

Международно-правовые аспекты борьбы с международным терроризмом: проблемы правового регулирования

Орлова И. А.^{1*}, Пацек М.²

¹Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; * innaorlova@yandex.ru

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; m764074@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье проводится анализ правовых проблем, существующих при регулировании отношений, возникших в результате противодействия актам международного терроризма; исследуются положения российского законодательства и правовые акты ряда зарубежных государств, а также принципы и нормы международного права в области борьбы с терроризмом; выявляются пробелы и противоречия в правовом регулировании в анти-террористической сфере, которые требуют законодательного закрепления и международно-правовой регламентации.

Ключевые слова: международный терроризм, международные преступления, преступления международного характера, универсальная юрисдикция, самооборона, террористическая организация

International Legal Aspects of Fight against the International Terrorism: Problems of Legal Regulation

Orlova I. A.^{a*}, Pacek M.^b

^aSaint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation; *innaorlova@yandex.ru

^bRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The article analyzes the legal problems existing in the regulation of relations that arose as a result of counteracting acts of international terrorism; the provisions of Russian legislation and legal act of some foreign states, as well as the principles and norms of international law in the field of combating terrorism are being examined; gaps and contradictions in legal regulation in the antiterrorist sphere are revealed, which require legislative consolidation and international legal regulation.

Keywords: international terrorism, international crimes, crimes of international character, universal jurisdiction, self-defense, terrorist organization

Международный терроризм является одной из серьезнейших угроз для современного общества. Акты международного терроризма, направленные в первую очередь против гражданского населения, имеют своей целью устрашение, дестабилизацию, несут страх и неуверенность людей в завтрашнем дне. Какой бы организованной ни была борьба с терроризмом в отдельном государстве, без взаимодействия и сотрудничества с другими государствами она не может стать действительно эффективной. В то же время стоит отметить, что усилия международного сообщества в борьбе с международным терроризмом могут привести к положительным результатам лишь при наличии адекватного международно-правового регулирования, причем желательно, чтобы нормы национального права государств в сфере борьбы с терроризмом

находились в согласовании с нормами международного права. Однако и национальное право государств, и международное право на сегодняшний день не могут в полной мере удовлетворить запросы международного сообщества в области безопасности, и многие вопросы, связанные с правовой регламентацией борьбы с международным терроризмом, остаются, к сожалению, открытыми. Обратим внимание лишь на некоторые из проблем, требующих решения в плоскости правового регулирования.

1. Проблема определения терроризма и международного терроризма

Единого определения терроризма и международного терроризма в международном праве нет. Отмечается, что «международные конвенции стремятся использовать для борьбы с международным терроризмом национальное уголовное право, а не устанавливают соответствующее определение международного уголовного преступления» [9, с. 202].

Терроризм обычно подразделяют на внутренний и международный, однако в правовой литературе можно встретить мнение, что в настоящее время граница между ними становится все более размытой [6, с. 23–32].

В российском законодательстве понятие акта международного терроризма раскрывается в ст. 361 Уголовного кодекса Российской Федерации. Данная статья подверглась обоснованной критике в правовой доктрине.

Отмечается, что «в диспозиции ст. 361 УК РФ говорится о том, что акт международного терроризма возможен лишь в том случае, если он совершается «вне пределов территории Российской Федерации». Уже по этому признаку террористический акт можно определить как транснациональный, т.е. «происходящий за пределами национальных границ государства». Акт транснационального терроризма — лишь часть, элемент структуры международного, т.е. «распространяющегося на многие народы, интернационального» террористического акта, осуществляемого, возможно, даже в одной стране, но направленного на дестабилизацию международной обстановки, нарушения миропорядка, мирного сосуществования государств и народов, развязывание войны и т.д.» [5, с. 119].

В Уголовном кодексе Республики Беларусь (ст. 126) преступления международного терроризма также связаны с территорией иностранного государства.

Согласно Уголовному кодексу Грузии (ст. 323²) участие в международном терроризме является преступлением, а понятие «международного терроризма» раскрывается в Законе Грузии «О борьбе с терроризмом» от 27 июня 2007 г. как «террористическая деятельность, осуществленная: а) террористами, террористическими группами или террористическими организациями на территории иностранного государства (государств) либо причинившая вред иностранному государству (государствам); б) гражданами одного государства в отношении граждан другого государства; в) в случае, когда как террорист, так и жертва терроризма являются гражданами одного и того же государства либо разных государств, но террористический акт совершен за пределами территорий этих государств».

В уголовных законах иных государств понятие международного терроризма отдельно не дается, а закрепляются составы преступлений терроризма без привязки к отдельной территории государства (например, ст. 419 Уголовного закона Словацкой Республики¹).

Отсутствие единого понимания в международном сообществе понятия «международный терроризм» приводит к тому, что каждое государство самостоятельно опре-

¹ Trestný Zákon 300/2005 Z.z v znení zákona č. 224/2010. URL: http://www.ucps.sk/TRESTNY_ZAKON_slovensky_a_anglicky_PRVA_CAST

деляет составы преступлений международного терроризма и решает вопросы привлечения к ответственности лиц, его совершающих. Единых унифицированных международно-правовых норм по регулированию отношений в данной сфере пока не создано.

2. Проблема квалификации международного терроризма как преступления международного характера или международного преступления

Преступление терроризма традиционно относят к виду преступлений международного характера, ответственность за которое наступает в соответствии с нормами национального права государств. В таком ракурсе преступления терроризма рассматриваются в целом ряде международных договоров¹.

В настоящее время проблемой является выделение из множества преступлений террористической направленности преступлений, которые являются серьезным нарушением норм международного права.

Международный терроризм является деянием, посягающим на мир и безопасность человечества, а преступления международного терроризма могут быть включены в группу преступлений против человечности.

В соответствии с обычным международным правом и международно-правовой доктриной, «Когда анализируемое преступление посягает на общественные отношения по безопасности человечества, угрожает устоям современной цивилизации, имеется международное преступление (преступление против мира и безопасности человечества). При нападении на общественные отношения по взаимодействию и сотрудничеству государств в сфере защиты интересов общества по обеспечению его общественной безопасности и жизнедеятельности международный терроризм является преступлением конвенционным (международного характера)» [4, с. 19–23].

В наиболее общем виде преступления против человечности закреплены в Уставе Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси. Устав к преступлениям против человечности относит: убийства, истребление, порабощение, ссылку и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам в целях осуществления или в связи с любым преступлением, подлежащим юрисдикции Трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет.

¹ Европейская конвенция по борьбе с терроризмом 1977 г.; Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1994 г.; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.; Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом 1999 г.; Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г.; Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г.; Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.; Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г.; Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 г.; Международная конвенция по борьбе с захватом заложников 1979 г.; Монреальский протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию 1988 г.; Римская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г. и Протокол к ней; Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г.; Межамериканская конвенция по борьбе с терроризмом 2002 г. и др.

Статья 7 Статута Международного уголовного суда расширила составы данных преступлений, причем список остался открытым¹.

3. Проблема дефиниции «международная террористическая организация» и вопросы международной правосубъектности

В настоящее время среди государств и в рамках деятельности международных организаций отсутствует единство в понимании «террористической организации», поскольку не выработаны единые критерии, позволяющие признать организацию «международной террористической организацией».

Государство может признать или не признать ту или иную организацию террористической.

Так, Хезболла² признана террористической организацией в Израиле, Канаде, США, Египте, Австралии, Великобритании, частично в государствах ЕС, Лигой арабских государств. Иран и Сирия не признают данную организацию террористической.

ИГИЛ³ признана террористической организацией Россией, Канадой, США, Австралией, Великобританией, Саудовской Аравией, Турцией.

Международной террористической организацией является организация, деятельность которой имеет трансграничную направленность и использующая терроризм как основную тактику в достижении своих целей.

Специальный Трибунал по Ливану отметил, что «по крайней мере в мирное время, обычная норма международного права касательно международного преступления терроризма, сформировалась. Она включает три элемента: совершение преступного деяния (убийство, похищение, захват заложников и поджоги, или угрозу совершения такого акта; намерение посеять страх среди населения (сопровожаемый публичной опасностью), или направленное на то, чтобы прямо или косвенно принудить национальные или международные власти предпринять деяния или воздержаться от них, когда деяние включает транснациональный элемент» [1, с. 76–79].

Проблемой остается единое понимание терроризма в случае вооруженного противостояния.

¹ Для целей настоящего Статута «преступление против человечности» означает любое из следующих деяний, когда они совершаются в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, и если такое нападение совершается сознательно: а) убийство; б) истребление; в) порабощение; д) депортация или насильственное перемещение населения; е) заключение в тюрьму или другое жестокое лишение физической свободы в нарушение основополагающих норм международного права; ф) пытки; г) изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, принудительная стерилизация или любые другие формы сексуального насилия сопоставимой тяжести; h) преследование любой идентифицируемой группы или общности по политическим, расовым, национальным, этническим, культурным, религиозным, гендерным, как это определяется в пункте 3, или другим мотивам, которые повсеместно признаны недопустимыми согласно международному праву, в связи с любыми деяниями, указанными в данном пункте, или любыми преступлениями, подпадающими под юрисдикцию Суда; и) насильственное исчезновение людей; j) преступление апартеида; к) другие бесчеловечные деяния аналогичного характера, заключающиеся в умышленном причинении сильных страданий или серьезных телесных повреждений или серьезного ущерба психическому или физическому здоровью.

² Хезболла — военизированная ливанская шиитская организация и политическая партия, целью которой является создание в Ливане исламского государства по образцу Ирана.

³ ИГИЛ (ДАИШ) — «Исламское государство», ранее «Исламское Государство Ирака и Леванта», «Исламское Государство Ирака и Сирии», «Исламское государство Ирака и Шама» ставит своей целью создание на территории Сирии, Ирака и Ливана исламского суннитского государства, а в последствии и ведение джихада во всем мире.

Полагаем, что одним из квалифицирующих признаков международной террористической организации выступает несоблюдение норм о правах человека, признанных международным сообществом.

При ведении военных действий с вооруженными силами государства международная террористическая организация не соблюдает нормы международного гуманитарного права, что влечет непризнанием ее законной стороной вооруженного конфликта (как правило, немеждународного характера). Любая воюющая сторона должна соблюдать, как минимум, стандарты, закрепленные в ст. 3 общей для Женевских конвенций 1949 г.

В правовой доктрине высказываются мнения о необходимости применения вооруженными силами государства при борьбе с международными террористическими организациями норм международного гуманитарного права¹. Полагаем, что данное мнение спорно. Лица, участвующие в деятельности международной террористической организации, защищены нормами, составляющими ядро прав человека, однако вряд ли можно говорить о применении в данном контексте норм международного гуманитарного права. Однако стоит отметить, что в отношении антиправительственных сил, ведущих военные действия на территории государства и отвечающие критериям, определенным в ст. 1 Дополнительного Протокола II к Женевским конвенциям 1949 г., применяются нормы международного гуманитарного права, несмотря на возможные случаи использования террористических методов при ведении военных действий. Лица, применяющие подобные методы, нарушают нормы МГП и должны быть привлечены к ответственности в соответствии с действующим международным и национальным правом.

Проблема признания международной террористической организации субъектом международного права неоднозначно решается в правовой доктрине. Вопросы признания международной террористической организации субъектом международного права связаны с проблемой привлечения самой международной террористической организации к международно-правовой ответственности.

Сторонником признания выступает, например, Ларс Маммен [10]. Положения его теории, ограниченной правосубъектности международных террористических организаций, подверглись в отечественной доктрине обоснованной критике [2, с. 112–125].

4. Проблема применения универсальной юрисдикции к преступлениям международного терроризма

Многообразные формы международного терроризма приводят к юрисдикционной проблеме при привлечении к ответственности лиц за данные преступления.

Лица, совершившие преступление международного характера, привлекаются к ответственности в соответствии с нормами национального права, с учетом норм международных договоров.

В отношении ряда преступлений международного характера действует принцип универсальной юрисдикции, который выражается в возможности распространения государством своей юрисдикции на преступления, которые были совершены не на его территории и не его гражданами, а также принцип «выдай или суди».

Договорная универсальная юрисдикция распространяется лишь на некоторые виды преступлений международного терроризма.

¹ Часто задаваемые вопросы о международно-правовых аспектах борьбы с терроризмом. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 2009. С. 64. URL: <http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/Russian.pdf> (дата обращения: 19.03.2018).

Отмечается, что «основанием универсальной юрисдикции является характер самого преступления (преступление должно нарушать норму *jus cogens*), его масштабы, последствия, а также степень воздействия на интересы международного публичного порядка» [7, с. 38–41].

В международно-правовой доктрине отмечается, что «в случае преступлений международного характера универсальная юрисдикция является сегодня правилом. Она вытекает из всеобщего осуждения этих преступлений, криминализации составляющих их деяний в законодательстве многих государств. Самым ярким примером можно считать пиратство...

Правилом сегодня является универсальная юрисдикция и в отношении международных преступлений. Однако здесь она имеет другое происхождение в отличие от преступлений международного характера, она не требует криминализации в национальном уголовном праве: от ответственности за международные преступления не освобождает то обстоятельство, что национальное право не устанавливает за такое деяние наказания. В этом случае универсальная юрисдикция является видом международной уголовной юрисдикции.

Универсальная юрисдикция вытекает из всеобщего осуждения данного преступления» [7, с. 38–41].

Как отмечает С. В. Глотова, «необходимо расширить закрепление принципа универсальной юрисдикции в Уголовном кодексе и распространить ст. 12 на преступления террористического характера, имеющие серьезный международный характер, а не только закрепленные в международных договорах. Только так можно обеспечить эффективное их пресечение национальными средствами. В отсутствие единой антитеррористической конвенции и единого определения международного терроризма; секторального режима, созданного имеющимися конвенциями; недостаточного универсального охвата, институт универсальной юрисдикции может сыграть определяющую роль в упрочении механизма ответственности виновных лиц и ликвидации безнаказанности за столь опасное деяние. Таким образом, в целях полной реализации ответственности необходимо введение универсальной юрисдикции за преступления международного терроризма, что должно рассматриваться как обязанность государств» [1, с. 79].

Однако на практике с применением универсальной юрисдикции могут возникнуть определенные сложности.

5. Проблема применения к преступлениям международного терроризма международной юрисдикции

Международные преступления (геноцид, преступления против человечности, военные преступления) подпадают под юрисдикцию международных судебных органов в том случае, если государства, создающие подобный орган, специально наделяют его такой компетенцией.

Отечественные правоведы в своих исследованиях высказывают предложения по созданию Международного трибунала по преступлениям международных террористических организаций в качестве вспомогательного органа Совета Безопасности ООН. Как полагает Э. А. Иванов, «К компетенции трибунала должно относиться принятие решений о признании террористических организаций международными террористическими организациями и привлечении их к международной ответственности, а также взаимодействие с государствами и Советом Безопасности ООН. Трибунал не должен рассматривать дела и принимать решения в отношении международно-противоправных деяний государств и уголовных преступлений индивидов» [2, с. 112–125].

Высказываются также мнения о расширении юрисдикции Международного уголовного суда [3].

6. Правовые проблемы, связанные с оказанием помощи государствам в борьбе с международным терроризмом

Необходимо также обратить внимание на проблему квалификации действий террористических организаций как акта агрессии и возможность применения права на самооборону (индивидуальную или коллективную) согласно ст. 51 Устава ООН.

Впервые данная проблема была озвучена после террористических атак 11 сентября 2001 г.

Действия, предпринятые США после атак 2001 г., вскрыли проблему соотношения действий по борьбе с международным терроризмом и принципа невмешательства во внутренние дела государства.

Может ли Совет Безопасности ООН самостоятельно без участия государства принять решение о вмешательстве в ситуацию в случае широкомасштабной борьбы вооруженных сил государства и военизированных структур международной террористической организации?

Если действия террористической организации могут рассматриваться как акт агрессии, то возможно обращение потерпевшего государства за помощью к другим государствам и международным межправительственным организациям.

В то же время государство может обратиться за военной помощью к иным государствам и без квалификации действий террористической организации как акта агрессии. Возможное применение вооруженных сил на договорной основе в иностранном государстве и ведение военных действий вооруженных сил с военизированными структурами международных террористических организаций позволяют утверждать, что борьба с международным терроризмом регулируется не только нормами международного уголовного права, но также переходит в область действия права международной безопасности.

Сотрудничество государств по вопросам оказания помощи в борьбе с международными террористическими организациями предполагает единое понимание критериев международной террористической организации.

Литература

1. *Глотова С. В.* Универсальная юрисдикция за преступления международного терроризма: понятие, практика государств и предложения по совершенствованию Уголовного кодекса РФ // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 5. С. 76–79.
2. *Иванов Э. А.* Международная террористическая организация как потенциальный субъект ответственности по международному уголовному праву // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 4. С. 112–125.
3. *Иванов Э. А.* Распространение международной юрисдикции на преступления международных террористических организаций [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/70371058> (дата обращения: 19.03.2018).
4. *Иногамова-Хегай Л. В.* Международный терроризм как международное преступление против человечности в международном уголовном праве // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 1. С. 19–23.
5. *Сидоров Б. В.* Новое в определении терроризма, международного терроризма, террористического акта и акта международного терроризма и проблемы совершенствования российского уголовного законодательства // Вестник экономики, права и социологии. 2017. № 2. С. 115–122.
6. *Степанова Е.* Терроризм: проблемы определения и функционально-идеологическая типология // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 7. С. 23–32.
7. *Фисенко И.* Проблемы универсальной юрисдикции и экстрадиции в международном уголовном праве. Международный уголовный суд в качестве альтернативного решения // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 2. С. 38–41.
8. *Часто задаваемые вопросы о международно-правовых аспектах борьбы с терроризмом* [Электронный ресурс]. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 2009. С. 64. URL:

<http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/Russian.pdf> (дата обращения: 19.03.2018).

9. Чернядьева Н. А. Понятие «международный терроризм» в международных соглашениях ООН // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 4 (87). С. 198–202.
10. Mammen L. Völkerrechtliche Stellung von Internationalen Terrororganisationen. Nomos Verl. Baden-Baden, 2008.

Об авторах:

Орлова Инна Анатольевна, доцент кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; innaorlova@yandex.ru

Пацек Максим, доцент кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук, доктор юридических наук; m764074@gmail.com

References

1. Glotova S.V. Universal jurisdiction for crimes of the international terrorism: a concept, practice of the states and suggestion for improvement of the Criminal Code of the Russian Federation // Gaps in the Russian legislation [Probely v rossiiskom zakonodatel'stve]. 2016. N 5. P. 76–79. (In rus)
2. Ivanov E. A. The international terrorist organization as the potential subject of responsibility on the international criminal law // Law. Journal of Higher School of Economics [Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki]. 2012. N 4. P. 112–125. (In rus)
3. Ivanov E. A. Distribution of the international jurisdiction on crimes of the international terrorist organizations [An electronic resource]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/70371058> (In rus)
4. Inogamova-Hegay L. V. The international terrorism as the international crime against humanity in the international criminal law // Bulletin of the Krasnodar University Ministry of the Internal Affairs of the Russian Federation [Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii]. 2017. N 1. P. 19–23. (In rus)
5. Sidorov B. V. New in definition of terrorism, the international terrorism, act of terrorism and the act of the international terrorism and a problem of improvement of the Russian criminal legislation // Messenger of economy, the law and sociology [Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii]. 2017. N 2. P. 115–122. (In rus)
6. Stepanova E. Terrorism: problems of definition and functional and ideological typology // World economy and international relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]. 2010. N 7. P. 23–32. (In rus)
7. Fisenko I. Problems of universal jurisdiction and an extradition in the international criminal law. The International Criminal Court as the alternative decision // Belarusian journal of international law and the international relations [Belorusskii zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenii]. 1998. N 2. P. 38–41. (In rus)
8. Frequently asked questions about international legal aspects of fight against terrorism [An electronic resource]. United Nations. New York, 2009. P. 64. URL: <http://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/Russian.pdf> (In rus)
9. Chernyadyeva N. A. Concept “international terrorism” of the international agreements of the UN // Bulletin of the Saratov State Juridical Academy [Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii]. 2012. N 4 (87). P. 198–202. (In rus)
10. Mammen L. Völkerrechtliche Stellung von Internationalen Terrororganisationen. Nomos Verl. Baden-Baden, 2008.

About the author:

Inna A. Orlova, Associate Professor of the Department of European Researches of the School of International Relations, St. Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), PhD in Jurisprudence, Associate Professor; innaorlova@yandex.ru

Maxim Pacek, Associate Professor of the Chair of International and Humanitarian Law of North-West institute of management of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation), PhD in Political sciences, Doctor of Science (Jurisprudence); m764074@gmail.com