

МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Актуальные вопросы правового обеспечения ответственности за терроризм в международном уголовном праве

*В. Ю. Федянин**

*Юрисконсульт отдела управления ФПС России

Функционирование международного права, укрепление международного мира и правопорядка непосредственно связаны с проблемой ответственности в международном праве. Такое понимание этой проблемы характерно как для российской науки международного права, так и для зарубежной.

В международном праве под международно-правовой ответственностью принято понимать отрицательные юридические последствия, наступающие для субъекта международного права в результате нарушения им международно-правового обязательства. Комиссия международного права ООН определила содержание международной ответственности как "те последствия, которые то или иное международно-противоправное деяние может иметь согласно нормам международного права в различных случаях, например, последствия деяния в плане возмещения ущерба и ответных санкций"¹.

Ответственность должна наступать как за оконченное преступление, так и за покушение на его совершение в самых различных фор-

* Юрисконсульт отдела управления ФПС России

¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1984. Нью-Йорк, 1985, Т.2, ч.2. С. 120. В отечественной науке международного права для определения международно-правового деяния (*le fait internationalement illicite, an internationally wrongful act*) применяется, как правило, родовое понятие "международное правонарушение", охватывающее как международные преступления, так и международные правонарушения (деликты). Применяя в настоящей главе традиционно сложившийся термин "международные правонарушения", автор ни в коей мере не подвергает сомнению правильность или целесообразность терминологии, избранной Комиссией международного права ООН в Проекте статей об ответственности государств.

мах. Основным источником обязательств государств в осуществлении принципа неотвратимости наказания за преступление (*aut dedere aut judicare* - либо суди, либо выдай) является Гагская конвенция. Впервые в конвенционной практике в ней в ст. 2 появилась норма, обязывающая все государства-участники привлекать лиц, совершивших преступления, к уголовной ответственности. Однако в тексте Конвенции нет упоминания о видах и сроках преступления.

Государство-участник Конвенции, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано без каких-либо исключений и независимо от того, совершено преступление на его территории или за его пределами, передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования виновного. Указанные органы должны принимать решение таким же образом, как и в случае любого обычного преступления серьезного характера в соответствии с законодательством этого государства (ст. 7).

Монреальская конвенция конкретизирует вопросы ответственности преступников за деяния, изложенные в ст. 1. Также как и Гагская, она разработана с учетом принципа неотвратимости наказания за преступления, обозначенные в ней.²

Наиболее общим недостатком, значительно снижающим эффективность основных источников международного права по борьбе с международным терроризмом, является отсутствие среди конвенци-

² В дальнейшем вопросы неотвратимости ответственности за терроризм были отражены в следующих документах:

Итоговом документе совещания министров "Восьмерки" по борьбе с терроризмом (Париж, 30 июля 1996 г.);

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 50/6 "Декларация по случаю пятидесятой годовщины ООН" от 24 октября 1995г.;

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 г. "Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма";

Итоговом документе Венской встречи государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Вена, 15 января 1989 г.);

Основополагающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора (Париж, 27 мая 1997 г.);

Заключительном акте СБСЕ (Хельсинки, 1 августа 1975 г.);

Декларации Хельсинской встречи СБСЕ на высшем уровне (Хельсинки, 10 июля 1992 г.);

Декларации совещания министров "Восьмерки" в Оттаве по борьбе с терроризмом от 12 декабря 1995 г.

онных норм мер ответственности государств-участников за несоблюдение принятых на себя обязательств. Кроме того, в них нет конкретных указаний, при каких обстоятельствах ответственность ложится на государство как субъект международного права, и при каких на лиц - непосредственных исполнителей теракта. Не решен вопрос о том, кому подсудны эти лица.

Следует различать международно-правовые и национально-правовые санкции в международном уголовном праве. Международно-правовые санкции указываются в международных договорах, устанавливающих преступность и наказуемость деяний и в Уставах международных военных трибуналов. Так как ответственность за международный терроризм в соответствии с международными нормативно-правовыми актами отнесена на усмотрение внутреннего права, то за преступления международного терроризма лиц (групп лиц) могут быть предусмотрены только национально-правовые санкции. Так, например, в проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества санкции вообще не указаны. Пока предлагается оставить решение этого вопроса на усмотрение внутреннего права. Другие напоминают о том, что отсутствие санкций в проекте кодекса 1954 г. рассматривалось как один из основных недостатков проекта, и настаивают на урегулировании вопроса о мерах наказания. При этом они предлагают либо включение шкалы наказаний, применимой ко всем преступлениям, либо конкретизировать санкции по каждому преступлению в отдельности. В частности, в соответствии со ст. 1 Европейской Конвенции по борьбе с терроризмом (Страсбург, 27 января 1977 г.) и ст. 11 Международной конвенции по борьбе с бомбовым терроризмом, открытой для подписания в Нью-Йорке 12 января 1998 г., ни одно из указанных в настоящих конвенциях преступлений не рассматривается для выдачи или взаимной правовой помощи как политическое преступление, или преступление, связанное с политическим преступлением, или преступление, вызванное политическими побуждениями. То есть ответственность за терроризм, будь то акты терроризма, совершенные в пределах своей страны либо имеющие международный характер, представляется возможной лишь как уголовная ответственность лиц, обладающих признаками субъекта преступления. Таким образом для принятия кодекса следует учесть все точки зрения и решить вопрос о санкциях, без которых кодекс не может быть принят и вступить в силу.

Что касается уголовных преступлений международного характера, то международно-правовые санкции за их совершение применяются в редких случаях. Имеются в виду наказания, указанные непосредственно в конвенциях, предусматривающих преступность и наказуемость деяний, которые в установленном порядке трансформированы в национальные уголовные кодексы.

Юрисдикция в отношении преступлений международного характера осуществляется судами государств. Поэтому национально-правовые санкции занимают ведущее место в международном уголовном праве. По этой же причине в большинстве рассматриваемых договоров меры наказания не указаны.

В настоящее время ответственность за большинство преступлений международного характера в достаточной степени освещена в юридической литературе³, хотя четких критериев отнесения тех или иных деяний к числу преступлений международного характера до настоящего времени не выработано.

В российской юридической литературе ранее высказывалось утверждение о том, что субъектами правоотношений международной ответственности могут быть только субъекты международного права, что индивиды, физические лица, не являющиеся субъектами международного права, не являются и не могут являться и субъектами международной ответственности. Авторы подобных утверждений основывались на том, что хотя международные соглашения и закрепляют обязательство государств применять в отношении преступлений, подпадающих под действие соответствующих конвенций, суровые меры наказания, они не содержат положений, которые могли бы вынудить страны ввести унифицированное и достаточно жесткое антитеррористическое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство.

Автор настоящей статьи стоит на позициях В.П.Емельянова, по мнению которого если принять за основу концепцию, согласно которой субъектами преступлений могут быть только физические лица, то воз-

³ См., например, Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. М., 1983; Галенская Л.Н. Международная борьба с преступностью. М., 1972; Карпец И.И. Преступления международного характера, М., 1979; Панов В.П. Сотрудничество государств в борьбе с международными уголовными преступлениями. М., 1993; Чучаев А.И. Преступления на воздушном транспорте. Учебное пособие. М., 1986.; Международное уголовное право. Учебное пособие. / Под общ. редакцией В.Н.Кудрявцева.. М., Наука, 1999. С. 264.

можно выработка и принятие Международного уголовного кодекса. Этот единый кодифицированный международный документ, вобрав в себя достижения предшествующих международных соглашений по отдельным проблемам борьбы с международной преступностью, впредь избавил бы от необходимости принятия все новых и новых конвенций по преступлениям, приобретающим международный характер, поскольку при наличии всеобщего Кодекса достаточно было бы внести соответствующие поправки к его статьям, чтобы придать тому или иному преступному деянию международный характер и успешно вести с ним борьбу по уже отработанной схеме.⁴

Анализ действующих в настоящее время конвенций показывает, что международные соглашения не вынуждают страны вводить унифицированное антитеррористическое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. Но причины этого в отсутствии единого универсального определения международного терроризма, отсутствии исчерпывающего круга его преступлений, что, как мне кажется, продиктовано политическими разногласиями государств. Как раз в отсутствие унифицированного антитеррористического уголовного и уголовно-процессуального законодательства государств мира и следует привлекать физических лиц, допустивших деяния, нарушающие нормы международного права (преступления, признанные международным правом как международные) к международной уголовной ответственности.

Противоречий с содержащимися выше выводами о том, что международно-правовая ответственность субъектов международного права не может делиться на уголовную, гражданскую и т.п., не возникает, так как речь идет не о международно-правовой ответственности субъектов международного права, а об ответственности физических лиц (групп лиц), не являющихся субъектами международного права. Ответственность государства как субъекта международного права в данном случае не является уголовной или гражданской, или какой-нибудь другой в чистом виде, так как она ограничивается потерей юрисдикции над своими гражданами, повинными в нарушении норм международного обязательства без санкции на это государства или даже вопреки деятельности государства, направленной на недопущение указанной противоправной деятельности его гражд-

⁴ Емельянов В.П. Проблемы ответственности за международный терроризм // Государство и право, 2000. № 1. С. 70 -77.

дан. А лица, не являющиеся субъектами международного права, но повинные в преступлениях, признанных международным правом как международные, должны нести международную уголовную ответственность.⁵

В отношении физических лиц, виновных в международном терроризме в любых его проявлениях, так называемая международная уголовная ответственность представляет собой исключение из общего правила. Ответственность государства в данном случае заключается в утрате своей юрисдикции в отношении собственных граждан, отдавая их на суд вместо национального уголовного законодательства международному⁶.

Таким образом, физические лица, не являющиеся субъектами международного права, могут выступать как субъекты международно-правовой ответственности. Допустив деяния, подпадающие под преступления международного терроризма, они могут и должны нести международную уголовную ответственность.

В ст. 5 проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества прямо записано, что судебное преследование какого либо лица за преступления против мира и безопасности человечества не освобождает государство от ответственности по международному праву за действие или бездействие, вменяемое этому государству. То есть из смысла и текста этой статьи совершенно очевидно, что субъектом международного преступления, против которого возбуждается судебное преследование и который привлекается к уголовной ответственности, может быть только физическое лицо, государство же привлекается не за преступление, а за деяния, влекущие ответственность по международному праву.

Тот факт, что только конкретные физические лица могут быть субъектами преступлений и нести уголовную ответственность за всякое преступление независимо от того, международное оно, меж-

⁵ Специалисты по уголовному праву, занимающиеся проблемой международных преступлений (И.И.Картц, П.С.Ромашкин, А.Н.Трайнин и др.) столь же определенно говорят, что уголовная ответственность по своей природе может применяться лишь к физическим лицам (нельзя посадить в тюрьму государство!), но столь же определенно выступают и за международно-правовую ответственность государств за международные преступления. (См.: Международное уголовное право, /Под общ. редакцией В.Н.Кудрявцева . М., Наука. 1999. С. 63)

⁶ На практике это имело место в отношении германских, японских и сербских военных преступников.

дународного характера или внутригосударственного значения, совершено ли оно против человека или против человечества теоретически доказано ведущими учеными в области уголовного и международного права, а также утверждается практикой международного сотрудничества государств в борьбе с терро-ризмом, и другими преступлениями, затрагивающими международные интересы. Не-возможно найти никаких упоминаний об уголовной ответственности государств в документах, относящихся к капитуляции Германии и Японии, в Уставах Нюрнбергского и Токийского международных военных трибуналов, а также мирных договорах 1947 г.⁷

Но, как справедливо отмечает В.А. Лукьянов, применение уголовно-правовых санкций к физическому лицу (группе лиц) является весьма малоэффективной мерой в борьбе с преступностью. "Даже если суд признает некую организацию преступной и приговорит ее к принудительной ликвидации, то это только в малой степени способно помешать ее создателям продолжать совместную преступную деятельность на "неформальной" основе ⁸.

Поэтому признание какой-либо организации преступной вообще или террористической в частности означает лишь возможность привлечения к уголовной ответственности конкретных членов этой организации, обладающих общими признаками субъекта преступления (достижение определенного возраста, вменяемость). Признаки специального субъекта терроризма имеют место только в ст. 24 проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, разработанного в рамках ООН, где в качестве субъекта международного терроризма названо лицо, которое как агент или представитель государства совершает или отдает приказ о совершении указанных в статье действий.

Международные соглашения закрепляют обязательство государств применять в отношении преступлений, подпадающих под действие соответствующих конвенций, суровые меры наказания. Но они не содержат положений, которые могли бы вынудить страны ввести унифицированное и достаточно жесткое антитеррористическое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. В отсутствие общепринятого определения международного терроризма

⁷ Емельянов В.П. Цит.соч./ С. 70 - 77.

⁸ Лукьянов В.А. Ответственность: философские и уголовно-правовые аспекты. Автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 23.

оговорка о политических преступлениях, содержащаяся в международно-правовых актах об ответственности субъектов международного права, зачастую позволяет государствам квалифицировать конкретные акты терроризма как политические преступления и уклоняться от выполнения взятых на себя обязательств в отношении предотвращения, пресечения и наказания за совершение этих актов.

Однако, результаты вышеприведенных исследований ясно показали, что всякий терроризм - уголовный и никакого неуголовного терроризма не существует, поскольку терроризм относится к чисто уголовным деяниям как во внутреннем законодательстве государств, так и в международных конвенциях. В частности, в соответствии со ст. 1 Европейской конвенции по борьбе с терроризмом (Страсбург, 27 января 1977 г.) и ст. 11 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, открытой для подписания в Нью-Йорке 12 января 1998 г., ни одно из указанных в настоящих конвенциях преступлений не рассматривается для выдачи или взаимной правовой помощи как политическое преступление, или преступление, связанное с политическим преступлением, или преступление, вызванное политическими побуждениями.

Таким образом и ответственность за терроризм, будь то акты терроризма, совершенные в пределах своей страны либо имеющие международный характер, представляется возможной лишь как уголовная ответственность лиц, обладающих признаками субъекта преступления.

Обязательная юрисдикция международного органа по вопросам экстрадиции лиц, обвиняемых в совершении актов терроризма, предусматривается пока только в типовой межамериканской конвенции о предотвращении особо опасных форм насилия и наказании за них, рекомендованной для внедрения в практику двусторонних отношений стран Северной и Южной Америки. Соответствующая компетенция признана за Межамериканским судом по правам человека.⁹ Действующее же в настоящее время международное право до сих пор не восприняло идеи создания постоянных механизмов международного судебного преследования и наказания за преступления международного терроризма. Причины такого положения кроются в политических разногласиях государств в определении понятия меж-

⁹ Littich R..B. Model of american convention and punishment of serious forms of violence//Amer. J. Intern. Law. 1983. Vol.77, 3. P.662-668.

дународного терроризма и круга его преступлений.

Так как международный терроризм посягает на международный правопорядок и интересы многих государств, то террористы должны отвечать перед международным судом. Первая попытка создания международного уголовного суда была предпринята в 1937г. Лигой Наций, одобрившей Конвенцию по пресечению терроризма, и одновременно для уголовного преследования террористов 13 государств подписали Конвенцию "О создании международного уголовного суда", которая по объективным политическим причинам в силу не вступила. Учитывая низкую эффективность борьбы с преступлениями международного терроризма, наличие случаев уклонения террористов от уголовной ответственности за преступления международного терроризма, одной из первоочередных задач считаю решение вопроса о международной ответственности лиц, не являющихся субъектами международного права, виновных в совершении актов международного терроризма. Для этого в настоящее время есть определенные предпосылки, на что указывают многие исследователи. Поэтому следует активизировать работу международного сообщества по выработке условий для учреждения постоянно действующего международного органа, которому будут подсудны указанные лица, - международного уголовного суда.

Идея международного уголовного суда существует давно и, собственно, давно воплотилась в реальность при создании Нюрнбергского и Токийского трибуналов, действующего и сейчас суда в Гааге. Их функционирование обосновано наличием значительного числа глобальных криминальных факторов, включая и распространение угрозы международного терроризма, решение которых выходит за рамки внутренней компетенции государства, - это межнациональные, межгосударственные преступления, в настоящее время в первую очередь террористические. Поэтому сейчас многие исследователи склоняются к тому, что Международный уголовный суд необходим. Некоторые авторы (М.Л. Энтин) считают, что правомерен вопрос не о том, создавать международный уголовный суд или нет, а лишь о том, какой именно суд нужен. Но высказываются и немалые сомнения. Например, Е.Г.Ляхов полагает, что учреждать такой суд в настоящее время проблематично по следующим основаниям.

1. Социально-политическая и экономическая структура современного общества предопределяет устойчивую историческую, культур-

ную, политико-правовую и иную связь между личностью и коллективом, нацией, государством. Поэтому прежде всего конкретная государственно-политическая организация создает условия и отвечает за поведение данного индивида перед собственной страной и мировым сообществом. Вот почему лишь в исключительных случаях возможна и целесообразна передача физического лица, совершившего преступление, в распоряжение международного органа.

2. История международных отношений показывает проблематичность создания и деятельности любого рода международного государственного механизма, который бы занимался вопросами, относящимися, по существу, к внутренней компетенции государства.

3. С формально-юридической точки зрения для учреждения международного уголовного суда необходимы: выработка четкой договорно-правовой основы, определяющей компетенцию суда, международного уголовного кодекса, фиксирующего составы преступлений. Принятие такого кодекса сделало бы необходимым выработку международного уголовно-процессуального кодекса и создание международной пенитенциарной системы.¹⁰

По мнению автора настоящей статьи, учитывая, что государствами уже выработано много региональных соглашений, США - Канада, страны Африки, СНГ, то целесообразно, набравшись терпения, сначала создать региональные уголовные суды, а затем, по их подобию и используя опыт их создания - международный уголовный суд.

Казалось бы, что в связи с уже зародившейся и постепенно нарабатываемой специальными органами государств, международных организаций идеей создания международного уголовного суда существует и обоснованная необходимость создания международного уголовного законодательства, но, например, Ю.М.Антонян считает, что пока нет необходимости в международном уголовном или международном уголовно-процессуальных кодексах. Сейчас следовало бы ограничиться принятием международного документа, определяющего компетенцию суда, составы подсудных ему дел и меры наказания за них и процессуальные процедуры, а также порядок и режим отбывания уголовных наказаний. Вместе с тем Ю.М.Антонян считает, что за международные преступления преступник должен отвечать перед международным (а не национальным) судом, чтобы на скамье подсудимых

¹⁰ Ляхов Е.Г. Указ.соч.С. 106-107.

¹¹ Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовное исследование. М., Изд. "Щит-М", 1998. С. 69-71.

рядом оказались и бывшие высшие чиновники, и обычные уголовники, выполнившие заказ.¹¹

Кроме того, учитывая настоящее состояние международной правовой базы по борьбе с международным терроризмом, речь сегодня должна идти о решении следующих задач, служащих искоренению международного терроризма.

1. Вытеснение двойного стандарта из практики международных отношений как неременное условие имплементации действующих соглашений, совершенствования международно-правового регулирования сотрудничества государств в борьбе с терроризмом.

2. Поиск компромисса, на основе которого максимальное число государств мира могли бы объединиться в создании действующего механизма международного судебного преследования и наказания за преступления международного терроризма.