

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Научная статья

УДК 343.326

EDN: RWZNIJ

doi: 10.21685/2307-9525-2024-12-3-8

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕРЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Владислав Георгиевич Романовский

Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

ur406@mail.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Терроризм представляет собой глобальную угрозу, которая требует экстраординарных методов противодействия. С учетом того, что главная задача государства в этой сфере состоит в предотвращении террористических атак, все более востребованными становятся различные административные меры, нацеленные на профилактику преступных действий. Основная цель – изучение зарубежного опыта введения административных мер в сфере противодействия терроризму, профилактика проявлений терроризма. *Материалы и методы.* Эмпирическую базу исследования составили различные зарубежные акты, среди которых следует особо выделить Закон Сингапура от 27 июля 1960 г. № 18 о внутренней безопасности; Закон Франции от 30 октября 2017 г. № 2017-1510 «Укрепление национальной безопасности и борьба с терроризмом»; Акт Соединенного Королевства 2011 г. о мерах по предупреждению и расследованию терроризма и др. Основной метод исследования – сравнительно-правовой, который позволяет перенести зарубежный опыт в российскую правотворческую практику. *Результаты.* Главный вывод заключается в определении эффективности законодательных актов, устанавливающих меры административного воздействия к лицам, в отношении которых есть достаточные основания для подозрений в причастности к террористической деятельности. Основная задача таких мер – профилактика терроризма, выявление лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, и их социальная реабилитация. *Выводы.* Обоснован вывод о необходимости закрепления реестров профилактического учета лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, введение мер административного контроля, предусматривающих некоторые ограничения основных прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: терроризм, административное воздействие, контроль, ограничения прав человека, административный учет, противодействие

Для цитирования: Романовский В. Г. Административные меры в сфере противодействия терроризму в России и за рубежом // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2024. Т. 12, № 3. С. 74–84. doi: 10.21685/2307-9525-2024-12-3-8 EDN: RWZNIJ

PUBLIC LEGAL (STATE LEGAL) SCIENCES

Original article

ADMINISTRATIVE MEASURES IN THE FIELD OF COUNTERING TERRORISM IN RUSSIA AND ABROAD

Vladislav G. Romanovsky

Penza State University, Penza, Russia

up406@mail.ru

Abstract. *Background.* Terrorism is a global threat that requires extraordinary countermeasures. Taking into account the fact that the main task of the state in this field is to prevent terrorist attacks, various administrative measures aimed at preventing criminal acts are increasingly in demand. The main aim is to study foreign practices of introducing administrative measures in the field of countering terrorism and preventing manifestations of terrorism. *Materials and methods.* The empirical basis of the study is made up of various foreign acts, among which the Internal Security Act of Singapore dated July 27, 1960 No. 18, Law of the French Republic dated October 30, 2017 No. 2017–1510 “Strengthening national security and combating terrorism” and Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 of the United Kingdom Act should be highlighted. The main research method is comparative legal, which allows transferring the foreign practices into Russian law-making practice. *Results.* The main conclusion is to determine the effectiveness of legislative acts that establish administrative measures against persons in respect of whom there are sufficient grounds for suspicion of involvement in terrorist activity. The main objective of such measures is terrorism prevention, identification of persons suspected of involvement in terrorist activity and their social rehabilitation. *Conclusions.* The article substantiates the need to establish registers of preventive records of persons suspected of involvement in terrorist activity and to introduce administrative control measures that provide for certain restrictions on the fundamental human and civil rights and freedoms.

Keywords: terrorism, administrative influence, control, restrictions on human rights, administrative accounting, counteraction

For citation: Romanovsky V.G. Administrative measures in the field of countering terrorism in Russia and abroad. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo" = Electronic scientific journal "Science. Society. State"*. 2024;12(3):74–84. (In Russ.). doi: 10.21685/2307-9525-2024-12-3-8

Терроризм в XXI в. не перестал быть историческим явлением, его опасность, наоборот, резко возросла: специалисты ввели в оборот понятие «катастрофический терроризм», при котором действия даже одного преступника могут создавать риски общегосударственного масштаба. Это означает, что первичное значение приобретают предупредительные меры, нацеленные на недопущение совершения противоправных действий. В этом аспекте необходимо совершенствование административных мер, цель которых профилактика терроризма (и смежных явлений, способствующих его распространению). До сих пор в юридической науке присутствует тезис: основная мера борьбы с терроризмом – установление мер уголовной ответственности. Не принижая его в целом, следует отметить, что профилактические меры все больше носят административный характер. При этом профилактика рассматривается не только как соответствующая правовая пропаганда, распространение знаний об угрозах, создание нравственной общественной среды, но и как активная деятельность правоохранительных органов: выявление лиц, склонных к деструктивному поведению, их учет и точечная работа по их социализации; проведение разведывательных оперативных мероприятий;

нейтрализация угроз на стадии их формирования [1]. В этих аспектах уголовно-правовые методы борьбы применяются уже на завершающих стадиях противодействия, если есть в них необходимость.

В декабре 2023 г. директор ФСБ России на итоговом заседании Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба рассказал о проделанной работе именно по предотвращению терактов (146), пресечению организованных преступных групп, занимавшихся незаконным оборотом оружия (180), блокированию счетов лиц, причастных к финансированию терроризма (более 4 тыс.)¹.

Зарубежные исследования показывают, что наибольшие трудности в предотвращении актов террористического характера возникают в силу смены принципов организации преступных сообществ [2]. Если ранее террористические структуры строились по принципу строгой иерархии с функциональным разделением участников и четким формированием управленческих единиц, то сейчас в основе сетевое управление, использующее максимальную децентрализацию [3]. Это повлияло на методы борьбы: ранее основная задача правоохранительных органов заключалась в нейтрализации руководства террористической организации, что влекло за собой ее дезориентацию, а затем и распад. Сейчас даже ликвидация лидера (или всей верхушки) не приводит к уничтожению всей существующей структуры. Более того, практика показывает, что как в древнегреческой мифологии у Лернейской гидры при отрубании одной головы на ее месте вырастало три новых, так и в средствах массовой информации вслед за отчетом об устранении главы какой-то террористической группы в перспективе начинают публиковаться сведения о возросшей активности новых подразделений с обновленными наименованиями. В специализированной литературе подчеркивают, что современные преступные сообщества – это слабосвязанные структуры, но приведшие к созданию высокоадаптивных и устойчивых команд, действия которых изменчивы, непредсказуемы и часто смертоносны [4]. При этом они становятся сложными «социотехническими системами», к которым также могут применяться методы алгоритмизации для прогнозирования возможных атак [5]. Наибольшие опасения вызывает и то, что подобные методы взаимодействия перенимают и наркопреступники, и «оружейные бароны», и этнические банды [6]. Это указывает на то, что необходимо исследовать не только политические причины терроризма, но и психологические особенности самих террористов [7, 8]. Определение профиля позволит вести эффективную профилактическую работу [9].

Изменились и подходы к вербовке сторонников. Традиционным считался метод личного вовлечения в преступную деятельность, когда потенциальный сторонник обрабатывался прямым контактом. Ему предоставлялась соответствующая литература, в конце 90-х гг. практиковалась передача кассет с аудио- и видеозаписями. Сейчас цифровые технологии поменяли принципы коммуникационного взаимодействия. В зарубежной криминологической литературе появился специальный термин «одинокий волк» – террорист, как правило, потомок иммигрантов (второе, а чаще – третье поколение), не создающий формальные связи с какой-то известной террористической организацией [10]. Идеологическую обработку проходит самостоятельно через социальные сети, мессенджеры, телеграм-каналы, различные чаты, интернет-сайты. Для этого не требуется личное общение, используются система хештегирования, публикация рекламных роликов, информационных сообщений, перенаправляющих на радикальные ресурсы, знакомство с которыми и создает соответствующее мировоззрение [11]. Результатом уже выступает создание эхо-камеры – информационного пространства, в рамках которого обмен данными происходит только между сторонниками какого-то учения. При этом формируется одностороннее восприятие действительности. Все альтернативные точки зрения не допускаются, отсеиваются, чтобы не породить даже тени сомнения во внушаемой доктрине. Подобное явление обусловило криминализацию самостоятельных

¹ Директор ФСБ России провел итоговое заседание Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба // Национальный антитеррористический комитет : сайт. URL: <http://nac.gov.ru/nak-prinimaet-resheniya/direktor-fsb-rossii-provyol-itogovoe-zasedanie.html> (дата обращения: 06.05.2024).

действий (без посредника) по знакомству с деструктивными материалами¹. Отсутствие внешних связей с известными террористическими организациями усложняет поиск таких «одиноких волков». Обнаружение их крайне затруднительно, поскольку создание закрытых каналов, сложно отслеживаемых спецслужбами, возможно даже не очень опытными пользователями. Например, допросы Умара Фарука Абдулмуталлаба, предпринявшего нападение на борту самолета в 2009 г., показали, что основой формирования его мировоззрения стал контент со сценами насилия в интернете. Спустя некоторое время он ограничил свои социальные связи, общаясь только с единомышленниками, поиск которых осуществлял также на просторах виртуального мира [12].

В процессе формирования психологии «одинокого волка» значимое место занимает саморадикализация. Специалисты отмечают, что она не происходит одномоментно, хотя некоторые события и могут стать катализатором. Одним из популярных объяснений «пути к преступлению» выступает концепция «лестница к террору», которую представил профессор психологии Ф. М. Могаддам. Его основная метафора строится на том, что вся эта дорога – это лестница, где на первой ступени находится наибольшее число граждан, чем выше подъем, тем меньше их остается. В этой части основа первого этажа – социальное недовольство и ощущение социальной несправедливости, что рассматривается как «топливо» для вступления на путь терроризма. Второй этаж – формирование агрессии на образ врага, третий – моральное одобрение террористических методов, и уже финал – вербовка для участия в террористических атаках [13]. Автор тем самым подчеркивает, что антитеррористическая политика заостряет свое внимание на самих террористах (а это верхний самый малочисленный этаж). В профилактике необходимо сместить акценты на нижние ступени.

Обратим внимание, что саморадикализация существует даже в таких странах, которые ассоциируются с местами достаточно сильного социального контроля за населением. Например, в Сингапуре, известном своим жестким законодательством в отношении различных преступных действий, признают, что это – растущая проблема для всей государственной системы, особенно в плане выявления «одиноких волков». В 2017 г. 22-летняя молодая женщина после просмотра контента, созданного террористической организацией, захотела поехать в Сирию для участия в боевых действиях. В декабре 2020 г. был задержан 16-летний юноша, планировавший нападение в двух мечетях Сингапура; на него повлияло видео о терактах в Новой Зеландии в 2019 г. В 2021 г. 20-летний молодой человек собирался осуществить нападения в синагогах, его мотивировали антисемитские ролики².

Приведенные властями Сингапура примеры иллюстрируют, что терроризм может носить различный характер, нацелен на разные социальные группы. Обращает внимание, что все перечисленные граждане были задержаны в соответствии с Законом Сингапура от 27 июля 1960 г. № 18 о внутренней безопасности³. Его полное наименование – Закон, обеспечивающий внутреннюю безопасность Сингапура, превентивное задержание, предотвращение подрывной деятельности, подавление организованного насилия против людей и имущества в определенных районах Сингапура, а также по вопросам, связанным с этим. Одним из главных положений Закона выступает возможность превентивного заключения лица, подозреваемого в угрозе внутренней безопасности Сингапура, на срок, не превышающий 30 дней. По истечении этого срока возможно издание приказа о задержании, при котором срок может быть продлен до двух лет. Если правонарушение, в котором подозревается гражданин, не является тяжким, то может быть издан ограничительный приказ. Лицо освобождается из-под ареста, но на него налагаются некоторые ограничения прав и свобод, в частности, наиболее распространенным выступает запрет на выезд за границу. Все указанные приказы издаются

¹ Fight against Terrorism // Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale : website. URL: https://www.esteri.it/en/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/temi_globali/lotta_terrorismo/ (дата обращения: 07.05.2024).

² The Threat of Self-radicalisation // SG101 : website. URL: <https://www.sg101.gov.sg/defence-and-security/case-studies/the-threat-of-self-radicalisation/> (дата обращения: 07.05.2024).

³ Internal Security Act // National Library Board : website. URL: <https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuuid=b2a0a2ac-0223-4169-ae42-131c4091e6bc> (дата обращения: 07.05.2024).

в административном порядке. Приказ о задержании на срок более 30 суток принимается министром внутренних дел, но он должен быть санкционирован Президентом страны. Все приказы, принятые в соответствии с данным Законом, не могут быть обжалованы в судебном порядке. В то же время создан Консультативный совет ISA, состоящий из судьи Верховного суда Сингапура и двух представителей, назначенных Президентом по согласованию с Председателем Верховного суда. Совет, рассматривая дело, представляет свои рекомендации Президенту на утверждение. Подобная модель подвергается критике. Основные аргументы сводятся к возможности преследования политических оппонентов [14]. Несмотря на это, Закон сохраняет свое действие, применяется практически только в отношении лиц, подозреваемых в террористической деятельности.

В Российской Федерации ключевым правовым актом в сфере противодействия терроризму выступает одноименный Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ¹. В его преамбуле определены цели регулирования, в числе которых «создание правовых и организационных основ профилактики терроризма». Кроме того, ст. 3 Федерального закона прямо предусматривает предупреждение терроризма как элемента общей системы противодействия. Есть указание на профилактику терроризма как вид государственной деятельности, в рамках которой должно происходить «выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов». В то же время обращение к тексту Закона показывает отсутствие конкретных профилактических мер, которые могут использоваться правоохранительными органами. В 2016 г. Закон «О противодействии терроризму» был дополнен нормами, наделяющими полномочиями органы публичной власти по принятию государственных программ, посвященных профилактике терроризма. Органы местного самоуправления не в полной мере понимают суть предоставленных полномочий. На данный вывод нацеливает знакомство с содержанием действующих программ. Во многих из них происходит смешение всех деструктивных явлений, с которыми необходимо выстраивать различные меры противодействия. Примером может служить Постановление Администрации Усть-Камчатского муниципального района Камчатского края от 28 августа 2018 г. № 297, утвердившее муниципальную программу «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма, наркомании и алкоголизма в Усть-Камчатском сельском поселении». Само название указывает, что терроризм «растворяется» в наркомании и алкоголизме. Признавая необходимость противодействия таким зависимостям, следует отметить, что терроризм находится в совершенно иной плоскости борьбы. Такое объединение снижает, в первую очередь, актуальность профилактики именно терроризма. Кроме того, скорее всего за все это будет отвечать один муниципальный служащий, в понимании которого профилактика алкоголизма является более наглядной по общим результатам, чем далекий терроризм (учитывая удаленность района от центра России). Цели Программы подтверждают смесь разнопорядковых явлений. В них и общее снижение уровня преступлений, и повышение спокойствия граждан, и безопасность дорожного движения. Это видение отражено и в индикаторах Программы.

Определение административных мер по противодействию террористическим угрозам можно осуществить благодаря обращению к зарубежному опыту. Ранее уже приводился пример Сингапура. Анализ антитеррористического законодательства ряда стран (особенно в той части, в которой оно доказало свою эффективность) может быть учтен российскими парламентариями при совершенствовании отечественной правовой базы.

Упрощение применения пресекательных мер в отношении лиц, подозреваемых в террористической деятельности, стало ответной реакцией на масштабные атаки. Принимаемые законы обозначились как экстраординарные, что не приводило к их отмене по истечении некоторого времени. Обратим внимание на законодательство Франции. В 2015 г. нападения террористов, повлекшие значительное число жертв среди мирного населения,

¹ О противодействии терроризму : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Правовой сервер Консультант-Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/?ysclid=lya1wqowsr799935888 (дата обращения: 08.05.2024).

привели к принятию Закона от 22 марта 2016 г. № 2016-339 «О противодействии и борьбе с невоспитанностью, против преступлений в сфере общественной безопасности и общественного транспорта»¹, Закона от 3 июня 2016 г. № 2016-731 «Об усилении борьбы с организованной преступностью, терроризмом и их финансированием, а также о повышении эффективности и гарантий уголовного судопроизводства»². Ключевой мерой, которая подверглась общественной критике, стала возможность установления полицейского надзора в отношении лиц, которые посещали территорию, контролируруемую террористической организацией, а потом вернулись во Францию. Эта мера рассматривалась как противостояние джихад-туризму. Она применялась министром внутренних дел (уведомлялся только прокурор), но допускалось обжалование в судебном порядке. Срок ограничений – 1 месяц, предполагающий установление определенного места жительства, обязанность отмечаться в органах полиции, нахождение дома в течение определенного времени. Дополнительная мера ограничений могла устанавливаться на срок три месяца и касалась уведомления о месте жительства и запрете на социальные связи с лицами, которые могут создавать угрозу общественному порядку. Таким лицам запрещается покидать территорию Франции. В каждом случае решение должно носить мотивированный характер.

В отношении тех лиц, которые намереваются покинуть Францию для участия в террористической деятельности или посещения территории, контролируемой террористической организацией, могут устанавливаться запреты на выезд из Франции сроком на шесть месяцев с возможным продлением до двух лет. Решение принимается министром иностранных дел.

Подобный опыт был оценен положительно, что нашло подтверждение в расширении ограничительных мер, введенных Законом от 30 октября 2017 г. № 2017-1510 «Укрепление национальной безопасности и борьба с терроризмом» (сокращенное название закона – SILT)³. В Кодексе внутренней безопасности появилась новая глава – VIII «Индивидуальные меры административного контроля и надзора». Административные меры могут применяться к гражданам, которые могут представлять серьезную угрозу безопасности, правам граждан и общественному порядку. Кодекс расшифровывает условия, при которых гражданин может рассматриваться как угроза безопасности:

- фиксация контактов лица с иными гражданами или организациями, которые так или иначе содействуют террористическим актам (подстрекают или участвуют в них);
- поддержка террористической деятельности, в том числе путем демонстрации символики, подстрекательства к терактам, их пропаганде либо путем распространения соответствующих идеологических материалов.

Единственная цель установления мер административного контроля – предотвращение террористических атак. Иными словами, Кодекс внутренней безопасности в этой части нацелен только на профилактику терроризма, что значительным образом сужает защиту общественной безопасности и общественного порядка. Такое ограничительное толкование обоснованно, поскольку в ином случае может привести к злоупотреблениям со стороны правоохранительных органов.

Административный контроль устанавливается министром внутренних дел с информированием прокуратуры и может включать в себя значительный перечень ограничительных мер, касающихся выбора места жительства, отчета в органах полиции, запрета на появление в определенных местах, установления электронного контроля (с согласия лица). Срок

¹ LOI n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs (1) // Legifrance : Le service public de l'accès au droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032282279> (дата обращения: 08.05.2024).

² LOI n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (1) // Legifrance : Le service public de l'accès au droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032627231> (дата обращения: 08.05.2024).

³ LOI n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (1) // Legifrance : Le service public de l'accès au droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000035932811> (дата обращения: 08.05.2024).

контроля – три месяца с возможностью продления, но не более года. Допускается досмотр помещений, принадлежащих лицам, находящимся под контролем (причем такой досмотр возможен в отсутствие собственника помещения, но при двух понятых). Закон вводит парламентский контроль: правительство представляет ежегодный отчет о вводимых мерах.

Введение административного контроля допускается и в Великобритании, при этом законодательство, устанавливающее такие меры, было принято раньше, чем во Франции. Первоначально в 2005 г. Акт о предупреждении терроризма¹ предусмотрел утверждение «контрольных приказов», в которых допускались фиксация места жительства, невозможность его покинуть в определенные часы, отчет в полицейских органах. Акт о мерах по предупреждению и расследованию терроризма² (принят в 2011 г.) расширил возможность ограничений прав человека для тех, кто подозревается в террористической деятельности. При этом действия, которые служат основанием для введения контрольных мер, трактуются достаточно широко:

- поведение, которое способствует совершению, подготовке или подстрекательству к совершению терактов или иных действий, их обусловливающих;
- поощрение организации, подготовки и подстрекательства терактов;
- поддержка или содействие лицам, которые, как известно или по мнению заинтересованного лица, были вовлечены в террористическую деятельность [15].

Акт 2011 г. не только затрагивает выбор места жительства, но и вводит меры контроля личного, социального и финансового характера. Таким образом происходит охват всех сторон жизни гражданина. Подвергаются контролю личные контакты (с пофамильным запретом на общение), участие в общественных мероприятиях, перемещение (обязательное уведомление о покупке проездных билетов), финансовые потоки (жесткие ограничения по осуществлению денежных переводов и получению любых финансовых услуг, вплоть до установления специализированного счета, через который могут проводиться операции). Аннулируется паспорт для выезда за границу. Весьма широкий контроль вводится в отношении применения электронных устройств, вплоть до использования только таких телефонов и компьютеров, которые имеют фиксированные линии связи. В качестве обеспечительной меры выступает возможность инспекционных проверок с изъятием коммуникационных устройств. На гражданина может быть возложена обязанность постоянного ношения электронного устройства, с помощью которого может быть установлена его связь с офицером полиции.

Все указанные меры не определяются как меры уголовно-процессуального принуждения, они носят административно-правовой характер. Их цель – предотвращение расширения террористической организации за счет вовлечения в свою деятельность новых сторонников. Но в данном случае гражданин не является прямым участником преступной организации, иначе он был бы привлечен к уголовной ответственности. Здесь, наоборот, уголовное преследование не начинается. Для постановки на контроль достаточно «разумных подозрений» в участии (прямом или косвенном) в террористической организации [16]. Подобная практика была критически оценена многими исследователями, где основные аргументы сводились к недопустимости включения в антитеррористическое законодательство понятий, которые могут получать двойное толкование [17–19]. Конкретные ограничения прописаны в «контрольном приказе», который выносится судом. В случае не терпящих отлагательства обстоятельств приказ издается в административном порядке, но с последующим судебным санкционированием. Основанием для судебного решения могут выступать секретные данные, о содержании которых лицо, в отношении которого издается «контрольный приказ», не уведомляется. Акт 2011 г., как и во Франции, устанавливает парламентский контроль: правительство каждые три месяца представляет соответствующий доклад об исполнении Акта.

¹ Prevention of Terrorism Act, 2005 // [legislation.gov.uk : website. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/pdfs/ukpga_20050002_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/pdfs/ukpga_20050002_en.pdf) (дата обращения: 15.05.2024).

² Terrorism Prevention and Investigation Measures Act, 2011 // [legislation.gov.uk : website. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/pdfs/ukpga_20110023_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/pdfs/ukpga_20110023_en.pdf) (дата обращения: 15.05.2024).

Приведенные меры в официальных документах определяются как экстраординарные, нацеленные на предотвращение терактов в стране, охрану общественной безопасности. Уровень террористической угрозы обуславливает особые подходы к их купированию. В Отчете специального докладчика Д. Андерсона (в 2013¹ и 2014² гг.) обозначена смена стратегии и тактики террористических организаций по подготовке и совершению преступлений. Максимальная децентрализация повышает роль преступника-одиночки, который может действовать по заданию различных организаций, не представляя даже, какая из них выдает ему конкретные поручения. Обращает внимание, что Д. Андерсон подчеркивает: эффективность Закона заключается в его простом наличии, даже если нормы на самом деле не принимаются; он является большим сдерживающим фактором.

В 2015 г. был принят Закон о борьбе с терроризмом и безопасности³, который не только сохранил действие административных мер, но и ограничил пределы судебной проверки, при которой основанием отмены может быть только выявление «явной ошибочности» представления органов полиции.

Закон от 29 ноября 2016 г. о полномочиях на проведение расследования⁴ касался в основном расширения возможностей правоохранительных органов по ведению электронного наблюдения. Был расширен список оперативно-разыскных мероприятий, в него вошли: хранение всех коммуникационных данных и истории интернета; хакерство от имени государства; перехват электронных данных; сбор персональных данных. Закон 2019 г. о борьбе с терроризмом и безопасности границ⁵ расширил экстерриториальное действие уголовного законодательства и предусмотрел уголовную ответственность для лиц, находившихся на территории, оказавшейся под контролем террористической организации. В 2021 г. Закон о борьбе с терроризмом и назначении наказаний⁶ в основном ужесточал систему уголовных наказаний, применяемых к лицам, совершившим преступления террористической направленности. Правотворческая политика показывает, что все антитеррористические правовые акты, принятые в Соединенном Королевстве, в течение последних 24 лет были направлены на предотвращение исламизма, радикального течения в мусульманстве. Это оставило вне поля зрения правый терроризм, который стал приобретать все большее значение, что отразилось и на уголовной статистике [20].

Попытка введения административного учета лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, осуществлялась и в России, но она носила отрицательный характер по ряду причин. Во-первых, она была реализована в рамках одного субъекта Российской Федерации – Республики Дагестан. Это однозначно поднимало вопрос о соблюдении принципа равенства прав граждан Российской Федерации. К тому же получалось, что данная проблема актуальна только для одной территории, а такой тезис выглядит весьма несправедливым. Во-вторых, правовое оформление попытки осуществлялось с помощью нормативного акта Министерства внутренних дел Республики Дагестан (Приказ МВД по Республике Дагестан от 3 апреля 2015 г. № 737 «Об утверждении порядка постановки на профилактический учет, внесению корректировок и снятию с учета АБД "Дагестан"»). К тому же впоследствии было

¹ Anderson D. Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012. Independent Reviewer of Terrorism Legislation. March 2013. Presented to Parliament pursuant to section 20 of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 // Independent Reviewer of Terrorism Legislation : website. URL: <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/first-report-tpims.pdf> (дата обращения: 15.05.2024).

² Anderson D. Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2013. Independent Reviewer of Terrorism Legislation. March 2014. Presented to Parliament pursuant to section 20 of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 // Independent Reviewer of Terrorism Legislation : website. URL: <http://www.statewatch.org/news/2015/mar/uk-indep-rev-tpim-report.pdf> (дата обращения: 15.05.2024).

³ Counter-Terrorism and Security Act, 2015 // Statewatch : website. URL: <http://www.statewatch.org/news/2015/feb/uk-cts-act-2015.pdf> (дата обращения: 15.05.2024).

⁴ Investigatory Powers Act, 2016 // legislation.gov.uk : website. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted> (дата обращения: 15.05.2024).

⁵ Counter-Terrorism and Border Security Act 2019 // legislation.gov.uk : website. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/3/contents> (дата обращения: 15.05.2024).

⁶ Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021 // legislation.gov.uk : website. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/11/contents> (дата обращения: 15.05.2024).

обнаружено, что документ так и не был официально опубликован. Данные факты были выявлены только после судебного разбирательства по жалобам тех граждан, которые были включены в специальный реестр¹. В-третьих, установленный административный учет влек за собой существенные ограничения конституционных прав, что противоречит Конституции Российской Федерации, определяющей базовый принцип, – такие ограничения возможны только на основании федерального закона. В-четвертых, даже указанный выше Приказ № 737 не содержал четких критериев, на основании которых гражданин подвергался постановке на профилактический учет. В ходе судебных заседаний были выявлены злоупотребления со стороны сотрудников правоохранительных органов.

В то же время подобный опыт профилактического учета граждан (хотя он и получил первоначальную негативную оценку в судебных органах) не отрицает необходимость его введения. Наоборот, все выявленные факты недобросовестного использования отдельных служебных полномочий должны стать условием для принятия федерального правового акта, препятствующего выявленным злоупотреблениям, с учетом как российского, так и зарубежного опыта. Практика показала, что постановка на профилактический учет должна способствовать не просто фиксации тех лиц, которые могут стать в дальнейшем преступниками, а их социальной адаптации и установлению позитивных моральных предписаний. Главная задача учета – предотвращение преступлений террористического характера, что и должно закрепиться в принятом федеральном законе.

Список литературы

1. Права человека и безопасность в современном мире: гибридные угрозы и новые вызовы : монография / Н. Н. Аверьянова, Д. С. Велиева, Е. А. Капитонова [и др.]. М. : Проспект, 2021. 152 с. EDN: [QPDDNB](#)
2. Spyropoulos A. Z., Ioannidis E., Antoniou I. Interoperability and Targeted Attacks on Terrorist Organizations Using Intelligent Tools from Network Science // *Information*. 2023. Vol. 14, № 10. P. 580. doi: [10.3390/info14100580](#)
3. Fu J., Fan Y., Wang Y., Wang S. Network Analysis of Terrorist Activities // *Journal of Systems Science and Complexity*. 2014. Vol. 27. P. 1079–1094. doi: [10.1007/s11424-014-3034-8](#)
4. Spitzmuller M., Park G. Terrorist teams as loosely coupled systems // *American Psychologist*. 2018. Vol. 73, № 4. P. 491–503. doi: [10.1037/amp0000257](#)
5. An integrated deep-learning and multi-level framework for understanding the behavior of terrorist groups / D. Jiang, J. Wu, F. Ding [et al.] // *Heliyon*. 2023. Vol. 9, № 8. Art. e18895. doi: [10.1016/j.heliyon.2023.e18895](#)
6. LaFree G., Schwarzenbach A. Micro- and macro-level risk factors for extremism and terrorism: toward a criminology of extremist violence // *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*. 2021. Vol. 104, № 3. P. 184–202. doi: [10.1515/mks-2021-0127](#)
7. Are Radicalization and Terrorism Associated with Psychiatric Disorders? A Systematic Review / M. Trimbur, A. Amad, M. Horn, P. Thomas, T. Fovet // *Journal of Psychiatric Research*. 2021. Vol. 141. P. 214–222. doi: [10.1016/j.jpsychires.2021.07.002](#)
8. The alliance relationship analysis of international terrorist organizations with link prediction / L. Fang, H. Fang, Y. Tian, T. Yang, J. Zhao // *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 2017. Vol. 482. P. 573–584. doi: [10.1016/j.physa.2017.04.068](#)
9. Bruneau E. Understanding the Terrorist Mind // *Cerebrum*. 2016. Nov 1. Art. cer-13-16. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5198759/pdf/cer-13-16.pdf>
10. Beydoun Khaled A. Lone Wolf Terrorism: Types, Stripes, and Double Standards // *Northwestern University Law Review*. 2018. Vol. 112, № 5. P. 1213–1244. URL: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/nulr/vol112/iss5/6/>
11. Права человека и гибридные войны / А. В. Басова, Д. С. Велиева, Е. А. Капитонова [и др.]. М. : Проспект, 2023. 184 с. EDN: [OYPXAR](#)

¹ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан по делу 33а-4836/2016 // Актофакт : сетевое издание. URL: <https://actofact.ru/case-05OS0000-33a-31-2016-33a-4836-2015-2015-10-22-0-1/?ysclid=lya37uqpv9714412490> (дата обращения: 16.05.2024).

12. Aggarwal N. K. Analyzing predisposing, precipitating, and perpetuating factors of militancy through declassified interrogation summaries: A case study // *Transcultural Psychiatry*. 2021. Vol. 58, № 5. P. 683–696. doi: [10.1177/1363461520919317](https://doi.org/10.1177/1363461520919317)
13. Moghaddam F. M. The staircase to terrorism: a psychological exploration // *American Psychologist*. 2005. Vol. 60, № 2. P. 161–169. doi: [10.1037/0003-066X.60.2.161](https://doi.org/10.1037/0003-066X.60.2.161)
14. Cheong D. Selling Security: The War on Terrorism and the Internal Security Act of Singapore // *The Copenhagen Journal of Asian Studies*. 2006. Vol. 23, № 1. P. 28–56. doi: [10.22439/cjas.v23i1.691](https://doi.org/10.22439/cjas.v23i1.691)
15. Романовский Г. Б., Романовская О. В. Права человека и борьба с терроризмом: зарубежный опыт. М. : Проспект, 2021. 192 с. doi: [10.31085/9785392310678-2021-192](https://doi.org/10.31085/9785392310678-2021-192) EDN: BBALUJ
16. Walker C., Cawley O. The Juridification of the UK's Counter Terrorism Prevent Policy // *Studies in Conflict & Terrorism*. 2022. Vol. 45, № 11. P. 1004–1029. doi: [10.1080/1057610X.2020.1727098](https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1727098)
17. Taylor J. D. «Suspect Categories», Alienation and Counterterrorism: Critically Assessing PREVENT in the UK // *Terrorism and Political Violence*. 2018. Vol. 32, № 4. P. 851–873. doi: [10.1080/09546553.2017.1415889](https://doi.org/10.1080/09546553.2017.1415889)
18. Sabir R. Blurred Lines and False Dichotomies: Integrating Counterinsurgency into the UK's Domestic «War on Terror» // *Critical Social Policy*. 2017. Vol. 37, № 2. P. 202–224. doi: [10.1177/0261018316683471](https://doi.org/10.1177/0261018316683471)
19. Walker F. R. The UK's PREVENT Counter-Terrorism Strategy appears to promote rather than prevent violence // *Journal of Critical Realism*. 2019. Vol. 18, № 5. P. 487–512. doi: [10.1080/14767430.2019.1646095](https://doi.org/10.1080/14767430.2019.1646095)
20. Jupp J. From Spiral to Stasis? United Kingdom Counter-Terrorism Legislation and Extreme Right-Wing Terrorism // *Studies in Conflict & Terrorism*. 2022. September. P. 1–21. doi: [10.1080/1057610X.2022.2122271](https://doi.org/10.1080/1057610X.2022.2122271)

References

1. Aver'yanova N.N., Velieva D.S., Kapitonova E.A. et al. *Prava cheloveka i bezopasnost' v sovremennom mire: gibrnidnye ugrozy i novye vyzovy: monografiya = Human rights and security in the modern world: Hybrid threats and new challenges: Monograph*. Moscow: Prospekt, 2021:152. (In Russ.)
2. Spyropoulos A.Z., Ioannidis E., Antoniou I. Interoperability and Targeted Attacks on Terrorist Organizations Using Intelligent Tools from Network Science. *Information*. 2023;14(10):580. doi: [10.3390/info14100580](https://doi.org/10.3390/info14100580)
3. Fu J., Fan Y., Wang Y., Wang S. Network Analysis of Terrorist Activities. *Journal of Systems Science and Complexity*. 2014;27:1079–1094. doi: [10.1007/s11424-014-3034-8](https://doi.org/10.1007/s11424-014-3034-8)
4. Spitzmuller M., Park G. Terrorist teams as loosely coupled systems. *American Psychologist*. 2018;73(4):491–503. doi: [10.1037/amp0000257](https://doi.org/10.1037/amp0000257)
5. Jiang D., Wu J., Ding F. et al. An integrated deep-learning and multi-level framework for understanding the behavior of terrorist groups. *Heliyon*. 2023;9(8):e18895. doi: [10.1016/j.heliyon.2023.e18895](https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e18895)
6. LaFree G., Schwarzenbach A. Micro- and macro-level risk factors for extremism and terrorism: toward a criminology of extremist violence. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*. 2021;104(3):184–202. doi: [10.1515/mks-2021-0127](https://doi.org/10.1515/mks-2021-0127)
7. Trimbur M., Amad A., Horn M., Thomas P., Fovet T. Are Radicalization and Terrorism Associated with Psychiatric Disorders? A Systematic Review. *Journal of Psychiatric Research*. 2021;141:214–222. doi: [10.1016/j.jpsychires.2021.07.002](https://doi.org/10.1016/j.jpsychires.2021.07.002)
8. Fang L., Fang H., Tian Y., Yang T., Zhao J. The alliance relationship analysis of international terrorist organizations with link prediction. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 2017;482:573–584. doi: [10.1016/j.physa.2017.04.068](https://doi.org/10.1016/j.physa.2017.04.068)
9. Bruneau E. Understanding the Terrorist Mind. *Cerebrum*. 2016;Nov 1:cer-13-16. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5198759/pdf/cer-13-16.pdf>
10. Beydoun Khaled A. Lone Wolf Terrorism: Types, Stripes, and Double Standards. *North-western University Law Review*. 2018;112(5):1213–1244. Available at: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/nulr/vol112/iss5/6/>
11. Basova A.V., Velieva D.S., Kapitonova E.A. et al. *Prava cheloveka i gibrnidnye voyny = Human rights and hybrid wars*. Moscow: Prospekt, 2023:184. (In Russ.)
12. Aggarwal N.K. Analyzing predisposing, precipitating, and perpetuating factors of militancy through declassified interrogation summaries: A case study. *Transcultural Psychiatry*. 2021;58(5):683–696. doi: [10.1177/1363461520919317](https://doi.org/10.1177/1363461520919317)

13. Moghaddam F.M. The staircase to terrorism: a psychological exploration. *American Psychologist*. 2005;60(2):161–169. doi: [10.1037/0003-066X.60.2.161](https://doi.org/10.1037/0003-066X.60.2.161)
14. Cheong D. Selling Security: The War on Terrorism and the Internal Security Act of Singapore. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*. 2006;23(1):28–56. doi: [10.22439/cjas.v23i1.691](https://doi.org/10.22439/cjas.v23i1.691)
15. Romanovskiy G.B., Romanovskaya O.V. *Prava cheloveka i borba s terrorizmom: zarubezhnyy opyt = Human rights and fight against terrorism: Foreign practices*. Moscow: Prospekt, 2021:192. (In Russ.). doi: [10.31085/9785392310678-2021-192](https://doi.org/10.31085/9785392310678-2021-192)
16. Walker C., Cawley O. The Juridification of the UK's Counter Terrorism Prevent Policy. *Studies in Conflict & Terrorism*. 2022;45(11):1004–1029. doi: [10.1080/1057610X.2020.1727098](https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1727098)
17. Taylor J.D. «Suspect Categories», Alienation and Counterterrorism: Critically Assessing PREVENT in the UK. *Terrorism and Political Violence*. 2018;32(4):851–873. doi: [10.1080/09546553.2017.1415889](https://doi.org/10.1080/09546553.2017.1415889)
18. Sabir R. Blurred Lines and False Dichotomies: Integrating Counterinsurgency into the UK's Domestic «War on Terror». *Critical Social Policy*. 2017;37(2):202–224. doi: [10.1177/0261018316683471](https://doi.org/10.1177/0261018316683471)
19. Walker F.R. The UK's PREVENT Counter-Terrorism Strategy appears to promote rather than prevent violence. *Journal of Critical Realism*. 2019;18(5):487–512. doi: [10.1080/14767430.2019.1646095](https://doi.org/10.1080/14767430.2019.1646095)
20. Jupp J. From Spiral to Stasis? United Kingdom Counter-Terrorism Legislation and Extreme Right-Wing Terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*. 2022;September:1–21. doi: [10.1080/1057610X.2022.2122271](https://doi.org/10.1080/1057610X.2022.2122271)

Информация об авторе / Information about the author

В. Г. Романовский – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40.

V.G. Romanovsky – Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Criminal Law, Penza State University, 40 Krasnaya street, Penza, 440026.

**Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов /
The author declares no conflict of interests**

Поступила в редакцию / Received 22.05.2024

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 20.06.2024

Принята к публикации / Accepted 30.07.2024