

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Проблемы и перспективы разработки Всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом

*Устинов В.В.**

Терроризм не имеет национальностей и границ. Все нации и государства равны перед угрозой террористической атаки. Сообщения об убийствах, взрывах бомб в местах массового пребывания людей и в самолетах, захватах заложников, взрывах жилых домов и т.п. почти не сходят со страниц газет и журналов, перенасыщают информационные сводки радио и телевидения. Резкие всплески террористической активности в 70-80-е годы истекшего столетия были характерны как для развитых стран Европы (Италия, ФРГ, Франция, Великобритания, Испания), так и для стран Латинской Америки и других регионов (Израиль, Турция, Индия, Шри-Ланка). В 90-х годах в мире поднялась очередная волна терроризма, захлестнувшая США, Израиль, Югославию, Францию, Россию, Турцию, Афганистан и другие государства. Таким образом, терроризм, ставший в конце XX столетия и начале нового тысячелетия серьезной угрозой для безопасности ряда государств, регионов мира и всего мирового сообщества, поставил перед органами власти различных стран, международным сообществом в целом проблему поиска путей построения адекватной данной опасности общегосударственной и международной системы мер борьбы с терроризмом.

На границе тысячелетий мир оказался перед выбором: либо страны отставят в сторону политические разногласия и обиды и объединят свои усилия в борьбе с терроризмом, либо многие века цивилизации

* Устинов Владимир Васильевич – Генеральный прокурор Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ.

будут перечеркнуты преступными устремлениями и амбициями террористов и мир вернется к варварским, бесчеловечным отношениям, построенным на пренебрежении жизнью и достоинством отдельной личности в угоду праву силы и жестокости. За прошедшие четыре десятилетия под эгидой ООН, других международных, а также региональных организаций было сделано немало для создания правовых и функциональных инструментов пресечения терроризма. Однако, как показало время, они недостаточны или неполны для адекватного ответа на все угрозы терроризма. Таким образом, сегодня перед международным сообществом встала задача кардинально пересмотреть рамки и методы взаимодействия государств с тем, чтобы каждое отдельное государство и весь мир могли избежать опасности разрушения террористами.

Сама проблема терроризма, как известно, в сущности, не нова. Ею активно занимались и занимаются различные международные объединения и организации на международных конференциях по унификации уголовного законодательства, в рамках Лиги Наций, а затем Организации Объединенных Наций, Европейского сообщества (ныне Европейского Союза), а также Совета Европы.

Среди областей сотрудничества, которые часто выделяют исследователи в качестве приоритетных, «ресурсы международного правосудия; разработка международных договоров и приспособление законов войны к этим актам международного терроризма; и применение экономических санкций против тех стран, которые покрывают акты терроризма, хотя, как было признано, это может быть и неосуществимо»¹. Но все эти направления действий могут принести пользу лишь в том случае, если оценка действий террористов не будет увязываться с заявленными ими политическими мотивами и ко всем террористам будет применен единый стандарт преступной природы их действий. Что, впрочем, ни в коей мере не умаляет важности решения правительствами политических проблем, послуживших политической основой террористических акций.

По сути дела, Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма на сегодняшний день стала первым международным документом², подписанным уже многими странами, который касается

¹ См. Introduction // International Terrorism and World Security. Edited by David Carlton & Carlo Schaerf. Croom Helm. London, 1975. P. 5.

² В расчет не принимаются региональные соглашения, а также Конвенция 1937 г., о которой будет сказано ниже, т.к. она была подписана лишь одним государством – Индией.

не просто отдельных видов террористической деятельности, но обращен в целом к явлению терроризма и такой важной его составляющей, как обеспечение его финансовой основы. Именно инициатива по выработке этой конвенции способствовала принятию ООН решения о разработке единой конвенции по борьбе с терроризмом.

Принятие в последние годы Конвенции ООН по борьбе с бомбовым терроризмом (1997) и Международной конвенции по борьбе с финансированием терроризма (1999), а также работа над проектами Конвенции ООН по ядерному терроризму и Всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом в очередной раз наглядно продемонстрировали приоритетность для ООН данной области международного сотрудничества, а также подтвердили общее мнение о многогранности проявлений терроризма.

Как указано в документах девятой сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию³, терроризм представляет собой особый вариант преступности, который нередко затрагивает такие элементы, как политика, методы ведения войны и пропаганда. Наличие такой угрозы стало причиной включения вопроса о терроризме в текущий среднесрочный план в качестве одной из восьми приоритетных областей деятельности Организации Объединенных Наций.

Международным сообществом выработаны 12 конвенций и протоколов, касающихся сотрудничества государств в целях пресечения актов терроризма⁴. В целом они представляют собой довольно широкую

³ Материалы девятой сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию. E/CN.15/2000/2.

⁴ Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (16.12.1970), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (23.09.1971), Международная конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (14.12.1973), Европейская конвенция о пресечении терроризма (27.01.1977), Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (17.12.1979), Международная конвенция о физической защите ядерного материала (3.03.1980), Международная конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (10.03.1988), Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (12.01.1998), Конвенция о маркировке пластиковых взрывчатых веществ с целью их обнаружения (1991), Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (1988 г.), Дополнительный протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (1988 г.), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.).

базу для взаимодействия государств по различным аспектам осуществления правосудия по соответствующим уголовным делам.

Названными документами созданы широкие возможности для оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам, связанным с видами преступлений, специально предусмотренными рядом конвенций, прежде всего по вопросам пресечения, раскрытия и расследования преступлений террористической направленности⁵.

В Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (16.12.1970) (статья 10) и Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, (Монреальская конвенция от 23.09.1971) (статья 11) говорится, что договаривающиеся Государства оказывают друг другу наиболее полную правовую помощь в связи с уголовно-процессуальными действиями, принятыми в отношении такого преступления и других актов, упомянутых в статье 4.

Международной конвенцией о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (14.12.1973) (статья 10), Европейской конвенцией о пресечении терроризма (27.01.1977) (статья 8), Международной конвенцией о борьбе с захватом заложников (17.12.1979) (статья 11), Международной конвенцией о физической защите ядерного материала (3.03.1980) (статья 13), Международной конвенцией о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (10.03.1988) (статья 12), Международной конвенцией о борьбе с бомбовым терроризмом (12.01.1998) (статья 10), Международной конвенцией о борьбе с финансированием терроризма (статья 12) предусматривается, что государства-участники оказывают друг другу наиболее полную помощь в связи с уголовно-процессуальными действиями, предпринятыми в отношении преступлений, входящих в сферу действия конвенции, включая предоставление всех имеющихся в их распоряжении доказательств, необходимых для судебного разбирательства.

Во всех случаях применяется законодательство государства, к которому обращена просьба. Однако указанное правило не влияет на обязательства по любому другому договору, двустороннему или многостороннему, который регулирует или будет регулировать полностью или частично взаимную правовую помощь по уголовным делам.

⁵ Тексты цитируются по справочной правовой системе «Гарант».

Согласно Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, каждое договаривающееся государство в соответствии со своим национальным законодательством сообщает Совету Международной организации гражданской авиации так скоро, как это возможно, любую имеющуюся у него соответствующую информацию относительно:

а) обстоятельств преступления;

б) мер, принятых в отношении преступника или предполагаемого преступника, и в частности результатов любых действий по выдаче или других правовых действий.

Кроме того, согласно Монреальской конвенции 1971 г. (статья 12), любое Договаривающееся Государство, имеющее основания полагать, что будет совершено одно из преступлений, входящих в сферу действия конвенции, предоставляет в соответствии со своим национальным законодательством любую имеющуюся у него соответствующую информацию тем Государствам, в юрисдикцию которых, по его мнению, входит данное преступление.

Рекомендацией № R (82) 1 Комитета Министров Совета Европы разъяснены особенности международного сотрудничества в расследовании и осуществлении уголовного преследования за террористические акты (15.01.1982 г.)⁶.

Целью данной рекомендации стало упрощение и ускорение существующих процедур международного судебного сотрудничества, а также улучшение обмена информацией между компетентными властями стран – членов Совета Европы, в особенности между теми странами, которые имеют общую границу, и желание упростить преследование и наказание за террористические акты.

В отношении каналов связи для правовой взаимопомощи по уголовным вопросам в рекомендации указывается, что при направлении международных ходатайств о правовой взаимопомощи и при ответах на них соответствующим властям запрашивающей и запрашиваемой стороны необходимо поощрять прямые связи во всех случаях, когда это разрешено в соответствии с законодательством этих стран или в соответствии с какими-либо договорами, которые были подписаны этими странами, если существует вероятность того, что это ускорит оказание взаимной правовой помощи.

Если разрешена прямая передача, то случаи, касающиеся террористических актов, должны быть рассмотрены в соответствии с процеду-

⁶ Документ Комитета Министров Совета Европы № R (82) 1.

рой, предусмотренной статьей 15.2 Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам или в соответствии с другими договорами, которые действуют между странами – членами Совета Европы, или в соответствии с законодательством этих стран таким образом, чтобы международные следственные поручения могли быть адресованы напрямую органами, которые послали запрос, органам другой страны; при этом оговаривается, что получающая запрос страна может потребовать, чтобы копия этого запроса была послана в Министерство юстиции этой страны или в другое компетентное ведомство.

Если ходатайства об оказании взаимной правовой помощи и ответы на них могут быть переданы напрямую органами запрашивающего и запрашиваемого государства, то передача этих ходатайств должна быть осуществлена насколько это возможно быстрее, через Центральное Бюро Интерпола, если это не противоречит уставу Интерпола, или через существующие каналы передачи.

В случае, когда связь осуществляется между министерствами юстиции и другими компетентными министерствами, то органам запрашивающего государства должно быть позволено напрямую предоставлять органам запрашиваемого государства предварительную копию такого ходатайства. Органы запрашиваемого государства должны быть осведомлены, что единственной целью передачи такой копии является предоставление органам возможности подготовиться к исполнению ходатайства⁷.

Признавая растущую опасность терроризма, Генеральная Ассамблея ООН учредила в 1999 году в составе Секретариата ООН отделение по предупреждению терроризма, которое начало свою работу в апреле того же года⁸. Оно является подразделением отделения по контролю

⁷ Документ Комитета Министров Совета Европы № R (82) 1.

⁸ Некоторые исследователи предлагали даже организовать международные полицейские силы для решения международных инцидентов с захватом заложников – наподобие действий Израиля в Энтеббе. Однако данное предложение, очевидно, не нашло поддержки, потому что мало кто считал международные силы реалистичной альтернативой // Paul Wilkinson. *Terrorism & the Liberal State*. Second edition. MacMillan, Basingstoke and London, 1986. P. 287.

Еще одной международной структурой, кроме ООН, пытавшейся вывести решение практических проблем сотрудничества стран в борьбе с терроризмом, был Интерпол, однако ввиду ограничения его действий преступлениями, не расцениваемыми как политические, сфера применения его возможностей крайне ограничена (см., например: К. Мельник. «Терроризм не знает и не признает границ...» // Очная ставка, 2001, №10. С. 10).

над наркотиками и предупреждению преступности (ОДССР), которое сотрудничает с Управлением по правовым вопросам Секретариата ООН и координирует свою деятельность с ним, причем последнее по-прежнему выполняет функции координационного центра по правовым вопросам, связанным с терроризмом.

Главным направлением деятельности отделения по предупреждению терроризма являются исследования и техническое сотрудничество, а также содействие активизации международного сотрудничества в предупреждении терроризма.

Подразделением осуществлен ряд мероприятий:

- завершен проект целенаправленного исследования связи между терроризмом и другими видами преступности, такими как незаконный оборот наркотиков и огнестрельного оружия;

- для расследования причин эскалации и деэскалации терроризма проводится ряд тематических исследований в целях выявления переменных показателей, которые могут служить заблаговременным предупреждением об угрозе террористической активности.

Государствам – членам ООН предоставляется информация о терроризме из различных источников, включая базы данных, которые были созданы и постоянно обновляются. Предпринимаются усилия по расширению глобального справочника центров передового опыта, занимающихся феноменом терроризма. Кроме того, по просьбе государств-членов проводятся оценки потребностей и угроз. Раз в два года планируется публиковать глобальное исследование по проблеме терроризма, которое будет включать, в частности, анализ тенденций, связанных с терроризмом. Уже началась работа над некоторыми компонентами такого исследования, в частности над справочником о террористических движениях, связанных с производством и незаконным оборотом наркотиков.

В области технического сотрудничества подготовлены проекты руководств по сотрудничеству для использования в качестве учебных средств в ходе подготовки кадров совместно с правоохранительными и другими соответствующими учреждениями государств-членов.

Руководства будут охватывать следующие темы:

- оказание помощи жертвам терроризма: руководство ООН для организаций, занимающихся оказанием помощи;

- освещение проблемы терроризма в средствах массовой информации: руководство для журналистов и сотрудников правоохранительных органов;

- анализ случаев поступления угроз о взрыве бомб и меры реагирования;
- урегулирование ситуаций, связанных с захватом заложников;
- принятие заблаговременных сигналов, предупреждающих об эскалации терроризма (включая возможность использования оружия массового уничтожения);
- правовые аспекты и меры, связанные с терроризмом.

Приверженность ООН эффективным, решительным и незамедлительным мерам по предупреждению преступной деятельности, осуществляемой в целях содействия терроризму во всех его формах и проявлениях, и по борьбе с такой деятельностью была в очередной раз отмечена в принятой Десятым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Вена, 10-17 апреля 2001 г.) Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века.

К самым решительным мерам подвигла ООН трагедия Америки после сентябрьских терактов 2001 года. В своей Резолюции 1373 (2001) (28 сентября 2001 года) Совет Безопасности не только наметил ряд мер по интенсификации сотрудничества в борьбе с терроризмом, но и учредил для контроля за их исполнением комитет Совета Безопасности, состоящий из всех членов Совета и призвал все государства представить этому комитету не позднее чем через 90 дней после даты принятия резолюции доклад, а в дальнейшем представлять согласно графику, который будет предложен комитетом, доклады о шагах, предпринятых ими для осуществления резолюции⁹.

В то же время последние события в очередной раз напомнили об основном препятствии в сфере борьбы с терроризмом – отсутствии общепризнанного определения терроризма, поскольку попытки справиться с отдельными его проявлениями неизменно не успевали за развитием тенденций терроризма (о чем свидетельствуют предложения разработать в дополнение к существующим международным инструментам конвенции по борьбе с биологическим и химическим терроризмом).

Кроме отсутствия согласованного на международном уровне определения терроризма и вследствие этого возникновения проблем с завершением работы над Всеобъемлющей конвенцией по борьбе с терроризмом, существенным препятствием в эффективном применении

⁹ Резолюция Совета Безопасности 1373 (2001) от 28 сентября 2001 г.

действующих международных договоров являются сохраняющиеся двойные стандарты в оценке действий террористов различными странами и предоставление им политического убежища, о чем свидетельствует опыт многих стран.

Так, неоднократно подчеркивалось, что отношение французского правительства к террористам еще в последние десятилетия прошлого века было куда более мягким, чем в других странах Европейского сообщества. Около 300 бывших членов итальянских Красных Бригад нашли укрытие во Франции. По словам министра внутренних дел Италии Оскара Скальфаро, «итальянское правительство послало около 100 запросов об экстрадиции, на которые не получен ответ»¹⁰.

В Преамбуле Конституции Французской Республики 1946 г., приведенность принципам которой подтверждена и Конституцией 1958 г., указано, что «всякий человек, преследуемый за свою деятельность в пользу свободы, имеет право убежища на территории Республики»¹¹. Поэтому во Франции часто убежище давалось автоматически¹². Таким образом, признанный как на уровне ООН¹³, так и, тем более, на европейском уровне¹⁴ принцип *aut dedere aut judicare* (выдавай либо суди) не исполнялся.

На международном уровне не раз подчеркивалось, что для успешной реализации международного мандата на ликвидацию терроризма исключительно важными являются вопросы уточнения юрисдикции

¹⁰ H.J. Horchem. *Terrorism in Germany: 1985* // *Contemporary Research on Terrorism*. Edited by Paul Wilkinson and Alasdair M. Stewart. Aberdeen University Press. Aberdeen, 1989. P. 154.

¹¹ Конституции государств Европейского Союза. М: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999. С. 665, 683.

¹² Philip G. Cerny. *France: Non-Terrorism and the Politics of Repressive Tolerance* // *Terrorism: A Challenge to the State*. Edited by Juliet Lodge. St. Martin's Press. New York. 1981. P. 113.

¹³ Исключение в отношении политических преступлений не должно являться препятствием для выдачи правонарушителей за совершение преступлений, связанных с террористическим насилием, в соответствии с существующими международными конвенциями, за исключением тех случаев, когда запрашиваемое государство обязуется представлять дело своим компетентным органам для возбуждения судебного преследования или передаст его другому государству для проведения судебного разбирательства. Материалы VIII конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями // Сборник правовых актов 1998 г., выпуск 10. С. 140.

¹⁴ Как гласит статья 1 Европейской конвенции о пресечении терроризма (1977), «Для обеспечения выдачи преступника иностранному государству, выполняемой договаривающимися государствами, никакое из нижеуказанных правонарушений не будет рассматриваться в качестве политического правонарушения, или как правонарушение, связанное с политическим правонарушением, или как правонарушение, вызванное

государств, повышения их ответственности, устранения случаев произвольного отказа в выдаче (без компенсации ее беспристрастным уголовным преследованием непосредственно в запрашиваемом государстве). Нередко ссылки на ограничения во внутреннем законодательстве служат прикрытием определенных политических интересов и приоритетов.

В таких обстоятельствах, по выражению Л. Грина, представляется маловероятным, чтобы терроризм контролировался на универсальной основе до тех пор, пока международные организации или отдельные страны готовы применять двойные стандарты, посредством чего они даруют легальность и респектабельность актам насилия, совершенным теми, кому они симпатизируют, особенно когда акты могут представлять, выражаясь языком нового международного порядка, случаи борьбы за самоопределение и независимость, без учета любых других принципов или обязательств. Никто не может ожидать от общественности осуждения таких актов, если средства массовой информации описывают их как героическую деятельность, полную очарования, надевая ее большей респектабельностью путем отказа от термина «убийства» в пользу правового термина «казнь»¹⁵.

Схожей точки зрения придерживается и Пол Уилкинсон: «Первая и наибольшая иллюзия состоит в том, что террорист для одной демократии – друг борца за свободу для другой демократии. Многие хотят

политическими побуждениями: а) правонарушения, относящиеся к применению Конвенции по борьбе с преступным захватом летательных аппаратов, подписанной в Гааге 16 декабря 1970 г.; б) правонарушения, относящиеся к применению Конвенции по борьбе с преступными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанной в Монреале 23 сентября 1971 г.; в) тяжелые правонарушения, заключающиеся в покушении на жизнь, телесную целостность или свободу людей, имеющих право международной защиты, включая дипломатических представителей; г) правонарушения, содержащие захват заложников или незаконное лишение свободы; д) правонарушения, содержащие использование бомб, гранат, ракет, автоматического огнестрельного оружия, бандеролей или посылок с опасными вложениями, соразмерно с тем, насколько подобное использование представляет опасность для людей; е) попытка совершения одного из вышеуказанных правонарушений или участие в качестве сообщника лица, которое совершает или пытается совершить подобное правонарушение» // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Москалькова Т.Н. и др. М.: Издательство «Спарк», 1998. С. 136.

¹⁵ L.C. Green. The Legalization of Terrorism // Terrorism: Theory and Practice. Edited by Yonah Alexander, David Carlton and Paul Wilkinson. Westview Press / Boulder, Colorado. 1979. P. 194-195.

скрыть или даже оправдать и поддержать террористическую деятельность против чужой демократии на основании т.н. оправданности действий террористов. Может ли какой-нибудь политик верить – все равно, националист, ультралевый или ультраправый, – что можно вообще оправдать разрушение чьей-либо жизни!»¹⁶.

Действующая правовая база часто способствует различию подходов к терроризму, поскольку регулирует лишь отношения в связи с отдельными актами терроризма, не обращаясь ко всему спектру международного терроризма.

Вплоть до последнего времени существовало довольно ограниченное международное сотрудничество в борьбе против террористов. Некоторые страны прямо или косвенно поддерживают их деньгами, оружием и предоставлением тренировочных баз. Есть страны, которые продолжают предоставлять убежище известным преступникам-террористам, приглашая их как героев и назначая им пенсии. Многие страны, не одобряющие в принципе террористическую тактику и не желающие предоставлять террористам убежище, не склонны к публичному осуждению актов терроризма или к осуждению стран, предоставивших террористам помощь и убежище, на том основании, что такое осуждение могло бы обидеть другие страны, с которыми у них дружеские отношения¹⁷.

В числе причин, объясняющих недостаточность международного сотрудничества по борьбе с терроризмом, отдельные исследователи также называют то обстоятельство, что определение и криминализацию терроризма, а также осуществление контрмер против террористов многие страны больше склонны считать делом политическим, а не юридическим: «большинство стран имеет более важные беспокоящие их проблемы, чем террористы, особенно чужие террористы. Если жизни могут быть спасены и временное спокойствие может быть получено путем освобождения нескольких заключенных, то не кажется необоснованным сделать это, несмотря на связанное с этим нарушение закона»¹⁸.

¹⁶ Paul Wilkinson. *Terrorism & the Liberal State*. Second edition. MacMillan, Basingstoke and London, 1986. P. 287.

¹⁷ Brian M. Jenkins. *International Terrorism: A New Mode of Conflict* // *International Terrorism and World Security*. Edited by David Carlton & Carlo Schaerf. Croom Helm. London, 1975. P. 27.

¹⁸ Ibid.

Как считает Г.И. Морозов, процесс выработки единого общепринятого определения затрудняют и субъективные факторы: нежелание некоторых государств связывать себя твердой формулой, способной создать препятствия для их скрытой от мира и собственного народа связи с террористической деятельностью. США, – пишет в связи с этим Р. Винсент, – манипулируют проблемой терроризма для поддержания своей гегемонии, равно как в отношении друзей, так и врагов¹⁹.

Некоторые исследователи до сих пор достаточно скептически относятся к перспективе единодушия мирового сообщества относительно четкого определения терроризма. По мнению члена Экспертного совета Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности, профессора Петрищева В.Е., коль скоро речь идет о терроризме как о международном явлении, каждая страна при его анализе опирается на собственные интересы (экономические, геополитические, военные, иные).

«Эти интересы у различных стран не только не совпадают в полном объеме, но и могут быть противоположными. Это – объективный факт, его необходимо учитывать. Можно, конечно, представить утопическую ситуацию, при которой верховные власти всех государств решат совместно бороться с международным терроризмом, опираясь на некие общечеловеческие ценности. Однако к каким последствиям в области практической политики ведет подход, когда во главу угла ставят не интересы собственной страны, а «общечеловеческие» идеалы, мы знаем из урока собственной новейшей истории.

В реальной жизни государственные деятели, болеющие за благополучие собственной страны и своего народа, формируют политику, отталкиваясь именно от национальных интересов. При этом методы практической ее реализации вовне могут принимать самые циничные формы»²⁰.

¹⁹ Морозов Г.И. «Терроризм – преступление против человечества (международный терроризм и международные отношения). Издание второе, переработанное и дополненное / Российская академия наук. Институт мировой экономики и международных отношений. М: 2001 С. 43.

²⁰ Петрищев В.Е. О задачах борьбы с терроризмом в государствах – участниках СНГ // Консолидация усилий правоохранительных органов стран СНГ – основа противодействия транснациональной преступности: Сборник материалов третьей международно-практической конференции «О развитии взаимодействия правоохранительных органов государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью, международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма», состоявшейся 21-22 марта в городе Минске. Издательство «Тэхналогія». Минск, 2001. С. 195.

Еще Комитет ООН по предупреждению преступности и борьбе с ней на своей XI сессии в 1990 г. принял рекомендации государствам, в которых указал, что, начиная с первого исследования международного терроризма, проведенного ООН, международное сообщество не может достигнуть согласия в отношении содержания термина «международный терроризм». Более того, Комитет отметил, что принятие конкретного определения международного терроризма имеет сомнительное значение для борьбы с ним.

Предпочтительный подход, по мнению Комитета, заключается в том, чтобы дать определение поведения, которое, с точки зрения международного сообщества, является неприемлемым, с тем, чтобы принять решение о его предотвращении и борьбе с ним путем разработки эффективных средств осуществления и обеспечения мер в соответствии с установленными принципами международного права. По мнению экспертов, это означает, что вместо того, чтобы пытаться дать общее определение этого явления, необходимо разработать перечень конкретных видов деятельности или действий, которые международное сообщество считает неприемлемыми и которые рассматриваются как поведение террористического характера²¹.

Вместе с тем, вряд ли, учитывая быстро прогрессирующие формы терроризма, удастся криминализовать все его проявления, если наряду со списком аналогичных форм не обозначить еще хотя бы наиболее общие критерии данного международного явления.

Именно на таком подходе основывались разработчики Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, обозначившие под последним в статье 2 не только «деяния, представляющие собой преступление согласно сфере применения одного из договоров, перечисленных в приложении, и содержащемуся в нем определению», но и любое другое деяние, направленное «на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или отказаться от его совершения»²².

²¹Морозов Г.И., Цит. соч. С. 47-48.

²²Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма. 1999.

Этот же принцип был взят за основу и при разработке Всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом.

В данной связи нельзя не упомянуть, что и ранее мировым сообществом предпринимались попытки выработать согласованный подход к проблемам борьбы с терроризмом, а также дать терроризму общепризнанное определение.

Прежде всего начало сотрудничеству в данной сфере положили конференции по унификации уголовного законодательства (20-е – 30-е годы XX века), на которых делались попытки раскрыть содержание понятия «терроризм»²³. Эти усилия не увенчались успехом; вместе с тем, заслуга «унификаторов» заключалась в том, что в ходе анализа феномена терроризма они вплотную подошли к признанию необходимости заключения «международной конвенции, которая способствовала бы закреплению в законодательстве различных государств идентичных уголовных норм, касающихся защиты от провокации катастроф на коммуникациях или их нарушения и обеспечивающих безопасность жизни или имущества лиц, которые пользуются этими коммуникациями»²⁴.

Выводы конференций, а также убийство 9 октября 1934 г. в Марселе короля Югославии Александра I и министра иностранных дел Франции Луи Барту побудили Лигу Наций заняться проблемой выработки международно-правового акта, направленного на борьбу с терроризмом. С этой целью Советом был образован Специальный комитет из представителей 11 государств, в том числе Советского Союза, для разработки соответствующей международной конвенции. Результатом работы комитета стали проекты двух конвенций: Конвенции о предупреждении терроризма и наказании за него и Конвенции об учреждении международного уголовного суда, которые были открыты для подписания в ноябре 1937 года.

Конвенция о предупреждении и пресечении терроризма даже была подписана 24 государствами, но ратифицирована лишь одной страной – Индией – и так и не вступила в силу. М. Наваз утверждает, что Индия ратифицировала эту конвенцию под воздействием Великобритании,

²³ Подробнее см: Емельянов В.П. Терроризм и преступления террористической направленности. Харьков, 1997; Трайнин А.Н. Защита мира и уголовный закон // Избранные произведения, М., 1969; Ляхов Е.Г., Попов А.В. Терроризм: национальный, региональный и международный контроль. Ростов-на-Дону, 1999.

²⁴ Из Доклада по вопросам терроризма, представленного на IV Конференции. Цит. по: Змеевский А.В. Международно-правовая борьба с терроризмом // Международное право в современном мире. М., 1991. С. 29.

которая, очевидно, надеялась таким путем создать правовую основу для подавления освободительного движения, возглавлявшегося И. Ганди. Как считает ученый, это должно стать предупреждением против разработки конвенции по международному терроризму, которая стоит на пути освободительных войн. Д. Дугард (ЮАР) считает, что некоторые государства не захотели ратифицировать конвенцию в связи с тем, что она содержала чрезмерно широкое определение терроризма. Такой же точки зрения придерживается и Л.Н. Галенская²⁵.

Однако в исследовании Секретариата ООН, подготовленном по данной проблеме в 1972 году, говорится совершенно иное: «Конвенция 1937 года, так же как и другие соглашения, касающиеся проблемы международного терроризма, устарела как не охватывающая всю проблему защиты жизни невинных людей от международного терроризма». Прежде всего очевидным было, что Конвенция главным образом направлена на защиту глав государств и других государственных деятелей.

После Второй мировой войны государства вновь вернулись к вопросу борьбы с терроризмом в рамках ООН и других международных организаций. Под эгидой ООН эта деятельность осуществлялась по двум основным направлениям: 1) выработка всеобъемлющей международной конвенции по борьбе с терроризмом, 2) подготовка проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества и одновременно проекта создания Международного уголовного суда.

Международное сообщество пришло к мнению о необходимости в дополнение к уже имеющимся международным инструментам ООН и в целях создания единой правовой основы для международного сотрудничества в борьбе с терроризмом выработать Всеобъемлющую конвенцию по борьбе с международным терроризмом. Соответствующая инициатива была выдвинута в 1996 году Индией на 51-м заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Резолюцией 53/108 «Меры по уничтожению международного терроризма», принятой на 53-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1998 году, был дан мандат на приоритетную выработку проекта конвенции по названному вопросу – наряду с продолжающейся работой над Конвенциями против ядерного терроризма (инициатива разработки которой принадлежит России) и финансирования террористической деятельности (последняя была открыта к подписанию 10.01.2000).

²⁵ В кн.: Ляхов Е.Г., Попов А.В. Терроризм: национальный, региональный и международный контроль. Монография. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 1999. С. 346.

Основным критерием, используемым экспертами при работе над данным документом, изначально являлся принцип недублирования имеющихся международно-правовых инструментов. Инициаторы проекта хотели закрепить в преамбуле конвенции ряд политических позиций, что было особенно проблематично в контексте сложной взаимосвязи практики национально-освободительного движения с террористическими актами. Другие вообще полагали, что в конвенцию не следует включать цитаты из политических документов, что понизило бы ее ценность в борьбе с терроризмом, или свести их к минимуму, и вообще она должна сосредоточиться на индивидуальной уголовной ответственности и не пытаться охватить вопрос об ответственности государств за такие деяния.

Также предлагалось, по примеру Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма и Конвенции ООН о борьбе с бомбовым терроризмом, закрепить неприменимость положений новой конвенции в отношении государственных вооруженных сил.

Работа над проектом идет уже четвертый год, однако разногласия между странами по различным аспектам сохраняются. Вместе с тем необходимость скорейшего завершения работы над проектом Всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом очевидна в связи со все возрастающей общественной опасностью как внутреннего, так и международного терроризма. Международно-политическая опасность последнего заключается в том, что наибольшую угрозу он представляет прежде всего для международного правопорядка и межгосударственных отношений, международной безопасности, международных интересов государств, для жизни и здоровья населения.

Учитывая эти обстоятельства, лидерами различных стран в последнее время демонстрируется твердая решимость способствовать скорейшему окончанию работы над проектом рассматриваемой Конвенции, что будет способствовать унификации подходов стран в вопросах борьбы с терроризмом, большей согласованности и эффективности соответствующих международных действий²⁶.

²⁶ Данное намерение выражено, например, в Коммюнике лидеров стран «Группы восьми» на Окинаве (2000) и в Генуе (2001).