
ПРАВОВОЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В ЗАРУБЕЖНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМАХ ПРАВА

УДК 343.9.018
ББК 67.515

С.М. Кочои
*доктор юридических наук, профессор,
Московский государственный юридический университет
им. О.Е. Кутафина,
г. Москва, Российская Федерация*

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО*

В условиях реформирования отечественного уголовного законодательства большое значение имеет обращение к международно-правовым актам, посвященным борьбе с терроризмом. Сегодня не менее 16 договоров (конвенций, протоколов), принятых международным сообществом, содержат формулировки наиболее опасных террористических преступлений. Эти преступления представляют серьезную угрозу как международной, так и национальной безопасности. В интересах эффективного противодействия терроризму важно, чтобы все соответствующие международно-правовые положения (несмотря на отсутствие в них определения терроризма) нашли отражение в нормах национального уголовного законодательства. Однако анализ содержания основных международно-правовых документов, служащих основанием для установления в национальном законодательстве уголовной ответственности за террористические преступления, показывает, что УК РФ не в полной мере учитывает вышеназванные положения. Между тем, согласно ч. 2 ст. 1 УК РФ, отечественное уголовное законодательство основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973), требует, чтобы была установлена уголовная ответственность за «преднамеренное убийство, похищение или другое нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, насильственное нападение на официальное помещение, жилое помещение или транспортное средство такого лица», а также за угрозу совершить такое нападение, тогда как УК РФ (ст. 360) предусматривает ответственность только за нападение на лиц, пользующихся международной защитой, их служебное или жилые помещения либо транспортные средства и т.д. В статье делается вывод о том, что все террористические преступления, предусмотренные международно-правовыми актами, следует воспроизводить в УК РФ текстуально, в полном объеме, объединив их в одну главу.

Ключевые слова: преступность; противодействие преступности; общественная безопасность; преступления против общественной безопасности; терроризм; борьба с терроризмом.

S.M. Kochoi
*Doctor of Law, Professor,
Kutafin Moscow State Law University,
Moscow, Russian Federation*

TERRORISM FIGHTING AND INTERNATIONAL LAW

Abstract

Terrorism fighting-related international legislation consideration is very important in terms of Russian criminal law reforming. There are over 16 agreements (conventions and protocols) accepted by international community that provide most dangerous terroristic acts definitions. These crimes

* Работа проводилась при финансовой поддержке Министерства образования и науки за счет средств государственного задания на выполнение НИР по проекту 2280.

constitute threat for both international and national security. All the related international laws have to be considered and represented in national criminal law in terms of effective terrorism counteraction. International legislation serves as base for terrorist crimes responsibility allocation in Russian criminal law. However, international legislation analysis shows that the Criminal Code of the Russian Federation does not completely consider the abovementioned issues. According to parts 1, 2 of the Criminal Code of the Russian Federation, Russian criminal legislation is based on generally accepted international law principles and rules. While 1973 Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents requires criminal responsibility for intentional murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty of an internationally protected person, violent attack upon the official premises, the private accommodation or the means of transport of an internationally protected person or threat to commit any such attack; the Criminal Code of the Russian Federation (art. 360) only provides responsibility for attack upon internationally protected person, upon the official premises, the private accommodation or the means of transport of an internationally protected person etc. The author concludes that all the terrorist acts provided by international legislation should be completely verbatim incorporated in the Criminal Code of the Russian Federation as one Chapter.

Key words: crime; crime counteraction; social security; crimes against social security; terrorism; terrorism fighting.

Первый в истории современного международного права всеобщий документ о борьбе с терроризмом был принят еще в 1937 г. Однако разработанная тогда Лигой Наций Конвенция о предупреждении и наказании терроризма так и не вступила в силу [5, с. 13–14]. В последующем всеобщие международно-правовые документы о терроризме готовились и принимались Организацией Объединенных Наций. На сегодняшний день действующими являются 16 таких документов, среди которых международные конвенции о борьбе с захватом заложников (1979), с бомбовым терроризмом (1997), с финансированием терроризма (1999), с актами ядерного терроризма (2005); конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токийская конвенция, 1963), о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гагская конвенция, 1970), о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреальская конвенция, 1971), о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973), о физической защите ядерного материала (1979), о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (1988), о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (1991), о взаимной правовой помощи и выдаче в целях борьбы с терроризмом (2008), о борьбе с незаконными актами в от-

ношении международной гражданской авиации (Пекинская конвенция, 2010); протоколы о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (1988), о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (1998), протокол к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (2005), протокол, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Пекинский протокол, 2010).

К важнейшим документам ООН (Генеральной Ассамблеи) следует относить и Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма (1994), Декларацию о глобальных усилиях по борьбе с терроризмом (2001), Декларацию по вопросу о борьбе с терроризмом (2003), Венскую декларацию (2004), а также Глобальную контртеррористическую стратегию ООН, принятую в 2006 г. в виде резолюции (60/288) и Плана действий. Борьбе с терроризмом также посвящен ряд резолюций Совета Безопасности ООН, среди которых особо следует выделить резолюцию 1373 от 28 сентября 2001 г. Во-первых, данная резолюция была единогласно принята в соответствии с гл. 7 Устава ООН, что делает ее обязательной для всех государств – членов ООН. Во-вторых, она предусматривает обмен соответствующей информацией между ними.

Резолюция рекомендовала всем государствам как можно скорее ратифицировать все существующие международные конвенции и протоколы о борьбе с терроризмом. Также было заявлено, что все государства «должны обеспечить, чтобы террористические акты квалифицировались как серьезные уголовные правонарушения во внутригосударственных законах». В-третьих, для мониторинга положений рассматриваемой резолюции был учрежден Контртеррористический комитет Совета Безопасности [7].

Следует отметить, что Российская Федерация была среди тех немногих государств, которые на деле выполнили положения резолюции СБ ООН. Так, 10 января 2002 г. Президент РФ подписал указ № 6 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г.», которым было предусмотрено введение уголовной ответственности за «умышленное предоставление или сбор средств, любыми методами, прямо или косвенно, гражданами Российской Федерации или на территории Российской Федерации с намерением, чтобы такие средства использовались – или при осознании того, что они будут использованы, – для совершения террористических актов».

В вышеуказанных международных документах воплощены некоторые руководящие принципы, среди которых такие, как признание важного значения уголовной ответственности за террористические преступления и необходимость отмены законодательных актов, которые предусматривают исключения из такой ответственности по политическим, философским, идеологическим, расовым, этническим, религиозным или аналогичным основаниям [6]. Наиболее опасные деяния террористического характера признаны преступными, в частности, благодаря следующим документам ООН.

Гаагская конвенция (1970) объявляет преступными действия любого лица на борту воздушного судна, находящегося в полете, кто «незаконно, путем насилия или угрозы применения насилия или путем любой другой формы запугивания захватывает это воздушное судно или осуществляет над ним контроль».

Монреальская конвенция (1971) объявляет преступными действия лица, незаконно и преднамеренно совершающего акт насилия в отношении лица, находящегося на борту воз-

душного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности этого воздушного судна, а также помещение на воздушное судно взрывчатого вещества.

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973), требует, чтобы государства-участники устанавливали уголовную ответственность и предусматривали «соответствующее наказание с учетом тяжкого характера» за преднамеренное убийство, похищение или другое нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, насильственное нападение на официальное помещение, жилое помещение или транспортное средство такого лица, а также за угрозу совершить такое нападение.

Конвенция о заложниках (1979) предусматривает, что «любое лицо, которое захватывает или удерживает другое лицо и угрожает убить, нанести повреждение или продолжать удерживать другое лицо для того, чтобы заставить третью сторону, а именно государство, международную межправительственную организацию, какое-либо физическое или юридическое лицо или группу лиц, совершить или воздержаться от совершения любого акта в качестве прямого или косвенного условия для освобождения заложника, совершает преступление захвата заложников по смыслу данной Конвенции».

Конвенция о ядерных материалах (1980) устанавливает уголовную ответственность за незаконное владение, использование, передачу или кражу ядерного материала и угрозу использовать ядерный материал для причинения смерти, серьезных увечий или существенного ущерба собственности.

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (1988), объявляет преступлением действия лица по незаконному и преднамеренному захвату судна или осуществлению контроля над ним силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания; совершение акта насилия против лиц на борту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна; помещение или совершение действия в целях помещения на борт судна устройства или вещества, которое может разрушить это судно, и совер-

шение других актов, направленных против безопасности судов. Протокол к данной Конвенции (2005) объявляет преступлениями использование судна в качестве средства для совершения террористического акта; перевозку на борту судна различных материалов, когда известно, что они предназначены для использования с целью причинить или создать угрозу причинения смерти или серьезных увечий или ущерба для совершения террористического акта; перевозку на борту судна лиц, которые совершили террористический акт.

Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (1997) объявляет преступлением действия любого, кто «незаконно и преднамеренно доставляет, помещает, приводит в действие или взрывает взрывное или иное смертоносное устройство в пределах мест общественного пользования, государственного или правительственного объекта, объекта системы общественного транспорта или объекта инфраструктуры или таким образом, что это направлено против них с намерением причинить смерть или серьезное увечье, или с намерением произвести значительное разрушение таких мест, объекта или системы, когда такое разрушение влечет или может повлечь причинение крупного экономического ущерба».

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999) требует, чтобы государства-участники предпринимали шаги, направленные на то, чтобы воспрепятствовать и противодействовать финансированию террористов, независимо от того, осуществляется ли такое финансирование прямо или косвенно через организации, которые утверждают, что преследуют благотворительные, общественные или культурные цели, или также вовлечены в запрещенные виды деятельности, такие как незаконный оборот наркотиков и поставки оружия; обязывает государства привлекать тех, кто финансирует терроризм, к уголовной, гражданской или административной ответственности за такие деяния.

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005) устанавливает уголовную ответственность за незаконное владение радиоактивным материалом, его изготовление, использование, требование и угрозу использовать радиоактивный материал для причинения смерти, серьезного увечья или существенного ущерба собственности

или окружающей среде, «или с намерением вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию или государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него».

Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (2010) объявляет преступлением незаконные акты против гражданской авиации, среди которых акты насилия на борту воздушного судна, разрушение его, использование воздушного судна для причинения смерти, разрушение или повреждение аэронавигационных средств, выбрасывание с борта любого оружия (биологического, химического или ядерного), и др.

Помимо всеобщих международных документов действуют также региональные акты, направленные против терроризма, среди которых Европейская конвенция о пресечении терроризма (Страсбург, 1977) и протокол о внесении изменений в нее (Страсбург, 2003); Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Варшава, 2005); Межамериканская конвенция по борьбе с терроризмом (Бриджтаун, 2002); Конвенция Африканского союза о предупреждении и борьбе с терроризмом (Алжир, 1999) и протокол к ней (Аддис-Абеба, 2004); Региональная конвенция Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии о пресечении терроризма (Катманду, 1987) и дополнительный протокол к ней (Исламабад, 2004); Конвенция АСЕАН о противодействии терроризму (Себу, 2007); Арабская конвенция о пресечении терроризма (Каир, 1998); Конвенция Организации «Исламская конференция» о борьбе с международным терроризмом (Уагадугу, 1999); Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (Минск, 1999).

Вместе с тем к общим недостаткам документов ООН следует относить отсутствие в них определения самого терроризма. По этой же причине зашли в тупик многолетние (с 2000 г.) переговоры о принятии Всеобъемлющей конвенции по международному терроризму. Целью конвенции, работа над которой возложена на учрежденный в 1996 г. Специальный комитет, является запрещение всех форм международного терроризма, лишение террористов и их сторонников возможности получить финансовые ресурсы, оружие

и убежище [4]. Однако при этом возникает опасение, не приведут ли используемые в ней определения к смешению понятий «террористическая организация» и «освободительное движение», «государственный терроризм» и «деятельность национальных вооруженных сил». По мнению координатора переговоров Карлоса Диаса-Паниагуа, определение терроризма не может быть политическим, оно должно быть выработано с соблюдением надлежащей правовой процедуры, быть юридически определенным.

Определение преступления «терроризм», которое было вынесено на рассмотрение разработчиков проекта конвенции в 2002 г., гласит:

«1. Любое лицо совершает преступление по смыслу настоящей Конвенции, если это лицо, с помощью любых средств, незаконно и умышленно причиняет:

(А) смерть или тяжкое телесное повреждение любому лицу, или

(Б) серьезный ущерб государственной или частной собственности, в том числе местам общественного пользования, государственному или правительственному объекту, объекту системы общественного транспорта, объектам инфраструктуры и окружающей среды, или

(В) повреждение имущества, мест, объектов или систем, указанных в Параграфе 1 (б) настоящей статьи, которые причиняют или могут повлечь причинение крупного экономического ущерба,

когда цель такого деяния в силу его характера или контекста состоит в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения любого акта» [1].

Само по себе данное определение терроризма, следует заметить, не вызывает споров. Разработчики проекта конвенции спорят о том, возможно ли применение данного определения к деятельности вооруженных сил того или иного государства либо к движению за самоопределение. Координатор переговоров, поддержанный делегациями западных государств, предлагает следующие исключения для вышеназванного определения:

«1. Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает других прав, обязательств и ответственности государств, народов и отдельных лиц в соответствии с международным правом, в частности в соответствии с целями и принципами

Устава Организации Объединенных Наций и международного гуманитарного права.

2. Деятельность вооруженных сил во время вооруженного конфликта, как эти термины понимаются в международном гуманитарном праве, которые регулируются этим правом, не регулируется настоящей Конвенцией.

3. Мероприятия, проводимые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных обязанностей, поскольку они регулируются другими нормами международного права, не регулируются настоящей Конвенцией.

4. Ничто в настоящей статье не освобождает от ответственности или делает законными незаконные акты, не препятствует привлечению к ответственности на основании других законов» [2].

Однако делегации государств – членов Организации «Исламская конференция» предлагают иное исключение:

«...2. Деятельность сторон в ходе вооруженного конфликта, в том числе в условиях иностранной оккупации, как эти термины понимаются в международном гуманитарном праве, которые регулируются этим правом, не регулируется настоящей Конвенцией.

3. Мероприятия, проводимые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных обязанностей, поскольку они соответствуют нормам международного права, не регулируются настоящей Конвенцией» [2].

Действительно, многие народы добились независимости или освободились от иностранной оккупации благодаря вооруженной борьбе против собственных марионеточных правительств или вооруженных сил иностранных государств. Партизаны в Советском Союзе, Франции или бывшей Югославии, боровшиеся против армии фашистской Германии и ее союзников в годы Второй мировой войны, не были террористами. Точно так же не были террористами повстанцы в Алжире, воевавшие против колониальной армии Франции, и повстанцы в ЮАР, свергшие в результате вооруженной борьбы режим апартеида. Распространять на подобные движения определение «терроризм» (что, собственно, делали сами оккупанты и коллаборационисты), по нашему мнению, было бы кощунством, игнорированием уроков истории.

К сожалению, и сегодня есть территории, которые в международном праве определяют

как оккупированные территории. И точно так же есть режимы, которые из-за своей антинародной, репрессивной политики провоцируют свои народы на восстания и вооруженные конфликты. Поэтому задачей народов и государств является не лишение других народов права на развитие, в том числе права на самоопределение, а сосредоточение усилий против любого насилия, направленного в первую очередь против невинных, невооруженных лиц [3].

В этом отношении нам представляется вполне возможным объединение вышеназванных исключений из определения терроризма, предлагаемых западными и исламскими государствами:

«...2. Деятельность сторон в ходе вооруженного конфликта, в том числе в условиях иностранной оккупации, как эти термины понимаются в международном гуманитарном праве, которые регулируются этим правом, не регулируется настоящей Конвенцией.

3. Мероприятия, проводимые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных обязанностей, поскольку они регулируются другими нормами международного права, не регулируются настоящей Конвенцией».

Однако если вопрос о едином определении в международном праве преступления терроризма – это вопрос будущего (хочется надеяться, ближайшего), то вопрос об имплементации международно-правовых норм о терроризме в национальном законодательстве – вопрос сегодняшнего дня. Полагаем, что последний вопрос актуален для Российской Федерации. Развитие современного российского уголовного законодательства происходит без учета отдельных положений международного права.

Так, например, Гаагская конвенция объявляет преступным захват находящегося в полете воздушного судна или осуществление контроля над ним, тогда как УК РФ (ст. 211) говорит о захвате такого судна только с целью угона. Монреальская конвенция знает такое преступление, как помещение на воздушное судно взрывчатого вещества, а УК РФ – нет. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, требует, чтобы была установлена уголовная ответственность за «преднамеренное убийство, похищение или другое нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, насильственное нападение на официальное помещение, жилое помещение или транспортное средство такого лица», а также за угрозу совершить такое нападение, тогда как УК РФ (ст. 360) предусматривает ответственность только за нападение на лиц, пользующихся международной защитой, их служебное или жилые помещения либо транспортные средства, и т.д.

Согласно ч. 2 ст. 1 УК РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются неотъемлемым источником отечественного уголовного права. Представляется, что нормы о терроризме, предусмотренные в международных документах, должны быть текстуально по возможности в полном объеме отражены в УК РФ. Причем с учетом значимости этих норм, важности охраняемых ими объектов, а также опасности преступлений, предусмотренных ими, назрела необходимость объединения их (возможно, наряду с преступлениями экстремистской направленности) в отдельную главу УК РФ.

ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Генеральная Ассамблея ООН. Доклад Специального комитета, учрежденного резолюцией Генеральной Ассамблеи 51/210 от 17 декабря 1996 г., Шестая сессия (28 января – 2 февраля 2002 г.), приложение II, ст. 2.1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml.
2. Генеральная Ассамблея ООН. Доклад Специального комитета, учрежденного резолюцией Генеральной Ассамблеи 51/210 от 17 декабря 1996 г., Шестая сессия (28 января – 2 февраля 2002 г.), приложение IV, ст. 18 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml.
3. Декларация о праве на развитие: принята резолюцией 41/128 Генер. Ассамблеи ООН от 4 дек. 1986 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml.
4. Кочои С.М. Терроризм и экстремизм: уголовно-правовая характеристика / С.М. Кочои. – М. : Проспект, 2005. – 175 с.
5. Международные соглашения по борьбе с терроризмом [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/terrorism/instruments.shtml>.

6. Press Release SC/7158 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>.

7. Thalif Deen, POLITICS: U.N. Member States Struggle to Define Terrorism, IPS 25 July 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ipsnews.net>.

REFERENCES

1. United Nations General Assembly Special Committee (est. by Resolution of the General Assembly No. 51/210 dated 17 Dec 1996) report. 6th session (28 Jan – 2 Febr 2002). Annex II, p. 2.1. [General'naja Assambleja OON. Doklad Special'nogo komiteta, uchrezhdenного rezoljuciej General'noj Assamblei 51/210 ot 17 dekabrja 1996 g., Shestaja sessija (28 janvarja – 2 fevralja 2002 g.), prilozhenie II, st. 2.1]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml.

2. United Nations General Assembly. Special Committee (est. by Resolution of the General Assembly No. 51/210 dated 17 Dec 1996) report. 6th session (28 Jan – 2 Febr 2002). Annex IV, p. 18. [General'naja Assambleja OON. Doklad Special'nogo komiteta, uchrezhdenного rezoljuciej General'noj Assamblei 51/210 ot 17 dekabrja 1996 g., Shestaja sessija (28 janvarja – 2 fevralja 2002 g.), prilozhenie IV, st. 18]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml.

3. United Nations Declaration on the Right to Development. dated 4 Dec 1986. Adopted by Resolution of the General Assembly No. 41/128. [Deklaracija o prave na razvitie: prinjata rezoljuciej 41/128 Gener. Assamblei OON ot 4 dek. 1986 g.]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml.

4. Kochoi S.M. Terrorism and extremism: criminal and legal characteristics. [Kochoi S.M. Terrorizm i jekstremizm: ugolovno-pravovaja harakteristika]. Moscow, Prospect, 2005, 175 p.

5. International Treaties on terrorism fighting. [Mezhdunarodnye soglasenija po bor'be s terrorizmom]. Available at: <http://www.un.org/ru/terrorism/instruments.shtml>.

6. Press Release SC/7158 Available at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>.

7. Thalif Deen, POLITICS: U.N. Member States Struggle to Define Terrorism, IPS 25 July 2005 Available at: <http://www.ipsnews.net>.

Сведения об авторе

Кочои Самвел Мамадович – профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный работник высшей школы РФ, почетный работник юстиции России, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: Sam.kochoi@bk.ru.

Information about author

Kochoi Samvel Mamadovich – Professor of Chair of Criminal Law of Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Law, Professor, Honorary Figure of Russian Higher Education, Moscow, Russian Federation; e-mail: Sam.Kochoi@bk.ru.