Гулиев И.О., Громивчук И.М. Проблема эффективности норм международного права в сфере борьбы с терроризмом: влияние на соблюдение стандартов защиты прав человека / И.О. Гулиев, И.М. Громивчук // Elmi Məcmuələr. – 2013. – CİLD 15 (№ 2). – С. 62 – 68.

**Громивчук И.М.**

аспирантка кафедры международного права

Национального авиационного университета

(Киев, Украина)

**Проблема эффективности норм международного права в сфере борьбы с терроризмом: влияние на соблюдение стандартов защиты прав человека**

*Аннотация:**Статъя посвящена анализу уровня эффективности современного международного права в сфере борьбы с терроризмом. Раскрыты основные проблемы международного антитеррористического права, которые существенно снижают уровень его действенности. Также автор проанализировал основные проблемы, вызванные такой неэффективностью, для реализации международных стандартов в области прав человека.*

*Ключевые слова: международное антитеррористическое право, эффективность международного права, терроризм, права человека, выдача*

Обращаясь к такой важной проблеме в теории международного права как его эффективность, выдающийся русский юрист-международник И.И.Лукашук отметил, что «эффективность международного права определяется тем, насколько оно достигает стоящих перед ним целей, в какой мере реальные отношения соответствуют его нормам» [1, c.48].

В целом современное международное право отвечает своему социальному назначению. Во многих сферах международного сотрудничества международные нормы, содержащиеся в международных договорах, и нормы обычного права добросовестно соблюдаются государствами и другими субъектами права. «Вместе с тем, - как отмечает другой русский специалист в области международного права Л.Х. Мингазов, – эффективность международно-правовых норм во многих случаях остается еще весьма невысокой. В ряде областей сотрудничества они подчас нарушаются… эти нарушения имеют место в сферах, связанных с поддержанием мира и безопасности, защитой прав человека, окружающей среды и т. д.» [2, c.5].

Нужно указать на то, что на сегодняшний день в системе и структуре норм международного права уже выделяют такую межотраслевую и межсистемную отрасль международного права как международное антитеррористическое право, которое, за определением украинского юриста-международника В.Ф.Антипенкo, представляет собой совокупность норм национального и международного права, направленных на предупреждение, пресечение и борьбу с терроризмом и лежащих в основе создания и деятельности как национальных, так и международных контртеррористических систем [3, c. 49].

Всё же, несмотря на то, что за последние полстолетия мировое сообщество достигло значительных успехов в деле прогрессивного развития и кодификации норм международного права, направленных на предупреждение и пресечение терроризма, его эскалация продолжается. Поэтому возникает вопрос: достигают ли международные антитеррористические нормы своей цели? Насколько они эффективны?

Таким образом, целью этой статьи является выяснение того, в чем состоит неэффективность современного международного антитеррористического права и как это отражается на вопросах защиты прав и свобод человека.

Известно, что на универсальном уровне сегодня действуют 16 антитеррористических конвенций и протоколов, также наработана мощная правовая база на региональных уровнях. Тем не менее, нужно отметить, что ряд ученых указывают на несовершенство антитеррористического конвенционального механизма, а именно – В.Ф.Антипенко, Т.С. Бояр-Созонович, В.П.Емельянов, Л.А. Моджорян, К.Н. Салимов и др. В частности, Т.С.Бояр-Созонович отмечает, что «не приуменьшая роль и значение существующих международных «предметных» конвенций по борьбе с отдельными видами и формами международного терроризма, вместе с тем нельзя не принимать во внимание их ограниченность. Даже в совокупности они не представляют собой упорядоченной и скоординированной системы мер, направленных против международного терроризма как общей для всего международного сообщества угрозы» [4, c. 119-120]. К.Н. Салимов, в свою очередь, тоже считает, что «на данный момент нельзя высоко оценивать эффективность сотрудничества государств в борьбе с терроризмом, ибо даже касательно основных направлений этого сотрудничества не достигнуто единства взглядов. Эти соглашения имеют ряд пробелов…» [5, c. 87].

Действительно, если смотреть объективно, то в работе, направленной на разработку концептуальных аспектов, связанных с борьбой с терроризмом, включая понятийные формулировки, нет существенного прогресса. Безусловно, одной из ключевых проблем международного права в сфере борьбы с терроризмом является отсутствие единого общеобязательного понятия терроризма. Оценивая эту проблему, А.Х.Абашидзе справедливо определяет, что «любая модель, любая конвенция по борьбе с терроризмом при отсутствии единого подхода государств по понятийному аппарату и категориям, употребляемых в этих моделях и конвенциях, превращаются в фикцию» [6, c. 37].

Понятно, что дефиниция терроризма является результатом согласования воль и позиций большинства государств мира, интересы которых сильно отличаются. Как результат, для достижения консенсуса договорные положения очень часто формулируются слишком широко и часто позволяют подвести под состав терроризма много других криминальных деяний, не говоря уже о том, что слишком широкое определение дает государствам возможность изменять объем и содержание такой нормы для достижения цели.

Сегодня международному сообществу и каждому человеку в частности не хватает четкого, полного и действительно правильного толкования слова «терроризм», в результате чего имеет место «беспорядочное клеймение словом «терроризм» проявлений насилия широчайшего спектра» [7, c. 5]. В связи с этим, мы считаем, что именно принятие единого определения терроризма может стать первым шагом на пути повышения эффективности международного антитеррористического права. Такая позиция была занята Генеральной Ассамблеей ООН еще в 1989 г. и выражена в её резолюции 44/29.

 Наряду с отсутствием определения терроризма окончательно дискуссионным остается среди юристов-международников также вопрос, принадлежит ли терроризм к ряду международных преступлений или все-таки он является преступлением международного характера? О.В. Гликман справедливо отмечает, что на сегодняшний день «ни в доктрине, ни в договорных нормах международного права нет единства относительно определения видов международных преступлений» [8, c. 48]. Еще в 1927 году Первая Международная конференция по унификации уголовного законодательства классифицировала терроризм как преступление «космополитического значения», то есть еще в начале ХХ века терроризм был признан преступлением мирового значения» [9, c.47], а в 1953 году Комиссия международного права в п.6 ст.2 Проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности к перечню международно-правовых преступлений против мира и безопасности отнесла и «ведение и поощрение властью любого государства террористической деятельности в другом государстве» [10]. Сегодня жe акты терроризма отнесены международным правом к ряду преступлений международного характера.

По определению В.А.Карташкина, международное преступление – это вызывающие озабоченность международного сообщества наиболее серьёзные нарушения общепризнанных принципов и норм международного права, которые имеют основоположное значение для мира и международной безопасности, защиты основных прав и свобод человека, обеспечения важных интересов как отдельных государств, так и всего человечества в целом [11, c.186]. Кроме того, согласно п.3 Преамбулы Статута Международного уголовного суда, можно прийти к выводу, что международное уголовное право в качестве основоположных ценностей международного сообщества охраняет «мир, безопасность и благополучие» [12, c. 41, 675]. В то же время посягательство на эти основоположные ценности придает преступлению международное измерение и «превращает» его в преступление по международному праву. Такие преступления вызывают «озабоченность всего международного сообщества» (абз. 4,9 Преамбулы Статута; ст. 5(1). А тем временем, во-первых, все большую озабоченность международного сообщества вызывает терроризм - ООН и её органы уже давно осуждают терроризм, например, ещё в 1992 году Совет Безопасности ООН признал акты международного терроризма угрозой международному миру и безопасности (то есть угрозой тем самым основоположным ценностям)[13]. Во-вторых, акты терроризма являют собою нарушения общепризнанных принципов и норм международного права, а также целого ряда других международных документов.

Тем не менее, современное международное право относит акты терроризма к преступлениям международного характера, которые подпадают под национальную юрисдикцию. Поэтому возникает вопрос, является ли такая квалификация преступления терроризма адекватной его угрозе? Считаем, что терроризм как международное преступление в универсальном смысле нужно отнести к основным преступлениям по общему международному праву, четко указав его место наряду с преступлениями против мира и безопасности человечества. И только при таком подходе возможным будет общее понимание терроризма мировым сообществом. Такой позиции придерживаются В.Ф. Антипенко, Н.А. Зелинская, Е.Г.Ляхов, Л.А. Моджорян. Например, ИИ. Карпец относит терроризм к «международным преступлениям, которые находятся на стадии становления» [14, c.103].

Ввиду только таких двух ключевых проблем международного антитеррористического права, как отсутствие общепринятого определения терроризма и единогласия относительно его квалификации в качестве международного преступления, говорить об эффективности международного антитеррористического права не приходиться. Это, соответственно, имеет негативные последствия, которые отражаются на наиболее чувствительной отрасли международного права - международном праве прав человека. Ведь именно в кризисных ситуациях (вроде терроризма) проблема соблюдения прав человека становится еще более насущной.

В вопросах определения терроризма камнем преткновения, как правило, являются мотивы и цели террористических акций, а также смысл, который вкладывается в понятие «терроризм». Государства часто диаметрально противоположно понимают его значение, а международные соглашения не всегда содержат надежные гарантии реализации закрепленных в них положений, поэтому в борьбе с терроризмом имеют место т.н. «двойные стандарты». Одни и те же акты квалифицируются разными государствами как террористические или как борьба за свободу, а лица, которые их совершают, рассматриваются как террористы одними и как борцы за свободу другими. Как следствие, часто имели место факты дискриминации лиц, после 11 сентября преследовались беженцы и вынужденные переселенцы, распространенным стало профилирование, когда правоохранительные органы используют более схематические профили и в их основе лежат показатели этнического или национального происхождения.

Говоря об определении терроризма, нужно отметить, что голландские ученые А.Шмидт и А.Джонгман, проанализировав основные компоненты 109 научных и официальных определений терроризма, обнаружили, что политические цели присутствуют в 65 % определений [15, c.5-6]. Так, Я.И. Гилинский подчеркивает, «что из многочисленных определений вырисовываются, прежде всего, два основных признака терроризма: применение или угроза применения насилия и его политическая мотивация. [16, c.245]. Однако, как справедливо отмечает профессор М.Л.Энтин, так называемые «антитеррористические» соглашения, как правило, не принимают во внимание мотивы преступлений. Они избегают выводить подлежащие пресечению противоправные деяния из специфики террористической деятельности и не увязывают их с намерениями запугать государственную власть, население или отдельные группы населения, во имя достижения некоторых политических целей [17, c. 127].

Эта проблема также имеет свои последствия, поскольку, во-первых, определение терроризма без указания конечных целей и мотивов преступления несет в себе элементы нарушения прав человека, лишая виновное лицо права на гуманное беспристрастное правосудие. Это четко определено на VII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1985 г.). А, во-вторых, с политическим характером терроризма тесно связан чрезвычайно важный вопрос в международном праве прав человека, а именно: проблема соотношения права на убежище по политическим мотивам и обязательство государств выдавать международных террористов. Большие трудности при рассмотрении дел о терроризме традиционно создает оговорка о политических преступлениях.

Сегодня достаточно распространены дискуссии о том, каким преступлением является терроризм: политическим или уголовным, при том что официальных определений ни терроризма, ни политического преступления не имеется. Здесь актуальной представляется позиция украинской ученой Н.А. Зелинской о том, что «терроризм занимает особое место в системе международной преступности. Террористические преступления сочетают в себе признаки и общеуголовных, и политических правонарушений. Называя проявления терроризма политическими преступлениями, мы не исключаем, что они являются общеуголовными. Термин «политическое» подчеркивает их политическую значимость, но не лишает общеуголовного содержания» [18, c. 136].

Нужно отметить, что правило невыдачи политических преступников является одним из наиболее признанных, но в то же время и наиболее спорных принципов современного института экстрадиции. Но на сегодняшний день есть исключение из этого правила: сегодня общепризнанно, что лица, которые совершили террористические преступления, должны подлежать выдаче (хотя трудно возражать, что эти преступления абсолютно не являются политическими). Тенденция к ограничению применения принципа невыдачи политических преступников нашла отражение во многих международных документах, например в Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 года.

Институт невыдачи политических преступников опосредствованно, но существенно ограничен и секторальными антитеррористическими конвенциями, которые включают террористические акты, независимо от их мотивации, в число преступлений, которые влекут выдачу. Например, Международная конвенция о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 г. в п.1 ст. 10 предусматривает, что указанные в ней преступления «считаются подлежащими включению в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче» [19, c.70]. Но и здесь нужно отметить, что в названиях этих документов нет слова «терроризм» (таких большинство), поэтому они оставляют большое пространство для интерпретаций на практике.

Что ж касается тех конвенций, в названиях которых использовано слово «терроризм», то они четко определяют, что указанные в них деяния не рассматриваются как политические для целей выдачи, не оставляя за государствами-участниками права на усмотрение (например, ст. 10 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года).

Таким образом, оценивая все эти конвенции и Типовой договор о выдаче, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1990 году, складывается впечатление, что проблема применения принципа исключения политических правонарушений относительно большинства террористических преступлений разрешена. Практика, тем не мене, указывает на противоположное: несмотря на то, что террористы экстрадируются на протяжении последних лет, отказы все еще имеют место. С другой стороны, последние соглашения, в которых правило невыдачи политических преступников было ограничено путем прямого исключения террористических преступлений из категории политических, тоже подвергаются критике за то, что создают опасность для политических правонарушителей, лишая их фундаментального права на защиту.

Таким образом, можно сказать, что вопрос об относимости института невыдачи политических преступников к террористам, остается открытым. Более того, ввиду такой путаницы в нормах соглашений, в борьбе с терроризмом распространенной стала практика «дипломатических гарантий» как одной из форм защиты от жестокого обращения после выдачи лица другому государству. Но ряд международных правозащитных организаций, таких как Human rights watch, REDRESS подвергают сомнению законность и эффективность такой практики с позиций защиты прав человека и исполнения государствами их безусловного обязательства не выдавать, не перемещать, не высылать и не возвращать любое лицо на территорию, где есть весомые основания считать, что это лицо подвергнется опасности пыток. Такого ж мнения придерживается и профессор Манфред Новак, Специальный докладчик ООН по пыткам [20]. Ключевым примером этой проблемы на практике является дело «Агиза против Швеции», в пункте 13.4 решения по которому Комитет против пыток постановил, что «дипломатические гарантии, а тем более такие, которые не предусматривают никакого механизма обеспечения правовыми санкциями, не могли служить достаточной защитой от очевидного риска» [21].

Важно также вспомнить и о принципе «aut dedere aut judicare», а именно о том, что государства все чаще сталкиваются с дилеммой относительно иностранных граждан, которые подозреваются в причастности к терроризму. Эта дилемма сводиться к тому, что с одной стороны, по ряду причин государства не могут добиться успеха в привлечении к ответственности (за отсутствием доказательств), а с другой, подозреваемых нельзя депортировать в страну происхождения учитывая риск применения к ним пыток или других жестоких видов обращения. Как результат, все более часто имеют место иски касательно вопросов защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом, например «Чахал против Соединенного Королевства», дело Рамзи и много др.

По нашему мнению, международное антитеррористическое право нуждается в более конкретных механизмах, которые призваны не допускать безнаказанности за террористическое насилие и в то же время обеспечить защиту от дискриминационного преследования. Возможным преодолением этого обстоятельства может стать заключение многостороннего договора о выдаче лиц, совершивших акт международного терроризма, где бы это преступление квалифицировалось как уголовное и предусматривался бы единый порядок выдачи, не зависящий от законодательства государств и политической воли их представителей.

Возвращаясь к вопросу об эффективности международного антитеррористического права и проблемы отсутствия единого определения терроризма, хочется затронуть вопрос о том, что наличие определения терроризма открывает возможности для установления ответственности за него. В связи с тем, что международные антитеррористические конвенции рассматривают проявления терроризма исключительно как преступления международного характера, они, соответственно, предусматривают ответственность, во-первых, исключительно физических лиц; во-вторых, допускают преследование виновных только тогда, когда деяние, которое результирует трагические или разрушительные последствия, уже было совершено (вследствие чего уменьшается возможность превентивного или профилактического противодействия терроризму); и, в-третьих, традиционно положения об уголовной ответственности и соответствующие юридические процедуры рассчитаны прежде всего на лиц, которые физически совершают противозаконные действия. Как результат, основное бремя ответственности приходится на физических лиц, и с целью так же «эффектно» отвечать на «резонансные» террористические акты на фоне несовершенства правовых механизмов, государства создают тайные тюрьмы (Гуантанамо, Абу-Грейб, Баграм), т.н. «черные объекты», «эскадроны смерти», имеет место практика внесудебного физического уничтожения террористов, отдача приказов «вести огонь на поражение», точечные ликвидации и др.

 Мы считаем, что борьба с терроризмом требует, чтобы меры воздействия применялись не только к тем, кто устанавливает взрывные устройства или захватывает самолеты (и особенное место здесь следует уделить роли государства, даже без прямой связи с террористами). Как по этому поводу указывает В.Ф.Антипенко, «просматривается тенденция, когда международно-правовые соглашения, кодексы и их проекты, касающиеся борьбы государств против международного терроризма, перечисляют конкретные виды преступных актов и указывают на терроризм (международный терроризм) как на уголовное преступление, совершаемое физическим лицом против конкретного предмета, внутригосударственных или межгосударственных отношений. Тем самым субъект и объект преступления и его социально-политический характер определяются недостаточно полно и точно» [22, c. 97-98].

Таким образом, как мы видим, международное сообщество достигло консенсуса в том, что терроризм представляет собой мощную угрозу миру и безопасности всего человечества, но значение этого консенсуса снижается отсутствием согласованной позиции относительно содержания этого понятия. Международное право должно быть последовательным на пути к ликвидации терроризма, существенным условием чего является разработка общепринятого определения терроризма, признание его международным преступлением. Это может значительно ускорить процесс подавления терроризма.

В данном случае нельзя ссылаться на давний принцип omnis definitio in lege periculosa (любое определение в законе является опасным), поскольку в условиях борьбы с терроризмом он влечет проблемы в сфере реализации норм международного права прав человека.

Действительно, терроризм создает сложные ситуации в международном праве и вынуждает международное сообщество искать нестандартные пути борьбы с ним. Мы считаем, что обязательство государств по соблюдению прав человека не должно рассматриваться как препятствие на пути эффективного сотрудничества в сфере безопасности – на самом деле это важный инструмент обеспечения безопасности и организации успешного взаимодействия разных государств в целях эффективного привлечения террористов к судебной ответственности и предупреждения их преступной деятельности.

**Список литературы:**

1. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учеб.для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук; Рос.акад. наук, Ин-т государтсва и права, Академ. правовой ун-т. – Изд. 3- е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 432 с.
2. Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права: Теоретические проблемы : автореф. дисс. на соискание науч. степени докт. юрид.наук.:спец.12.00.10 - «Международное право» /Л. Х. Мингазов. – Казань: Министерство образования РФ. Казанский государственный университет, 2000. – 41 с.
3. Антипенко В.Ф. Механизм международно-правового регулирования борьбы с терроризмом: автореф. дисс. на соискание науч. степени докт. юрид.наук: 12.00.11 / В.Ф.Антипенко; МГИМО (У) МИД России. – М., 2004. – 59 с.
4. Бояр-Созонович Т.С. Международный терроризм: политико-правовые аспекты / Т.С. Бояр-Созонович. – К.; Одесса: Лыбидь, 1991. – 164 с.
5. Салимов К.Н. Современные проблемы терроризма / К.Н.Салимов. – М.: Издательство «Щит-М», 1999. – 216 с.
6. Абашидзе А.Х. Борьба с терроризмом, международный уголовный суд и Российская Федерация / А.Х.Абашидзе // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. – 2003. – С. 35-40
7. Хоффман Брюс. Терроризм – вигляд изнутри = Insideterrorism / Брюс Хоффман; [Пер. С англ. Е.Сажина]. – М.: Ультра.Культура, 2003. – 264 c.
8. Гликман О.В. Компетенция международного уголовного суда / О.В.Гликман // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. – 2003. – С. 44-51
9. Зелинская Н.А. Международно-правовое определение терроризма / Н.А.Зелинская //Социально-правовые аспекты терроризма: Монография / Под ред. С.В.Кивалова, В.Н.Дремина. – Одесса: Фенікс, 2003. – С.41-90
10. Проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1953 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_offences.shtml>
11. Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации / В.А. Карташкин. – М. – Норма: ИНФРА-М, 2011. – 288 c.
12. Верле Герхард. Принципы международного уголовного права: учебник / Герхард Верле; пер. с англ.. С.В.Саяпина. – О.: Фенікс; М: Транслит, 2011. – 910 с.
13. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/731 от 21.01.1991 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ga/search/view\_ doc.asp?symbol=S/RES/731%281992%29](http://www.un.org/ga/search/view_%20doc.asp?symbol=S/RES/731%281992%29)
14. Карпец И.И. Международная преступность / И.И.Карпец. – М.: Наука, 1988. – 112 с.
15. SchmidA.P., Jongman A.J. Political terrorism / A.P. Schmid, A.J. Jongman. – Amsterdam: North-Holland Publishing company, 1988. – 417 p.
16. Гилинский Я.И. Криминология. Теория, история, эмпирическая база, социальный контроль / Я.И.Гилинский . – СПб.: Питер, 2002. – 377 с.
17. Энтин М.Л. Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом: причины низкой эффективности международно-правового регулирования, пути и перспективы ее повышения / М.Л. Энтин // Советский ежегодник международного права, 1988. – С. 118-183
18. Зелинская Н.А. Политические преступления в системе международной преступности / Н.А. Зелинская / Одес. национ. юрид. акад. – Одесса: ФЕНІКС, 2003. – 400 с.
19. Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: Сборник документов / Составитель В.С. Овчинский. – М.:ИНФРА-М, 2003. – 480 с.
20. Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment - Note by the Secretary-General, 30.08.2005, A/60/316. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f30fb40.html
21. [Agiza v. Sweden, Comm. 233/2003, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003, A/60/44 (2005) Annex VIII at 197 (CAT May 20, 2005) . - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.worldcourts.com/cat/eng/decisions /2005.05.20\_Ahmed\_Hussein\_Mustafa\_Kamil\_Agiza\_v\_Sweden.htm](file://C:\Users\Натали\Downloads\Agiza%20v.%20Sweden,%20Comm.%20233\2003,%20U.N.%20Doc.%20CAT\C\34\D\233\2003,%20A\60\44%20(2005)%20Annex%20VIII%20at%20197%20(CAT%20May%2020,%202005)%20.%20-%20%5bЭлектронный%20ресурс%5d.%20–%20Режим%20доступа:%20http:\www.worldcourts.com\cat\eng\decisions%20\2005.05.20_Ahmed_Hussein_Mustafa_Kamil_Agiza_v_Sweden.htm)
22. Антипенко В.Ф. Современный терроризм: состояние и возможности его упреждения (криминологическое исследование). – К.: НБУВ, 1998. – 190 с.

**Hromivchuk I.M.**

**The problem of efficiency of international legal norms in the sphere of struggle against terrorism: the influence on adherence to the standards of human rights protection**

*The article is devoted to the analysis of the level of efficiency of modern international law in the sphere of struggle against terrorism. The article discloses the main problems of international antiterrorist law, which essentially lower the level of its effectiveness. Besides the author analyzed the main problems, caused by such inefficiency, for the realization of international human rights standards.*

*Key words: international antiterrorist law, efficiency of international law, terrorism, human rights, extradition*