

ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Важный вклад Совета Европы в борьбу с терроризмом

*Змеевский А.В.**

Именно так можно оценить принятую Комитетом министров Совета Европы (КМСЕ) 3 мая 2005 г. Конвенцию о предупреждении терроризма.

По оценке экспертов, «новая Конвенция Совета Европы очень прагматична в своем подходе. Это первый международный договор, который включает меры, предназначенные остановить терроризм на его ранних стадиях – подготовки и планирования террористической деятельности»¹.

Ее основная несущая конструкция – блок статей по превенции терроризма. Главное новшество Конвенции – криминализация трех ключевых составов («публичного подстрекательства к совершению террористических преступлений», «подготовки террористов» и их «вербовки»). Пожалуй, впервые (после Международной конвенции 1999 г. о борьбе с финансированием терроризма) речь идет о расширении на договорном уровне подлежащего уголовному преследованию круга лиц, которые стоят за террористами и направляют их.

Особое значение имеет статья 5 Конвенции о криминализации публичного подстрекательства к совершению террористического преступления, которая нацелена на пресечение доступа террористов и их спонсоров к общественным трибунам, к СМИ, Интернету.

Конвенция стала прародительницей резолюции 1624, принятой Советом Безопасности ООН на его заседании высокого уровня в ходе

* Змеевский Александр Владимирович – директор Департамента по вопросам новых вызовов и угроз МИД России.

¹ Выступление руководителя Департамента по правам человека междепартаментских программ Генерального департамента по правам человека СЕ Дж. Шоккенброека на Европейской конференции школ политических исследований (Бухарест, 26 апреля 2006 г.).

саммита-2005. Сердцевина резолюции – призыв ко всем государствам законодательно запретить подстрекательство к совершению теракта, подкрепленный мерами по предотвращению такого поведения. Тем самым на глобальном уровне была подхвачена и развита инициатива Совета Европы по подведению международно-правовой базы под усилия государств, направленных на открытие идеологического фронта борьбы с терроризмом.

Конвенция – шаг прорывной, который, безусловно, оставит заметный след в летописи антитеррористической борьбы. Европа сказала свое веское слово, надеемся, не последнее, в консолидации антитеррористических усилий.

Теперь о том, как это было. **Разработка Конвенции** – результат долгих дискуссий, столкновения мнений о целесообразности совершенствования в рамках Совета Европы договорной основы борьбы с терроризмом.

8 ноября 2001 г. КМСЕ «согласился предпринять без промедления шаги по повышению эффективности существующих международных инструментов в рамках Совета Европы по борьбе с терроризмом, учредив Междисциплинарную группу международных действий против терроризма (GMT)». Первый конкретный шаг в развитие этого решения был сделан в феврале 2003 г., когда КМСЕ одобрил подготовленный GMT Протокол, вносящий изменения в Европейскую конвенцию 1977 г. о пресечении терроризма. В ходе работы над ним в GMT родилась идея разработки Всеобъемлющей конвенции по терроризму. Она была подхвачена Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ), которая в январе 2004 г. в своей рекомендации 1644 (2004) предложила КМСЕ безотлагательно приступить к разработке Всеобъемлющей конвенции СЕ по терроризму на основе правовых инструментов и других документов ООН, СЕ и ЕС². Преемник GMT – CODEXTER (Комитет экспертов СЕ по терроризму) не смог прийти к согласию по этому вопросу. В конечном итоге был найден следующий компромисс. КМСЕ поручил CODEXTER разработать один или более инструментов (обязательной силы или нет) с конкретной сферой охвата, которые касались бы существующих пробелов в международном праве или действий по борьбе с терроризмом, которые будут определены CODEXTER. В конце февраля 2005 г. подготовленный CODEXTER

² Наиболее последовательно за разработку Конвенции выступали Россия, Испания, Турция.

текст Конвенции был представлен КМСЕ. После принятия им Конвенция была открыта 15 мая 2005 г. для подписания в ходе Варшавского саммита Совета Европы.

О самой Конвенции. Цель Конвенции определена в ее ст. 2 – активизировать усилия сторон, направленные на предупреждение терроризма и его негативного воздействия на полное осуществление прав человека, в частности права на жизнь, посредством мер, принимаемых как на национальном уровне, так и в рамках международного сотрудничества.

Пожалуй, впервые в договорной практике предпринята попытка комплексного подхода к предупреждению терроризма³. В этих целях в сфере национальной политики (ст. 3) сторонам предписывается принимать надлежащие меры в области образования, культуры, задействования потенциала СМИ, способствовать терпимости путем поощрения межрелигиозного и межкультурного диалога с задействованием НПО и других элементов гражданского общества.

По инициативе России каждой стороне предписывается рассматривать вопрос «о поощрении общественности к оказанию реальной, конкретной помощи его компетентным органам» в целях предупреждения террористических посягательств⁴. Тем самым впервые в многостороннем антитеррористическом договоре появилась формулировка, нацеливающая общественность на оказание содействия государству в борьбе с терроризмом.

Статья 4 – Международное сотрудничество в области предупреждения терроризма – нацеливает участников оказывать помощь и поддержку друг другу в целях увеличения своих возможностей по предупреждению террористических преступлений, в т.ч. путем обмена информацией и наилучшей практикой, а также путем подготовки кадров и других совместных мероприятий превентивного характера⁵.

³ В то же время в пояснительном докладе к Конвенции (док. СЕТ No. 196) указывается, что она не является исчерпывающей в плане представления всех средств, которые могут вносить вклад в предупреждение терроризма. Она только предусматривает некоторые средства и концентрируется на политике и правовых мерах.

⁴ По инициативе российской делегации в Конвенцию включен также ряд других положений, в т.ч. о недопустимости оправдания по каким-либо мотивам террористических преступлений и преступлений по Конвенции (преамбула), об отрицательных последствиях терроризма для реализации права на жизнь (ст. 2), о поощрении межрелигиозного и межкультурного диалога в целях предотвращения терроризма (ст. 3).

⁵ Ряд других положений Конвенции, касающихся взаимодействия в ее рамках, могут

Мнения разошлись по вопросу о соотношении деяний по подготовке терактов (которые предстояло криминализировать в Конвенции) и самих терактов. Раздавались голоса (в основном со стороны скандинавских и прибалтийских стран), настаивавшие не только на проведении четкого размежевания между этими категориями правонарушений, но и, например, на исключении финансирования терроризма из перечня террористических деяний. В выступлениях представителей России, Испании, Франции, Польши, ряда других стран неоднократно отвергалась возможность изъятия финансирования терроризма из общего набора террористических преступлений⁶. Это не только противоречило бы духу и букве решений высших органов ООН, но и серьезно подрывало бы на практике совместные антитеррористические усилия государств, в т.ч. в контексте разрабатываемой Конвенции. Например, вне сферы уголовного преследования могли бы оказаться призывы собирать средства в поддержку террористических формирований.

Найденный компромисс заключался в следующем. Финансирование терроризма сохранено в перечне террористических преступлений, определенных в уже действующих антитеррористических договорах. Сама Конвенция не добавляет к ним новых террористических преступлений. Однако в ней криминализируются (т.е. устанавливаются в качестве уголовно наказуемых деяний) «некоторые акты, которые могут вести к совершению террористических преступлений, а именно: публичное подстрекательство, вербовка и подготовка»⁷.

При выработке терминологии Конвенции CODEXTER пришлось преодолевать еще одно препятствие. ПАСЕ в рекомендации 1550 (2002)

рассматриваться как нацеленные на предупреждение терроризма. Например, дополнение, а где необходимо, изменение имеющихся договоренностей о выдаче и взаимной правовой помощи, включая предоставление информации без запроса (ст. 22), обязательства проводить расследование (ст. 15), применять санкции и другие меры в обеспечение ответственности (ст. 11) причем не только физических, но и юридических лиц (ст. 10).

⁶ Тем более что уже имеется прецедент – преступление финансирования терроризма (как оно определено в Международной конвенции о борьбе с этим явлением) в новой редакции (2003 г.) Европейской конвенции о пресечении терроризма включено в определение теракта по смыслу этой Конвенции. Не говоря уже о решениях Генассамблеи и Совета Безопасности ООН, рассматривающих финансирование терроризма в тесной увязке с иными террористическими деяниями, признанными уголовно наказуемыми преступлениями в других глобальных антитеррористических конвенциях.

⁷ Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CET No. 196). Explanatory Report, p. 4.

предложил Совету Европы изучить возможность использования определения терроризма, принятого Евросоюзом в рамках его т.н. Общей позиции от 27 декабря 2001 г. о применении конкретных мер в борьбе с терроризмом⁸. Однако CODEXTER принял решение не следовать этой рекомендации, принимая во внимание, что определение Евросоюза было согласовано «для целей Общей позиции». Учитывалось также, что CODEXTER не был наделен мандатом разрабатывать Всеобъемлющую конвенцию по терроризму, и ему предстояло скорее подготовить ограниченный по охвату конкретный документ по предупреждению терроризма. Добавим также, что определение Евросоюза не в полной мере учитывало наработки по этому вопросу, имеющиеся в ООН (в частности, резолюцию 1566 (2004) Совета Безопасности).

Итак, ст. 1 для целей Конвенции определяет **террористическое преступление** как «любое из преступлений в рамках положений и определений⁹, содержащихся в одном из договоров, перечисленных в Приложении»¹⁰. Задействована схема, впервые примененная в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., а затем использованная при выработке Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, в новой редакции (2003 г.) Европейской конвенции о пресечении терроризма. Это позволило уйти от дискуссий об определении терроризма и сосредоточиться на вопросах, составляющих ядро Конвенции: криминализации, публичном подстрекательстве к совершению преступления, вербовке

⁸ European Council Common Position of December 27, 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP).

⁹ Ссылка на преступления «в рамках положений и определений» («Within the scope and as defined»), содержащихся в антитеррористических договорах, перечисленных в Приложении, указывает, что, помимо определенных преступлений в этих договорах, могут быть другие положения, которые затрагивают сферу применения. Эта ссылка охватывает как основные, так и сопутствующие преступления. В пояснительном докладе к Конвенции обращается также внимание на необходимость учета принципа пропорциональности при криминализации предусмотренных в Конвенции деяний. Отсюда выводится обязательство государств криминализировать поведение, которое имеет только теоретическую связь с такими преступлениями. Так, Конвенция не охватывает гипотетическую цель таких событий как «подстрекающих попытку финансировать угрозу». (Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, CETS No. 196). Explanatory Report, p. 7).

¹⁰ В приложение вошли 10 действующих глобальных антитеррористических договоров. Сторона Конвенции, не являющаяся стороной договора, может заявить, что данный договор в отношении ее не считается включенным в перечень. Это положение действует, пока она не станет его участником.

и подготовке террористов. Эти деяния Конвенция не относит к числу террористических преступлений, как они определены в глобальных антитеррористических договорах, перечисленных в Приложении к ней. Тем не менее Конвенция квалифицирует их как серьезные уголовные деяния, имеющие отношение к террористическим преступлениям, как потенциально способные привести к таким преступлениям. При этом по инициативе России ее ст. 8 устанавливает, что для того, чтобы такое деяние составило преступление, необязательно фактическое совершение террористического преступления.

Конвенция исходит из того, что эти деяния совершаются незаконно и преднамеренно. Место их совершения для целей применения Конвенции значения не имеет.

Публичное подстрекательство к совершению террористического преступления стало самой проблемной статьей (ст. 5) Конвенции. Речь шла о поиске выверенных решений, которые содействовали бы повышению эффективности усилий в борьбе с терроризмом без ущерба для реализации основополагающих свобод (в т.ч. выражения, ассоциации или религии). В конечном итоге искомый баланс был найден, но путь к нему был непрост.

В октябре 2003 г. CODEXTER принял решение учредить рабочую группу CODEXTER-Appologie по теме отражения в национальных законодательствах понятий «апология терроризма» (*appologie du terrorisme*)¹¹ и «подстрекательства к терроризму».

В свете заключений Группы¹² CODEXTER сфокусировал внимание на вопросах разжигания этнической и религиозной напряженности, которая могла бы стать основой терроризма, распространении выступлений, разжигающих ненависть, и поощрении идеологии, способствующей терроризму, вербовке террористов и созданию тергрупп.

В конечном итоге впервые родилось международно-правовое определение публичного подстрекательства к совершению террористического преступления: «распространение или иное представление какого-либо обращения к общественности в целях побуждения к совершению

¹¹ Выяснилось, что в большинстве государств – членов СЕ законодательство не содержит положений, признающих «апологию терроризма» в качестве преступления.

¹² В частности, признавалось наличие пробелов в международном праве в отношении «апологии терроризма» и подстрекательства к нему. Речь также шла о том, чтобы сделать акцент на публичных выражениях в поддержку террористических преступлений и/или групп, следственно-причинной связи с совершением таких преступлений и «временных» (промежуточных) связей с ними.

террористического преступления, когда такое поведение, независимо от того, пропагандирует оно или нет непосредственно террористические преступления, создает опасность совершения одного или нескольких таких преступлений» (п. 1 ст. 5)¹³.

Применение п. 1 ст. 5 требует наличия двух условий:

1) конкретного намерения подстрекать к совершению террористического преступления и

2) опасности, что такое подстрекательство может привести к совершению террористического преступления¹⁴.

В пояснительном докладе к Конвенции дается также толкование других ключевых понятий определения «публичного подстрекательства». Под «распространением» понимается активная «передача» (dissemination) обращения в защиту терроризма. Выражение «представление» (making available) касается представления обращения способом, легко доступным общественности, например путем размещения в Интернете. Среди средств представления обращения к общественности¹⁵ указываются печатные издания или выступления в общественных местах, в электронных СМИ.

Пункт 2 ст. 5 обязывает принимать меры для признания в национальных законодательствах в качестве уголовного преступления публичного подстрекательства к совершению (незаконно и умышленно) террористического преступления. Таким образом, на основе общего международно-правового «знаменателя», установленного в п. 1 ст. 5, возникает обязательство криминализировать «публичное подстрекательство» на национальном уровне. «Круг замкнулся» – Конвенция создает правовую основу для повсеместного (для ее участников) признания этого деяния противоправным на международном уровне и уголовно наказуемым с точки зрения их внутреннего законодательства.

Под **вербовкой террористов** в Конвенции понимается «привлечение другого лица к совершению или участию в совершении терро-

¹³ Определение этого преступления в национальном законодательстве и его имплементация остаются на усмотрение участников. Например, как утверждается в пояснительном докладе к Конвенции, представление террористического преступления как необходимого или имеющего оправдание может рассматриваться как преступление (косвенное подстрекательство). Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196), p. 11.

¹⁴ В контексте финансирования терроризма принимается во внимание, что оно может сыграть важную роль в цепи событий, которые приводят к совершению насильственных террористических преступлений (Ibid., p. 12.).

¹⁵ Личные сообщения не подпадают под действие п. 1 ст. 5 Конвенции.

ристических преступлений или присоединению к какому-либо объединению или группе с целью содействия совершению этим объединением или группой одного или нескольких террористических преступлений» (п. 1 ст. 6)¹⁶. Устанавливается обязательство криминализировать вербовку террористов в рамках внутреннего законодательства сторон Конвенции.

Для целей Конвенции «подготовка террористов» определена как инструктирование по вопросам изготовления или использования взрывчатых веществ, огнестрельного или иного оружия, или ядовитых или вредных веществ, или по вопросам других конкретных методов и приемов или приемов в целях совершения или содействия совершению террористического преступления, когда заведомо известно, что переданные навыки предназначаются для использования в этих целях (п. 1 ст. 7)¹⁷.

Определения терминов «взрывчатые вещества», «огнестрельное оружие», «иное оружие», «ядовитые или вредные вещества» в Конвенции не содержится. Разработчики исходили из того, что эти понятия носят общий характер, и их определения содержатся в действующих международных договорах¹⁸ и национальных законодательствах.

Устанавливаются критерии уголовной ответственности за действия по подготовке террористов. Лицо, осуществляющее подготовку (инструктор), должно знать, что предоставляемые им знания и навыки предназначены для использования в целях совершения террористичес-

¹⁶ Такая вербовка может иметь место различными способами, включая Интернет. Для завершения акта вербовки необязательно участие вербуемого в совершении террористического преступления или его «присоединения» с этой целью к тергруппе. Однако успешная завершенность «подхода» с такой целью необходима для совершения преступления вербовки. Различные стадии незавершенной по той или иной причине вербовки могут подпадать под понятие ее попытки (п. 2 ст. 9).

¹⁷ В пояснительном докладе к Конвенции эта формулировка рассматривается как криминализирующая «предоставление «ноу хау» для целей совершения террористического преступления или содействия ему. (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, p. 13.).

¹⁸ Так, термин «взрывчатые вещества» может быть определен в соответствии с Международной конвенцией о бомбовом терроризме 1997 г.; «огнестрельное оружие» – в рамках понятия, содержащегося в Приложении I к Европейской конвенции о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами, 1978 г.; «иное оружие» может толковаться в рамках понятия «смертельное оружие», как оно определено в Международной конвенции о бомбовом терроризме, а «ядовитые или вредные вещества» – в рамках Протокола ИМО по обеспечению готовности, реагированию и сотрудничеству при инцидентах, вызывающих загрязнение опасными и вредными веществами, 2000 г.

кого преступления или содействия ему. Кроме того, такие действия по подготовке террористов должны совершаться незаконно и умышленно. Эти два критерия имеют практическое значение, в т.ч. для освобождения от уголовной ответственности агентов, работающих под прикрытием.

Такая мера предосторожности – не пустой звук, особенно с учетом устанавливаемого в ст. 8 принципа *indifférence du resultat*, согласно которому для того, чтобы деяние являлось преступлением, предусмотренным ст. 5-7 Конвенции, не обязательно, чтобы террористическое преступление было действительно совершено¹⁹. Из этого разработчиками делался также вывод об обязательстве государств-участников наказывать за преступления по ст. 5–7 независимо от того, где планировалось в конечном итоге совершить террористическое преступление.

Принцип *indifférence du resultat* в полной мере распространяется на ст. 9, криминализирующую т.н. **«вспомогательные преступления»**. К ним отнесены преступления, связанные с попытками совершения террористических преступлений, как они определены в Конвенции, или с соучастием в них (организация или наставление других лиц на совершение преступления, содействие их совершению). Имеется в виду, что «вспомогательные преступления» признаются таковыми, если они совершаются намеренно²⁰.

Ответственность юридических лиц²¹. Разработчики Конвенции установили, что каждая сторона (в соответствии с ее правовыми принципами) устанавливает ответственность юридических лиц за участие в преступлениях, предусмотренных в Конвенции. Ответственность может быть уголовной, гражданской или административной. Она наступает без ущерба для уголовной ответственности физических лиц, совершивших эти преступления. Параметры такой ответственности

¹⁹ Аналогичные положения содержатся в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1990 г. (п. 3 ст. 2).

²⁰ В пояснительном докладе к Конвенции также зафиксировано понимание, что термин «участие в качестве соучастника» охватывает понятие «содействие» (*aiding and abetting*) в совершении преступления (до или во время совершения).

Понятие «покушение на совершение преступления» (*attempt to commit an offence*) распространяется только на ст. 6 и 7 Конвенции. Многие делегации воспротивились со ссылкой на свое законодательство против включения понятия покушения применительно к преступлениям, сопутствующим подстрекательству к совершению террористического преступления.

²¹ В английском тексте используется термин *legal entities* вместо *legal persons*. Было сочтено, что выбранный термин имеет более широкое значение.

определены в ст. 11(3) – «эффективные, соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие уголовные или неуголовные меры ответственности, включая финансовые санкции». Прослеживается аналогия с Международной конвенцией о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., Конвенцией ООН против коррупции 2003 г., которая может свидетельствовать о формировании общей тенденции в современном международном праве в подходе к ответственности и наказанию за деяния, признанные преступными в международных антикриминальных договорах глобального характера.

Правочеловеческий блок – важнейшая составляющая Конвенции. Прописанные в ней положения на эту тему отражают достигнутое в ходе разработки Конвенции понимание необходимости повышать эффективность противодействия терроризму при одновременном обеспечении прав человека и основополагающих свобод. Статья 12 обязывает стороны к тому, чтобы «введение, осуществление и применение криминализации» в соответствии с Конвенцией «проводились при соблюдении обязательств в области прав человека, в частности права на свободу выражения мнения, свободу собраний и свободу вероисповедания...».

Дополнительная гарантия соблюдения этих прав и свобод – осуществление и применение криминализации – должна также отвечать «принципу соразмерности преследуемым законным целям и необходимости в демократическом обществе» и должна «исключать любую форму произвола или дискриминационного или расистского обращения».

Неотъемлемая часть работы по обеспечению прав человека в борьбе с терроризмом – **защита его жертв и их поддержка**. Участники Конвенции берут на себя обязательство принимать меры для защиты и поддержки жертв проявлений терроризма, имевших место на их территории. Они могут включать, среди прочего, финансовую помощь и компенсацию жертвам терроризма и их близким. Включение этих положений в антитеррористический договор Совета Европы²² – шаг

²² На советоевропейской площадке защита жертв терактов не исчерпывается договоренностями, закрепленными в Конвенции. По инициативе России в рамках CODEXTER и ежегодных конференций европейских министров юстиции начато изучение передового национального опыта в области страхования от террористических актов. До сведения CODEXTER доведено мнение Верховного комиссара по правам человека СЕ Х.Роблеса, что защита жертв терактов может охватывать много других аспектов, включая психологическую поддержку, помощь как в чрезвычайных обстоятельствах, так и дол-

нужный и полезный. Он идет в развитие важнейших документов ООН и Совета Европы²³.

Конвенция устанавливает **два вида юрисдикции** в отношении предусмотренных в ней преступлений: обязательную и факультативную. В основу критериев обязательной положены принципы территориальности и гражданства. Среди критериев факультативной юрисдикции – также в основном апробированные ранее в антитеррористических договорах формулировки. Главное отличие вытекает из самой природы преступлений по Конвенции как деяний, не являющихся непосредственно терактом, а направленных на их совершение или способствующих этому. Отсюда в ряде случаев и формулировки: «преступление было направлено или привело к совершению преступления, указанного в статье 1 настоящей Конвенции». Речь, в частности, о преступлениях на территории или в отношении гражданина стороны, в отношении государственного или правительственного объекта стороны за рубежом, включая помещения ее дипломатических и консульских представительств, а также в отношении преступлений, совершенных в попытке принудить сторону к совершению или несвершению каких-либо действий. Факультативная юрисдикция также распространяется на преступления, совершенные лицом без гражданства (обычное место жительства которого находится на территории данной стороны или на борту эксплуатируемого ее правительством воздушного судна).

Не исключается любая уголовная юрисдикция, осуществляемая в соответствии с внутренним законодательством. Эта норма важна прежде всего для сотрудничества с государствами, не являющимися участниками данной Конвенции.

В случае **конкурирующей юрисдикции** (когда более чем одна сторона претендует на осуществление юрисдикции в отношении предполагаемого преступника) «соответствующие стороны проводят, когда это необходимо, консультации друг с другом с целью определения наиболее приемлемой юрисдикции для осуществления уголовного пре-

госрочного характера, эффективный доступ к судам и информации, защиту их личной жизни и их семей, достоинства и безопасности, в т. ч. в контексте участия в судебных разбирательствах.

²³ Прежде всего резолюции Совета Безопасности ООН 1566(2004), Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Европейской конвенции о компенсации жертвам насильственных преступлений 1983 г., Руководящих принципов КМСЕ в области прав человека и борьбы с терроризмом 2002 г., Руководящих принципов защиты жертв террористических актов, утвержденных КМСЕ в 2005 г.

следования»²⁴. Возможны ситуации, когда потребуются консультации заинтересованных сторон с целью определения государства или государств, где было бы наиболее оптимально проводить уголовное преследование предполагаемого преступления, включая судебное разбирательство.

Сфера охвата. Конвенция не применяется, когда предусмотренное в ней преступление совершено в одном государстве, предполагаемый преступник является гражданином этого государства и находится на его территории и никакое другое государство не имеет оснований в соответствии с Конвенцией осуществлять свою юрисдикцию²⁵.

Как и в большинстве глобальных антитеррористических договоров, в Конвенции закреплён базисный принцип – «**либо выдай, либо суди**» (*aut dedere aut judicare*). Суть – отказ в выдаче влечёт обязательство запрашиваемой стороны передавать запрашиваемое лицо своим компетентным органам для целей уголовного преследования. Причём «без каких-либо исключений» и «без лишнего промедления»²⁶.

Положения (ст. 19), регламентирующие собственно выдачу, предусматривают автоматическое включение преступлений по Конвенции как влекущих выдачу во все договоры о выдаче, как действующие между сторонами, так и те, которые будут заключаться между ними впоследствии.

Сторона, которая обуславливает выдачу наличием договора, может по своему усмотрению рассматривать Конвенцию как правовое основание для выдачи в случае поступления просьбы об этом от другой стороны, не имеющей с ней такого договора. Это компромиссное положение даёт дополнительные возможности для отказа в выдаче по сугубо формальным основаниям. Практика знает не один отказ в выдаче именно по этим основаниям.

²⁴ Формула заимствована из Конвенции СЕ о киберпреступности 2001 г. с учетом того, что ряд охватываемых в настоящей Конвенции преступлений может осуществляться через компьютерные системы. В большинстве глобальных антитеррористических договоров решение этого вопроса оставалось за государством, на территории которого находился предполагаемый преступник.

²⁵ Разумеется, данная конструкция может столкнуться с серьезными трудностями в случае совершения преступления через Интернет. Эти положения, однако, не исключают возможности для сторон криминализировать акты, предусмотренные в Конвенции, когда т.н. «иностранный элемент» отсутствует.

²⁶ Предусматривается также возможность т.н. обусловленной выдачи или передачи лица для судебного разбирательства. Условие здесь такое: после вынесения приговора это лицо будет возвращено выдавшей (передавшей) его стороне для отбывания наказания.

Серьезным шагом по устранению этого устаревшего (особенно для борьбы с терроризмом) положения могло бы стать формирование глобальной договорно-правовой основы (конвенции) о выдаче и обеспечение участия в ней как можно более широкого круга государств. Столь же логичным было бы подвести общую международно-правовую платформу под оказание взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Стороны, не обуславливающие выдачу наличием договора, должны в отношениях между собой рассматривать преступления по Конвенции как влекущие выдачу. Правда, с существенной оговоркой – «с соблюдением условий, предусмотренных законодательством запрашиваемой стороны». Только бы не в ущерб эффективной борьбе с терроризмом. Здесь важно нарабатывать гарантии, которые позволяли бы уходить от ситуаций, когда отказ в выдаче террориста блокируется ссылкой на несоблюдение положений внутреннего законодательства, несущественных с точки зрения солидарного глобального ответа на современные террористические вызовы.

Практическое значение имеет п. 5 ст. 19, изменяющий положения всех договоров и соглашений о выдаче между сторонами в связи с преступлениями, установленными Конвенцией, в той мере, в какой они несовместимы с ней. В первую голову это касается п. 1 ст. 3 Европейской конвенции о выдаче 1957 г., предусматривавшего отказ в выдаче со ссылкой на политическое преступление или преступление, связанное с ним.

Положения Конвенции об изъятии политической оговорки имеют свою специфику, берущую начало в Европейской конвенции о выдаче 1957 г., а может быть, и значительно раньше. Дело в том, что правовые системы некоторых европейских стран на протяжении как минимум двух столетий исповедуют понятие «политические преступления». Во Франции эта традиция восходит к временам Французской революции, когда на территории этой страны находили политическое убежище противники монархии из зарубежных стран. В Бельгии эту правовую конструкцию ассоциируют с предоставлением политубежища В. Гюго, скрывавшемуся там от преследования французских властей. В конце 50-х годов XX столетия понятие политического преступления²⁷ было закреплено в Европейской конвенции о выдаче. В ее ст. 3

²⁷ Не существует общепринятого определения термина «политическое преступление». Толкование его, как утверждается в пояснительном докладе к Европейской конвенции о пресечении терроризма 1977 г., оставляется на усмотрение запрашиваемого государства» (Council of Europe – Explanatory Report on the European Convention on the

предусматривался отказ в выдаче за преступления, которые запрашиваемая сторона рассматривает в качестве политического или в качестве связанного с политическим преступлением. В 1975 г. в Дополнительном протоколе к этой Конвенции было сделано изъятие из понятия «политическое преступление». Оно не распространяется на преступления геноцида и нарушения международного гуманитарного права. В 1977 г. Европейская конвенция о пресечении терроризма распространила такое изъятие²⁸ на террористические преступления. В 2003 г. Протокол о внесении изменений в Конвенции 1977 г. расширил перечень террористических преступлений и соответственно охват такого изъятия. Эти положения отразили набирающую силу тенденцию: в борьбе с терроризмом противопоказаны какие-либо изъятия, прежде всего политические.

Такой подход во многом предопределил включение соответствующих положений в Конвенцию СЕ о предупреждении терроризма как нацеленных на то, чтобы серьезно облегчить антитеррористическое взаимодействие. Согласно ее ст. 20, просьба о правовой помощи и выдаче в связи с преступлениями, предусмотренными Конвенцией, не может быть отклонена лишь на том основании, что касается политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или преступления, совершенного по политическим мотивам²⁹.

Однако на «европейском театре» антитеррористических действий эта норма может быть серьезно ослаблена возможностью делать оговорки. На такой юридической конструкции (как и в случае с Протоколом к Европейской конвенции о пресечении терроризма) настояли делегации Франции и Бельгии со ссылкой на требования своих законодательств.

С тем чтобы не допустить злоупотреблений возможностью делать такие оговорки в ст. 20, предусмотрен ряд ограничителей. Сделавшая оговорку сторона обязуется применять ее в каждом конкретном случае, причем на основе «должным образом мотивированного реше-

Suppression of Terrorism (ETS No. 090), p. 3).

²⁸ Оно охватывало «политические преступления», «преступления, связанные с политическим преступлением», а также «преступления, совершаемые по политическим мотивам». Последнее понятие дополняет перечень дел, на политический характер которых нельзя ссылаться (Council of Europe – Explanatory Report on the European Convention on the Suppression of Terrorism (No. 090), p. 5).

²⁹ Аналогичные положения содержатся в глобальных антитеррористических конвенциях, по крайней мере заключенных в последние годы.

ния»³⁰. Предусматривается возможность полностью или частично снять такую оговорку путем надлежащего уведомления Генсекретаря СЕ. Сторона, сделавшая оговорку, не может требовать применения другой стороной п. 1 ст. 20 об изъятии политической оговорки (т.е. вводится принцип взаимности). Действие оговорки ограничивается по времени (3 года с даты вступления Конвенции в силу для сделавшей ее стороны). Правда, оговорка может быть продлена этой стороной не позднее чем за 3 месяца до истечения срока ее действия с предоставлением разъяснений о причинах, обосновывающих ее пролонгацию.

Главный ограничитель от возможных злоупотреблений такой оговоркой – закрепленный в Конвенции принцип «либо выдай, либо суди». Он (вернее, вторая его часть) вступает в действие, если запрашиваемая сторона отказывает в выдаче, ссылаясь на сделанную оговорку. В этом случае она обязана без каких-либо исключений и без неоправданной задержки передать это дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования (если только не договориться с запрашивающей стороной об ином³¹). Окончательные результаты судебного разбирательства без неоправданной задержки направляются запрашивающей стороне и Генсекретарю СЕ, который препровождает их всем сторонам Конвенции для обсуждения в ходе их периодических консультаций. Подключение механизма многосторонних консультаций (с элементами мониторинга) за выполнением стороной своих обязательств в области выдачи – новация, призванная сузить возможности злоупотребления отказом в выдаче, повысить эффективность сотрудничества в целях обеспечения неотвратимости ответственности за преступления по Конвенции.

Кроме того, механизм многосторонних консультаций сторон может быть задействован по инициативе запрашивающей стороны, если в запрашиваемой стороне не будет «в разумные сроки» принято судебное решение по существу дела. Заключение, выработанное в ходе таких многосторонних консультаций о соответствии отказа Конвенции, представляется КМСЕ (собирается в составе, ограниченном государ-

³⁰ В пояснительном докладе к Конвенции такое решение толкуется как «адекватное, ясное и детальное письменное заявление, объясняющее фактологические и юридические основания для отказа в просьбе о выдаче» (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, p. 23).

³¹ Например, когда обе стороны сочтут, что доказательств для судебного разбирательства в запрашиваемой стороне недостаточно и необходимо продолжить расследование для подготовки дела в целях передачи в суд.

ствами – участниками этой Организации) для целей принятия заявления по данному вопросу. По сути, это – процедура перевода спорной ситуации из чисто юридической плоскости в политическую (что при определенных обстоятельствах полезно).

Данная юридическая конструкция – результат весьма непростого компромисса, который позволил согласовать Конвенцию в ее нынешнем виде. Разумеется, это вынужденная дань архаизму подходов отдельных стран к проблемам выдачи в борьбе с терроризмом. Думается, со временем потребность в такой оговорке отпадет.

Но необходимо оставаться на почве существующих реальностей. Одна из них вытекает из п. 1 ст. 20: норма об изъятии политической оговорки еще не создает обязательства выдавать. Конвенция (об этом говорится в ее ст. 19) не является договором о выдаче. Правовой основой для этой процедуры остаются договоры о выдаче, иные договоренности на этот счет или соответствующее национальное законодательство. Статья 19 имеет лишь дискреционный характер, оставляя на усмотрение запрашиваемой стороны возможность использования Конвенции как правового основания для выдачи.

Конечно, оговорка в отношении изъятия политической оговорки «не смертельна». Однако она вполне может приводить к ситуациям, серьезно осложняющим выдачу и наказание преступников. Кроме того, она ущемляет формирующийся принцип недопустимости каких-либо изъятий (особенно политических) в борьбе с терроризмом.

Конвенция предусматривает и **другие основания, со ссылкой на которые может быть отказано в выдаче и правовой помощи.** Их главная направленность – обеспечить дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека. Речь, в частности, о ситуациях, когда имеются веские основания полагать, что просьба о выдаче или о правовой помощи имеет целью уголовное преследование или наказание запрашиваемого лица «по причине расы, вероисповедания, гражданства, этнического происхождения или политических убеждений». Здесь явно просматривается стремление укрепить гарантии права на убежище и принцип невысылки в страну, где лицо могло преследоваться по указанным выше основаниям (*non refoulment*).

Новацией стали положения, дающие возможность для отказа в выдаче под угрозой пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Этот критерий идет в русле обязательств членов СЕ в правочеловеческой области, рекомендаций ПАСЕ

и КМСЕ, касающихся соблюдения прав человека в борьбе с терроризмом³².

По аналогии с Протоколом 2003 г. о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма отказ в выдаче допускается под угрозой смертной казни или пожизненного заключения без возможности условно-досрочного освобождения (последнее основание включено по предложению Португалии). Исключения из этой нормы допускаются при предоставлении достаточных для запрашиваемой стороны гарантий неприведения в исполнение приговоров о смертной казни и о пожизненном заключении без возможности условно-досрочного освобождения³³.

Новыми для антитеррористических договоров стали **положения Конвенции, развивающие договоренности в сфере правовой помощи**. Их суть – направление без предварительного запроса информации, ознакомление с которой может способствовать возбуждению получающей стороной или проведению расследования или разбирательства, а также привести к обращению этой стороны с запросом. Предоставление такой информации может сопровождаться выдвижением условий относительно использования информации, которые получающая сторона обязана соблюдать³⁴. Перед нами пример учета в антитеррористической Конвенции сравнительно новой тенденции в вопросах правовой помощи, уже закрепленной в международных договорах, нацеленных на борьбу с общеуголовной преступностью. Более того, предоставление информации без запроса отвечает общей направленности Конвенции – действовать на опережение, предупреждая терроризм.

Предусмотренные в ст. 30 **консультации сторон** прежде всего нацелены на выполнение ряда задач по осуществлению Конвенции (повысить ее эффективность, представлять предложения о поправках к ней и формулировать мнение о любых предложениях о таких поправках). Но наряду с функциями механизма «последующих шагов» (follow

³² В частности, Рекомендация ПАСЕ 1550(2002) «Борьба с терроризмом и соблюдение прав человека», Руководящие принципы КМСЕ в области прав человека и борьбы с терроризмом (2002).

³³ Разумеется, отказ от выдачи по любому из вышеуказанных «правочеловеческих» оснований не освобождает запрашиваемую сторону от обязательства передать дело своим компетентным органам для уголовного преследования.

³⁴ Аналогичные положения содержатся в Конвенции СЕ об отмыывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г., Втором дополнительном протоколе к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

ур) такие консультации в известном смысле можно рассматривать и как выполняющие задачи контроля за осуществлением Конвенции³⁵.

Конечно, консультативный механизм по своему охвату и полномочиям имеет усеченный характер. Это отражает возобладавшую точку зрения о том, что такая процедура не должна дублировать деятельность Конференции государств-участников по пресечению терроризма (COSTER)³⁶.

Как будет функционировать этот консультационный механизм, покажет время. Но уже сам факт отражения в Конвенции механизма коллективного поиска ответов на спорные ситуации (помимо классических процедур урегулирования споров) по такому острому вопросу, как выдача, – шаг в правильном направлении.

Новшество Конвенции – «**клаузула**» о **разъединении** (п. 3 ст. 26). Цель включения такого положения – зафиксировать распределение компетенций между государствами – членами Европейского союза и Европейским сообществом, которому они передали часть своих полномочий. Она подкреплена заявлением, сделанным Европейским сообществом и государствами – членами Европейского союза при принятии Конвенции. Заявление содержит гарантии в отношении полного соблюдения положений Конвенции Сообществом и государствами – членами Евросоюза наравне со всеми другими участниками Конвенции³⁷.

Из **заключительных положений** Конвенции внимание заслуживает следующее. Она открыта для подписания государствами – членами СЕ, Европейским сообществом и государствами – не членами СЕ, которые приняли участие в ее разработке (Ватикан, Канада, Мексика, США, Япония). Для ее вступления в силу необходимо 6 ратифи-

³⁵ Например, при формулировании своего мнения по вопросу об обоснованности отказа в выдаче, который передан на рассмотрение консультаций по просьбе запрашивающей стороны.

³⁶ В соответствии с Протоколом об изменениях в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма COSTER призван выполнять более широкие полномочия в рамках СЕ по борьбе с терроризмом.

³⁷ Обстоятельный юридический анализ «разъединительной клаузулы», которая по настоянию ЕС включена в ряд других Конвенций СЕ (в т. ч. об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2005 г., о борьбе с торговлей людьми 2005 г.), выходит за рамки данного исследования. Отмечу лишь, что согласовать формулировки п. 3 ст. 26, а также заявление Европейского сообщества и государств – членов Европейского союза удалось в результате длительных переговоров, через несколько месяцев после достижения согласия по всем другим положениям Конвенции.

каций. После этого КМСЕ по консультации со сторонами Конвенции может предложить присоединиться к Конвенции и другим государствам, не являющимся членами СЕ. Ее открытый характер даст возможность превратить Конвенцию в глобальный договор. Это крайне важно, поскольку на сегодняшний день ей не существует аналогов, а предупреждение терроризма требует объединения усилий по всему миру.

Не случайно Россия первой ратифицировала Конвенцию. 19 мая 2006 г. министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров сдал на хранение Генсекретарю СЕ ратификационную грамоту. Этот шаг, сделанный в рамках российского председательства в КМСЕ, призван придать политический импульс запуску механизма Конвенции и превращению в жизнь ее положений.

* * *

Теперь о том, **без чего бы не было Конвенции.** О политической воле государств. Она была разной у участвовавших в ее разработке государств. Но общий итоговый вектор, получивший консенсусное закрепление в Конвенции, имеет четко выраженную направленность в пользу укрепления правовых основ борьбы с терроризмом. Этот консенсус дался не просто. Практически всем делегациям пришлось идти навстречу друг другу путем уступок и компромиссов. Скандинавы и прибалты, ведомые шведской делегацией, согласились не настаивать на закреплении в Конвенции возможности делать оговорки или заявления в отношении охвата в ней преступлений финансирования терроризма. Наблюдатели от США и Канады смирились с отказом от такой возможности в Конвенции в отношении состава, криминализирующего публичное подстрекательство к совершению террористического преступления. Россия, как и большинство делегаций, пошла навстречу просьбам Франции и Бельгии, сохранив планку Европейской конвенции о пресечении терроризма в редакции 2003 г., разрешающей усеченный механизм изъятия политической оговорки. Этот перечень можно было бы продолжать³⁸.

Главный результирующий итог: в работе над Конвенцией во-зобладал политический разум, линия на сплочение усилий в борьбе с общим противником – терроризмом. Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая перед участниками 7-й Конференции гене-

³⁸ Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), 8th meeting, Strasbourg, 28 February – 4 March, 2005. Meeting Report (CODEXTER (2005)12), p. 3-4).

ральных прокуроров стран Европы (Москва, 5 июня 2006 г.), охарактеризовал выработку Конвенции как «наше общее достижение».

Вступив в силу (видимо, это произойдет в ближайшие год-два), Конвенция начнет жить собственной жизнью, притягивая в свои ряды новые государства, в т.ч. за пределами Европы. Она будет работать на антитеррор на самых ранних стадиях сотрудничества, укреплять доверие между государствами, сплачивать их ряды в общей борьбе. Конвенция призвана способствовать нахождению непростых, порою мучительных ответов на новые террористические вызовы на основе верховенства права, выверенного баланса эффективных контртеррористических усилий государств и уважения прав человека, сохранения демократических ценностей с опорой на поддержку всего гражданского общества.

Important Contribution of the Council of Europe to the Fight against Terrorism (Summary)

*Zmeevskiy A.V.**

The article is devoted to the Convention on the Prevention of Terrorism adopted by the Committee of Ministries of CE on May 3, 2005. It contains a short review on the elaboration of the Convention and gives a full coverage of its basic provisions making accent on the three major articles “Public Provocation to Commit a Terrorist Offence”, “Recruitment for Terrorism”, “Training for Terrorism”.

The Convention is the first international treaty criminalizing these three offences and thus contributing to the effective international efforts and national policies in field of prevention of terrorism. A significant part of the article concentrates on the efforts to find in the Convention a proper balance between effective antiterrorist efforts and respect for human rights, inter alia, in the field of criminal prosecution. The author makes an attempt to estimate the results achieved in the Convention and its potential as the first-known international treaty fully designed to prevent terrorism.

* Alexander Vladimirovich Zmeevskii – Director of the Department on New Challenges and Threats of MFA of Russia.