникновения
международного терроризма**

Введение

Анализ состояния международной обстановки, реалии внутривосточного развития государств – членов ОДКБ свидетельствуют о появлении новых угроз и вызовов их суверенитету и территориальной целостности.

В последние годы терроризм превратился в одну из острейших глобальных проблем современного мира. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, международный терроризм, в основном благодаря внешним факторам, получает широкое распространение, будучи эффективным средством для дестабилизации внутривосточной обстановки в отдельной стране или в отдельном регионе.

Его проявления отмечены не только в странах с нестабильной внутривосточной обстановкой (Ближний и Средний Восток, Южная и Юго-Восточная Азия), но и на территории экономически развитых стран (Евросоюз). В зоне риска продолжают находиться и государства – члены ОДКБ.

Во-вторых, международный терроризм представляет собой серьезную угрозу для безопасности не только отдельных государств, но и мирового сообщества в целом.

Ежегодно в мире совершаются сотни террористических актов. Их жертвы исчисляются тысячами убитых и искалеченных людей, не говоря о колоссальном материальном ущербе, вызванном войнами, начатыми террористическими организациями.

В-третьих, для эффективной борьбы с международной террористической деятельностью необходимы коллективные усилия всего мирового сообщества, так как ее финансирование осуществляется из внешних источников. Противодействие организаторам и исполнителям международной террористической деятельности возможно только при консолидации антитеррористических сил на международном уровне.

Актуальность заявленной проблематики отмечается в Декларации Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, принятой по итогам его сессии 2 декабря 2020 года: «...государства-члены будут наращивать усилия, направленные на отражение угроз международного терроризма, в том числе связанных с финансированием, подготовкой и оснащением иностранных террористов-боевиков для использования в качестве наемников в вооруженных конфликтах, их возвращением из зон конфликтов в страны гражданской принадлежности.

Государства-члены выражают готовность к активизации совместных шагов по противодействию международному терроризму, нейтрализации его ресурсной базы, противодействию вербовке и участию граждан в террористической деятельности...».

Борьба с международным терроризмом относится к числу важнейших направлений деятельности ОДКБ. Развитие антитеррористической составляющей системы коллективной безопасности Организации, как одной из основных стратегических целей ОДКБ, закреплено утвержденной Решением Совета коллективной безопасности ОДКБ от 14 октября 2016 года Стратегией коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года. Ведется практическая работа по противодействию деятельности международных террористических организаций и иных деструктивных элементов.

В соответствии с указанной Стратегией продолжается работа по выполнению Решения Совета коллективной безопасности ОДКБ от 14 октября 2016 года «О Положении о формировании Единого списка организаций, признанных террористическими в формате ОДКБ».

Запущена специальная операция по перекрытию каналов вербовки, въезда/выезда граждан государств – членов ОДКБ для участия в террористической деятельности под условным названием «Наемник», в рамках которой особое внимание уделяется вопросам, затрагиваемым настоящими Рекомендациями.

Активно развивается взаимодействие специальных подразделений органов безопасности и внутренних дел государств – членов ОДКБ в целях пресечения преступлений в сфере современных информационных технологий: на постоянной основе осуществляется специальная операция «ПРОКСИ», создан Консультационный координационный центр по вопросам реагирования на компьютерные инциденты.

Кроме того, подготовлены и приняты модельные законодательные акты, рекомендации и иные правовые акты ОДКБ, касающиеся противодействия терроризму и международной террористической деятельности, а именно:

Рекомендации по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере противодействия терроризму и экстремизму (26 ноября 2015 года);

Рекомендации по совершенствованию законодательного обеспечения противодействия технологическому терроризму в государствах – членах ОДКБ (24 ноября 2016 года);

Рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам оказания международной правовой помощи по уголовным делам в рамках противодействия терроризму и трансграничной преступности (13 октября 2017 года);

модельный закон ОДКБ «Об информационном противоборстве терроризму и экстремизму» (30 октября 2018 года);

Рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам конфискации имущества в интересах противодействия коррупции, финансированию терроризма и иным видам преступлений (5 ноября

2019 года);

Концепция плана действий и инструментария в вопросах противодействия кибервызовам и угрозам (30 ноября 2020 года);

модельный закон ОДКБ «Об информационной безопасности» (29 ноября 2021 года).

Однако в настоящее время угроза со стороны международного терроризма для государств – членов ОДКБ остается актуальной в связи с трансформацией вызовов и угроз, геополитической обстановкой в мире, что требует разработки новых подходов к методологии организации системы обеспечения национальной безопасности государств – членов ОДКБ.

При этом особенностью проникновения участников международной террористической деятельности, в том числе эмиссаров и адептов терроризма, на территорию государств – членов ОДКБ является использование легальных каналов, например миграции.

Цель настоящих Рекомендаций состоит в создании условий и механизмов, направленных на воспрепятствование использованию легальных каналов для проникновения международного терроризма на территорию государств – членов ОДКБ, путем выработки предложений по внесению изменений в национальное законодательство в сфере противодействия международной террористической деятельности на территории государств – членов ОДКБ.

1. Основные легальные каналы, используемые для проникновения международного терроризма на территорию государств – членов ОДКБ

Одним из способов проникновения международного терроризма на территорию государств – членов ОДКБ является легальное пересечение участниками террористической деятельности государственной границы страны пребывания. Этот процесс предлагается именовать *скрытой миграцией участников террористической деятельности*.

Данное явление коренным образом отличается от *незаконной миграции*, осуществляемой путем нарушения законодательных процедур въезда (выезда), а также правил пребывания в стране, установленных в государствах – членах ОДКБ.

Новый правовой феномен – скрытая миграция участников террористической деятельности – стал актуален с 2013 года из-за событий в странах Ближнего Востока. Его следует учитывать в практической деятельности наряду с нелегальной миграцией¹.

В ходе скрытой миграции участников террористической деятельности используются легальные каналы пересечения государственной границы государств – членов ОДКБ и разнообразные легенды прикрытия, а именно:

а) беженцы;

¹Главной темой 2013 года в мировой политике оказалось формирование на территории Ирака и Сирии Исламского государства Ирака и Леванта, а в 2015 году Европа столкнулась с масштабным миграционным кризисом, крупнейшим со времен Второй мировой войны. Только за первые десять месяцев в Евросоюз прибыло около 1,2 миллиона мигрантов.

- б) переселенцы;
- в) туристы;
- г) родственники и знакомые граждан государств – членов ОДКБ;
- д) иностранные работники, прибывшие для трудоустройства;
- е) участники масштабных мероприятий (болельщики, участники научно-практических мероприятий – конференций, семинаров и т.д.);
- ж) коммерческие работники;
- з) просто граждане иностранных государств.

Наибольшую угрозу для национальной безопасности государств – членов ОДКБ в условиях обострения международной и внутривосточной обстановки могут представлять массовые перемещения иностранных граждан через государственную границу. Каждая форма данного процесса имеет свои особенности, которые должны учитываться государственными органами власти и специальными службами. При этом необходимо активно использовать сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму, а также результаты разведывательной и контрразведывательной деятельности. Большое значение имеет наличие в правоохранительных органах соответствующих административных структур, законодательно закрепленных алгоритмов действий, баз данных, технической и информационной инфраструктуры.

Анализ законодательства государств – членов ОДКБ показывает, что скрытая миграция участников международной террористической деятельности как цельное явление не рассматривается, поэтому воспрепятствование использованию легальных каналов для их проникновения на территорию государств – членов ОДКБ осуществляется в рамках функционала правоохранительных органов, без применения комплексного подхода.

Легальные каналы также используются и для распространения идей терроризма, в интересах организации террористической деятельности на базе технических возможностей Интернета и социальных сетей. Данное явление предлагается именовать *информационным терроризмом*. В вышеуказанных документах ОДКБ такое понятие или его аналог отсутствует, а модельный закон ОДКБ «Об информационном противоборстве терроризму и экстремизму» рассматривает только информационные и технологические процессы в рамках Интернета и социальных сетей.

К видам осуществления информационного терроризма относятся:

- а) использование средств массовой информации;
- б) использование сайтов в сети Интернет и страниц в социальных сетях, пропагандирующих международный терроризм, склоняющих определенные группы лиц к сотрудничеству с террористическими организациями и осуществлению террористической деятельности;
- в) использование электронной почты сети Интернет, социальных сетей для передачи информации и координации террористической деятельности;
- г) использование кол-центров и хакеров для осуществления террористической деятельности, направленной в том числе и на нарушение функционирования критически важных объектов;
- д) использование платежных систем для финансирования деятельности террористических организаций.

Информационные и технологические формы, методы работы по воспрепятствованию использованию легальных каналов в целях информационного терроризма описаны в вышеуказанных документах ОДКБ, организационные вопросы в данной области являются предметом деятельности компетентных органов. Вместе с тем отсутствует системный подход в привлечении средств массовой информации, общественных организаций и граждан к противодействию участникам террористической деятельности. Национальные антитеррористические органы не являются координаторами этой работы. С учетом роста влияния цифровизации на деятельность общества вопросы скоординированного противодействия информационному терроризму требуют дополнительного изучения.

2. Краткая характеристика отдельных видов легальной миграции

Массовое переселение иностранных граждан

Как правило, данный процесс связан с трудовой миграцией, поэтому относится к плановым мероприятиям. Своевременная подача документов позволяет провести обстоятельную проверку личных данных иностранных граждан, определить группы риска. Размещение переселенцев осуществляется во временных пунктах приема с их дальнейшим направлением к местам проживания.

Контроль за прибытием переселенцев к намеченному месту проживания, их регистрацией в местных органах власти и правоохранительных органах, а также натурализацией позволяет своевременно определить возможные риски.

Наибольшее внимание специальных служб могут привлечь лица в возрасте от 20 до 40 лет, не имеющие семей. В ходе соответствующей проверки определяются лица, склонные к нарушению правопорядка. Более продолжительный контроль может быть осуществлен, как правило, в отношении лиц, входящих в группы риска.

Массовое переселение беженцев

Данный процесс практически всегда прогнозируем, однако он, как правило, протекает скоротечно. Поэтому в случае отсутствия необходимой инфраструктуры для приема иностранных граждан, подготовленных специалистов из числа сотрудников правоохранительных органов и специальных служб для фильтрации беженцев могут возникнуть проблемы с контролем за перемещением указанных лиц. В отличие от переселенцев, беженцы на начальном этапе должны располагаться на закрытой охраняемой территории. В качестве охраны могут быть использованы как сотрудники правоохранительных органов, так и работники частных охранных организаций или иных организаций с аналогичным статусом.

Дальнейшая деятельность беженцев осуществляется в соответствии с миграционным законодательством. Правильно организованная работа по размещению беженцев и их фильтрации делает контроль за ними предсказуемым и управляемым.

Массовое пребывание болельщиков

Особое внимание компетентных органов данный процесс привлекает в условиях нестабильности внутривнутриполитической обстановки в стране пребывания. Пограничный контроль является первичным фильтром миграции, не позволяя пересечь государственную границу лишь в том случае, если лицо, склонное к противоправной деятельности, зарегистрировано в специальной базе данных. Для оперативного контроля за данной группой лиц необходима не только соответствующая база данных, но и информационная инфраструктура, позволяющая оперативно осуществлять проверку персональных данных болельщиков и других категорий иностранных граждан, прибывших на спортивные и иные массовые мероприятия (например, музыкальные фестивали, форумы и т.д.).

Процесс прибытия болельщиков характеризуется скоротечностью, одновременностью и масштабностью. В этих условиях внимание правоохранительных органов и специальных служб должно быть сосредоточено на местах скопления болельщиков и поведении их лидеров. При этом в основном используются данные специальных служб. Подразделения специального реагирования правоохранительных органов приводятся в полную готовность. Серьезным подспорьем в обеспечении общественного порядка могут стать работники частных охранных организаций или иных организаций с аналогичным статусом. Важным условием их участия в данных мероприятиях является наличие у них специальной подготовки по взаимодействию с правоохранительными органами.

Обращает на себя внимание процесс идеологической и информационной работы с местным населением. Несвоевременность социально-экономических, организационных и пропагандистских действий органов власти, а также отсутствие публичной разъяснительной работы с гражданами создают условия, которые подталкивают на определенное время часть местного населения к поддержке участников террористической деятельности. Поэтому представляется целесообразным создание в составе правоохранительных органов структуры в области специальной пропаганды с соответствующим техническим обеспечением ее деятельности. Кроме того, важно иметь комплексные планы по взаимодействию государственных, местных органов власти, наиболее крупных общественных организаций и субъектов негосударственной сферы безопасности на период чрезвычайных ситуаций. Более подробно этот процесс описан в модельных законах ОДКБ «Об обеспечении национальной безопасности» и «О негосударственных субъектах обеспечения национальной безопасности».

3. Меры по воспрепятствованию использованию легальных каналов для проникновения международного терроризма на территорию государств – членов ОДКБ

В целях воспрепятствования использованию легальных каналов для проникновения международного терроризма на территорию государств – членов ОДКБ применяются меры законодательного, оперативно-разыскного и

информационного характера. Наибольшая эффективность механизма по выявлению, предупреждению, пресечению противоправной практики участников террористической деятельности достигается в результате комплексного, системного подхода исполнительных органов власти во взаимодействии со специальными службами, при активной поддержке населения.

Уголовно-правовые меры

На основании статьи 8 Устава Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 года (с последующими изменениями) государства – члены ОДКБ координируют и объединяют свои усилия в борьбе с терроризмом, экстремизмом и другими угрозами безопасности государств – членов ОДКБ.

В последние годы резко возросло количество лиц, участвующих в вооруженных конфликтах на территории третьих стран. По возвращении в свои государства некоторые граждане, прошедшие подготовку в лагерях боевиков, принявшие участие в вооруженных конфликтах, получившие навыки минно-взрывного дела, ведения боевых действий, поддержания конспиративных связей, могут распространять экстремистскую идеологию и заниматься организацией террористической деятельности, что представляет серьезную угрозу как для национальной, так и для коллективной безопасности государств – членов ОДКБ.

По данным открытых источников, на Ближнем Востоке в боевых действиях на стороне экстремистов приняли участие около 10 тысяч выходцев из государств – членов ОДКБ². Несложно оценить деструктивный потенциал такого количества подготовленных боевиков, сплоченных религиозно-экстремистской идеологией. Согласно официальной статистике только в 2021 году произошло более семи тысяч террористических актов в 75 странах, то есть ежедневно совершается до 30 подобных преступлений. Их жертвами стали 23 тысячи человек³.

В этих условиях особую актуальность приобретает своевременное выявление участников террористической деятельности на стадии пересечения ими государственной границы. Такая работа осложняется из-за применяемых ими ухищрений, среди которых наиболее распространено использование поддельных паспортов или документов, выданных на вымышленные имена. Этому способствуют действующие на постсоветском пространстве многочисленные подпольные лаборатории, специализирующиеся на изготовлении фиктивных документов, необходимых как для выезда, так и для легализации на территории государств – членов ОДКБ.

В качестве одной из мер противодействия рекомендуется предусмотреть обязательное дактилоскопирование лиц из групп риска, ведение в рамках ОДКБ единого списка террористических организаций, участников террористической деятельности, а в целях выявления и пресечения каналов международного

² https://lenta.ru/news/2016/06/07/odkb_syria/

³ <https://russian.rt.com/world/news/914778-sovbez-zhertva-terakt>

терроризма – использовать такие механизмы, как «контролируемая поставка» и прочие.

Таким образом, борьба с преступлениями террористической направленности требует уголовно-правовых мер по предупреждению и раскрытию, выявлению причин и условий, способствующих их совершению, по воспрепятствованию использованию легальных каналов для проникновения участников международной террористической деятельности на территорию государств – членов ОДКБ.

Требует проработки вопрос о признании факта участия лица в террористической деятельности на территории иностранного государства в качестве отягчающего обстоятельства.

Вместе с тем, несмотря на строгие меры наказания, установленные в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ за участие или пособничество террористической деятельности, кардинально решить вопрос о ликвидации кадровой ресурсной базы для террористических организаций не удастся. Это связано с тем, что активность участников террористической деятельности стимулируется их идеологической обработкой и материальным вознаграждением.

В связи с этим уголовная ответственность за террористическую деятельность должна сочетаться с публичным развенчанием терроризма (при активном участии в такой работе религиозных организаций и средств массовой информации), решением социально-экономических проблем в обществе, духовно-нравственным воспитанием граждан, особенно молодежи, а также привлечением общественных организаций правоохранительной направленности и граждан к обеспечению антитеррористической деятельности.

Административно-правовые меры

С учетом реальности угроз, исходящих от участников международной террористической деятельности, представляется очевидным, что введение дополнительных механизмов для воспрепятствования использованию легальных каналов путем установления профилактического и превентивного контроля за миграционными потоками с помощью административных мер может стать средством повышения эффективности миграционной политики государств – членов ОДКБ.

В связи с этим рекомендуется государствам – членам ОДКБ на законодательном уровне дополнить административное законодательство новыми мерами по воспрепятствованию использованию легальных каналов для скрытой миграции участников международной террористической деятельности в части, касающейся:

– ограничения въезда (в форме запрета, установления контроля за передвижением) определенным категориям иностранных граждан (например, лицам, имеющим двойное гражданство либо вид на жительство, полученные в государствах не своей гражданской принадлежности), причастным либо подозреваемым в причастности к деятельности террористических организаций;

– ограничения выезда для граждан в страны (на их отдельные территории) в соответствии с решением уполномоченных компетентных

органов государства въезда/выезда, исполняющих полномочия в области регулирования и контроля указанных вопросов⁴;

– применения административных мер принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства как из государств дальнего зарубежья, так и из государств – членов ОДКБ, чье пребывание на территории государства въезда представляет угрозу безопасности национальным интересам государства въезда.

В последнем блоке правовых инноваций в рамках развития института принуждения, применяемого к рассматриваемой категории лиц, рекомендуется законодательно закрепить механизмы миграционного контроля (надзора), а также вынесения представления физическому лицу о нежелательности пребывания (проживания) на территории государства – члена ОДКБ.

В качестве мер предупреждения терроризма и обеспечения жизненно важных интересов государства рекомендуется определить и утвердить перечень административно-территориальных единиц и населенных пунктов, где проживание иностранным гражданам не разрешается.

Также одним из инструментов ограничительных мер может быть введение административно-правового института «соглашения о лояльности».

Речь идет о механизме, в рамках которого иностранные граждане и лица без гражданства для въезда на территорию государства – члена ОДКБ официально принимают на себя письменные обязательства, нарушение которых может повлечь за собой объявление о нежелательности пребывания (проживания) на территории государства – члена ОДКБ и утрату права на нахождение на его территории за совершение таких правонарушений, как несоблюдение законодательства, участие в политической деятельности и деятельности запрещенных организаций.

Вопросы миграционного надзора, механизмы обеспечения особого миграционного статуса («контролируемое пребывание») рекомендуется учесть в национальном законодательстве, регламентирующем деятельность правоохранительных органов.

Представляется, что в условиях введения правового статуса «контролируемое пребывание» сущность надзора в контексте рассматриваемой проблематики будет заключаться в установлении дополнительных обязанностей или ограничений.

Так, введение особого статуса «контролируемое пребывание» позволяет говорить о развитии института специального (персонального) административного надзора в направлении введения новой категории «иммиграционный надзор» и закрепления круга поднадзорных лиц.

⁴ Например, в Российской Федерации, в структуре МИД России функционирует самостоятельное подразделение – Департамент Ситуационно-кризисный центр МИД России (ДСКЦ), созданный в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1198 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

К числу основных задач ДСКЦ относится предупреждение о местах, посещение которых для граждан Российской Федерации является нежелательным. Предупреждение делается на основании фактологической информации, поступающей прежде всего от компетентных органов иностранных государств и находящихся там российских загранучреждений.

К числу лиц, подлежащих иммиграционному надзору, рекомендуется отнести лиц, ищущих убежище на территории государств – членов ОДКБ, в особенности прибывших на их территории в экстренном массовом порядке, чьи персональные данные установить не представляется возможным. Иммиграционный надзор рекомендуется устанавливать с учетом риск-ориентированного подхода в отношении всех категорий иностранных граждан, оказавшихся в нестандартных ситуациях с точки зрения обычных иммиграционных процедур.

Осуществление надзора за указанными выше категориями лиц имеет целью предупреждение преступлений террористической или экстремистской направленности со стороны этих категорий лиц путем оказания на них необходимого воспитательного и профилактического воздействия. Легализация института иммиграционного надзора позволит правоохранительным органам государств – членов ОДКБ на законных основаниях применять превентивные меры принуждения к таким категориям лиц.

При этом необходимо отметить, что правовая природа иммиграционного надзора не имеет цели унижить человеческое достоинство этих лиц либо скомпрометировать их. Наоборот, его осуществление направлено на окончательное включение таких лиц в принимающий социум. Установленные дополнительные обязанности, запреты, ограничения в отношении этих лиц обеспечивают возможность правоохранительным органам осуществлять надзор за их выполнением, что, естественно, создает для поднадзорного определенные неудобства. Но они направлены на ограничение или исключение условий, способствующих свободному совершению данной категорией лиц противоправных деяний экстремистской или террористической направленности.

Введение института специального иммиграционного надзора позволяет говорить о необходимости расширения потенциала миграционных служб, включая создание и ведение соответствующих информационных ресурсов.

Представляется, что в условиях введения статуса «контролируемое пребывание» сущность иммиграционного надзора в контексте рассматриваемой проблематики будет заключаться в установлении дополнительных обязанностей или ограничений. Среди них, например, обязательная явка с определенной периодичностью в правоохранительный орган по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации и другие. Соответственно, в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, уклоняющихся от обязательной явки в подразделения иммиграционного надзора или от выезда из государства – члена ОДКБ, могут быть инициированы процедуры розыска в целях установления места их нахождения.

В случае несоблюдения установленных административных ограничений или невыполнения обязанностей в рамках иммиграционного надзора в отношении поднадзорных лиц может быть установлена ответственность в соответствии с национальным законодательством. Его надлежащее обеспечение помимо традиционных форм контроля (явка в орган внутренних дел,

посещение по месту проживания) возможно посредством различных инструментов электронного надзора⁵.

Таким образом, законодательное установление дополнительных мер административно-правового воздействия будет способствовать нейтрализации каналов проникновения терроризма.

Оперативно-разыскные меры

Осуществление оперативно-разыскных мероприятий является преобладающим аспектом в выявлении и перекрытии каналов для проникновения международного терроризма на территорию государств – членов ОДКБ. Анализ основных международных правовых актов в сфере противодействия терроризму, в частности модельного Соглашения о сотрудничестве государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере оперативно-разыскной деятельности, утвержденного постановлением ПА ОДКБ от 30 октября 2018 года № 11-4, позволяет констатировать, что государства – члены ОДКБ, принимая во внимание документы, принятые в рамках Организации Объединенных Наций, Содружества Независимых Государств, Организации Договора о коллективной безопасности, а также другие документы международного характера, касающиеся их коллективной безопасности, борьбы с терроризмом, осуществляют сотрудничество и оказывают друг другу содействие путем:

– обмена оперативно-разыскной и иной информацией, создания и использования совместного информационного банка, а также механизма систематизации и обмена проверенными сведениями о террористических и экстремистских организациях, их лидерах и участниках, перемещениях данных лиц, в том числе с использованием поддельных документов, в целях их задержания, пресечения преступной деятельности и привлечения к уголовной ответственности в соответствии с национальным законодательством государств – членов ОДКБ;

– выявления и перекрытия в ходе скоординированных оперативно-разыскных мероприятий и действий каналов поступления на территорию государств – членов ОДКБ наркотических средств и психотропных веществ, огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, незаконных мигрантов, вербовки и переброски граждан государств – членов ОДКБ в зоны вооруженных конфликтов и обратно, финансирования терроризма и экстремизма, торговли людьми и прочего.

⁵ Например, Канадское агентство пограничных служб (CBSA) применяет такой инструмент контроля за отдельными категориями лиц, как система голосовой отчетности (VR), использующая биометрическую технологию голосовой печати по телефону, через согласованные промежутки времени. Данная система позволяет иностранным гражданам, находящимся в отдаленных местах, сообщать о своем месте нахождения без личного посещения агентства. При этом используются как сотовые, так и стационарные телефоны. При голосовом отчете по мобильному телефону местоположение лица фиксируется по его геолокации.

Следует отметить, что в качестве пилотного проекта, сроком на два года, в Торонто проходит апробацию технология электронного мониторинга (EM), предоставленная Исправительной службой Канады (CSC). Для участия в данной программе отобран круг лиц, в зависимости от степени риска, которые контролируются системой с помощью GPS и (или) радиочастотных приемников.

При этом компетентные органы выявляют на своей территории каналы поступления на территорию государств – членов ОДКБ наркотических средств и психотропных веществ, оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, незаконных мигрантов, вербовки и переброски граждан государств – членов ОДКБ в зоны вооруженных конфликтов и обратно, финансирования экстремизма и терроризма, анализируют и обобщают имеющуюся информацию о физических и юридических лицах, находящихся (зарегистрированных) на территории иных государств – членов ОДКБ, а также третьих стран, причастных к функционированию указанных каналов.

Компетентный орган государства – члена ОДКБ, выявивший каналы проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ, принимает меры по документированию на своей территории преступных действий лиц, причастных к их функционированию, а при необходимости в ходе скоординированных действий по их блокированию информирует компетентные органы заинтересованных сторон и предлагает проведение комплекса необходимых оперативно-разыскных мероприятий и действий.

Информационные меры

Обмен информацией является одним из основополагающих аспектов противодействия терроризму. Изучение массива международных правовых актов в сфере противодействия терроризму позволяет констатировать, что в целях выработки совместных мер по выявлению и перекрытию каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ необходимо сотрудничать и координировать свою деятельность, объединять усилия государственных органов, общественных и иных организаций, граждан, а также использовать возможности средств массовой информации по следующим основным направлениям:

- выработка согласованных подходов в области выявления и перекрытия каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;
- выявление каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ, установление за участниками террористической деятельности контроля и (или) пресечение их противоправной деятельности;
- выявление способов, используемых участниками террористической деятельности для проникновения на территорию государств – членов ОДКБ;
- осуществление согласованных мер по выявлению участников террористической деятельности, их задержанию;
- координация и взаимодействие при проведении совместных мероприятий по выявлению и перекрытию каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;
- разработка и реализация совместных планов по выявлению и перекрытию каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;
- гармонизация законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам выявления и перекрытия каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов

по вопросам выявления и перекрытия каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;

- проведение совместных научных исследований по проблемам выявления и перекрытия каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;

- согласование позиций для участия в международных организациях и международных форумах по вопросам выявления и перекрытия каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ.

При этом компетентные органы государств – членов ОДКБ сотрудничают по основным направлениям в следующих формах:

- выполнение запросов об оказании содействия:

- в проведении согласованных оперативно-разыскных мероприятий по выявлению и перекрытию каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;

- в розыске и задержании нарушителей;

- в проведении иных мероприятий, представляющих взаимный интерес;

- обмен информацией:

- об использовании каналов проникновения на территорию государств – членов ОДКБ для совершения актов терроризма и экстремизма;

- о лицах и организациях, подозреваемых в причастности к использованию каналов проникновения участников террористической деятельности на территорию государств – членов ОДКБ;

- о конкретных фактах и событиях, связанных с использованием участниками террористической деятельности каналов проникновения на территорию государств – членов ОДКБ;

- об имевших место или предполагаемых контактах между отдельными лицами и преступными группами, использующими каналы проникновения участников террористической деятельности на территорию государств – членов ОДКБ;

- о формах и методах деятельности организаций и отдельных лиц по использованию каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;

- об источниках финансирования каналов проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ;

- о направлении в банк данных Организации информации по вопросам выявления и перекрытия каналов проникновения участников террористической деятельности на территорию государств – членов ОДКБ;

- об образцах документов, дающих право на пересечение границ государств – членов ОДКБ, и об изменении форм и требований к документам для въезда, пребывания и выезда с территорий государств;

- об опыте работы, в том числе путем проведения совещаний, конференций и семинаров;

- о законодательных и иных нормативных правовых актах, материалах по вопросам выявления и перекрытия каналов проникновения.

4. Выводы и предложения

Анализ нормативно-правовой базы государств – членов ОДКБ свидетельствует о том, что понятия «скрытая миграция участников террористической деятельности», «информационный терроризм», а также условия и механизмы воспрепятствования использованию легальных каналов для проникновения терроризма на территорию государств – членов ОДКБ в национальных правовых системах не содержатся.

Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в области миграции

1. Ввести в статью «Основные понятия» термин «особый период миграционного контроля (надзора)»:

особый период миграционного контроля (надзора) – временное изменение порядка миграционного контроля (надзора), вводимое органами миграционной службы по согласованию с национальными антитеррористическими органами в условиях введения режима «террористическая опасность».

2. Ввести статью «Порядок деятельности органов миграционной службы в особый период миграционного контроля (надзора)», закрепив в ней меры:

по ограничению пропуска на государственной границе лиц, относящихся к группам риска (определяются решением высшего исполнительного органа государства);

по усилению паспортного контроля на государственной границе;

по усилению миграционного контроля и надзора за лицами, относящимися к группам риска;

по усилению охраны пунктов временного содержания лиц, не прошедших специальную проверку в соответствии с правилами миграционного учета.

3. Ввести статью «Правовые основания для ограничений въезда на территорию государства», закрепив в ней следующие положения:

«Иностранцу может быть отказано во въезде на территорию государства, если:

въезжающий представляет угрозу для обороноспособности или национальной безопасности государства, общественного порядка либо здоровья населения;

въезжающий совершил административное правонарушение или умышленное преступление на территории государства;

въезжающий в пункте пропуска не представил необходимые документы или сведения, тем самым нарушив правила пересечения государственной границы, таможенные правила либо санитарные нормы;

въезжающий участвует в деятельности организации, включенной в установленный перечень и в отношении которой есть сведения о причастности к терроризму;

въезжающий подлежит либо подвергся ранее высылке из государства;

въезжающий ранее нарушил режим пребывания в государстве».

Рекомендации по совершенствованию национального законодательства в области антитеррористической деятельности

1. Ввести в статью «Основные понятия» следующие термины: «скрытая миграция участников террористической деятельности», «информационный терроризм»:

скрытая миграция участников террористической деятельности – использование участниками террористической деятельности каналов легальной миграции для проникновения на территорию государства пребывания;

информационный терроризм – использование технологий Интернета и социальных сетей для ведения террористической деятельности.

2. Ввести статью «Организация профилактической и предупредительной работы с лицами, относящимися к группам риска», закрепив в ней меры:

по определению критериев для отнесения лиц к группам риска;

по определению сферы ответственности компетентных органов по организации общей и индивидуальной работы с лицами, относящимися к группам риска;

по развитию и совершенствованию информационной инфраструктуры, сопряженной с базами иммиграционного контроля, для осуществления проверки персональных данных лиц, относящихся к группам риска;

по организации взаимодействия с общественными организациями правоохранительной направленности и представителями землячеств (компактных этнических поселений).

3. Ввести статью «Координация действий национальных антитеррористических органов и миграционной службы по противодействию скрытой миграции участников террористической деятельности», закрепив в ней меры:

по порядку обмена информацией о фактах скрытой миграции участников террористической деятельности;

по согласованию совместных действий по усилению приграничного и миграционного контроля, проведению контртеррористических операций;

по участию местных органов власти в мониторинге антитеррористической защищенности критически важных и социальных объектов.

4. Ввести статью «Противодействие информационному терроризму в цифровой среде», закрепив в ней меры:

по организации мониторинга за распространением в средствах массовой информации сведений, провоцирующих население на осуществление антиобщественных действий;

по выявлению и закрытию сайтов в сети Интернет и страниц в социальных сетях, пропагандирующих терроризм, распространяющих пособия по организации антиобщественной деятельности, осуществляющих сбор средств для запрещенных законом организаций;

по организации мониторинга за состоянием информационной безопасности критически важных объектов и их защищенности от действий кол-центров и хакеров;

по организации контрпропагандистской работы в целях разоблачения недостоверной информации, носящей провокационный характер.

Заключение

Проблема законодательного урегулирования вопросов воспрепятствования легальным каналам для скрытой миграции участников террористической деятельности и противодействия информационному терроризму требует пристального внимания национальных антитеррористических органов и миграционных служб государств – членов ОДКБ.

По существу, речь идет о введении национальными законодателями в правовой оборот новых правовых категорий, характеризующих международные миграционные процессы, влекущие за собой негативные последствия в виде террористической деятельности в государствах въезда, в том числе гражданской принадлежности.

Представляется, что на законодательном уровне будет реализована общегосударственная превентивная функция по отношению к потенциальным участникам террористической деятельности в лице граждан государств – членов ОДКБ, завербованных со стороны эмиссаров террористических организаций или желающих по собственной инициативе участвовать в террористической деятельности.

Ключевыми средствами правового регулирования противодействия использованию легальных каналов миграции международными террористическими и экстремистскими организациями являются административные запреты, а также правовые нормы, определяющие порядок привлечения лиц к административной либо уголовной ответственности за нарушение национального законодательства государств – членов ОДКБ.

Единые правовые подходы к перекрытию каналов проникновения участников международной террористической деятельности на территорию государств – членов ОДКБ позволят существенно снизить уровень угроз их национальной безопасности, повысить защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства.