

**ПЕТРОВАНОВ К.Г.**

## Проблемы определения понятия «терроризм» в современном международном гуманитарном праве

Современные и эффективные методы противодействия террористической деятельности должны опираться на четкий и ясный понятийный аппарат. Хотя международным сообществом принят ряд международных договоров, направленных на борьбу с конкретными видами терроризма – такими, например, как захват самолетов, – на уровне ООН на сегодняшний день не достигнуто никакой договоренности об определении понятия «терроризм». Одно из возможных решений проблемы, связанной с определением понятия «терроризм», – сосредоточить внимание на предупреждении и/или наказании поведения, носящего подлинно террористический характер. В этой связи международное сообщество, будучи не в состоянии достичь соглашения об определении терроризма, согласилось в том, что определенные действия представляют собой преступные террористические деяния.

Ключевые слова: терроризм, международное право, вооруженные конфликты, международная организация, освободительная борьба, экстремизм.

*«Демократические нации должны научиться перекрывать террористам кислород, в котором они нуждаются».*

**Маргарет Хильда Тэтчер**

Современные и эффективные методы противодействия террористической деятельности должны опираться на четкий и ясный понятийный аппарат. Хотя международным сообществом принят ряд международных договоров, направленных на борьбу с конкретными видами терроризма – такими, например, как захват самолетов, – на уровне ООН на сегодняшний день не достигнуто никакой договоренности об определении понятия «терроризм»<sup>1</sup>. Устоявшегося определения терроризма нет в международном праве, несмотря на многочисленные попытки выработать его, предпринимавшиеся межправительственными организациями, правительствами и учеными<sup>2</sup>. Один судья Международного суда заметил, что «терроризм – это термин, не имеющий какого-либо юридического значения. Это про-

сто удобный способ обозначения деятельности государств или индивидов, которая широко осуждается и характеризуется либо незаконными методами, либо целями, либо и тем и другим»<sup>3</sup>.

Однако само по себе определение терроризма многое ставит на карту<sup>4</sup>. Определить какое-либо действие как террористическое означает не просто утверждать, что оно обладает определенными характеристиками, но и осудить его. Определение какого-либо действия как теракта имеет также серьезные последствия для сотрудничества между государствами в частности для таких его видов, как обмен разведывательной информацией, взаимная правовая поддержка, замораживание и конфискация финансовых средств и экстрадиция.

Сложность в определении понятия «терроризм» вызвана тем, что существует

представление, что при определенных обстоятельствах применение силы может быть оправдано. От Джорджа Вашингтона до Нельсона Манделы большинство выступлений за освобождение от колониального гнета и за право на самоопределение приводили к применению насилия в той или иной форме, что может быть (и было) определено как терроризм<sup>5</sup>. В то же время слишком широкое определение терроризма может использоваться для подавления ненасильственного выражения несогласия и подрыва основ демократического общества.

Первая неудачная попытка закрепить определение терроризма в международном документе была предпринята в Женевской конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года<sup>6</sup>. В ней терроризм был определен как «любые преступные действия, направленные против государства и нацеленные или рассчитанные на то, чтобы вызвать чувство страха у определенных лиц, или группы лиц, или у широкой общности». Это определение подверглось критике за неточность, а Конвенция так и не вступила в силу, поскольку не была ратифицирована необходимым числом государств. Тем не менее выработка правильного определения понятия «терроризм» имеет ключевое значение для эффективного международного подхода к борьбе с терроризмом. И не только потому, что этот термин несет дополнительные политические и этические оттенки смысла, но и ввиду серьезных правовых последствий.

Терроризм имеет место в самых различных ситуациях и принимает различные формы. Не стараясь дать здесь определение терроризма, мы можем рассмотреть некоторые из его постоянных характерных черт, в том числе следующие:

- организованный характер (независимо от размера организации);
- опасность (для жизни, здоровья и имущества);
- направленность, в частности, против правительства (стремление к оказанию влияния на лиц, ответственных за разработку политики и законов);
- его бессистемный характер, приводящий к распространению и нагнетанию страха среди населения.

Преобладающей характеристикой терактов является их преступный характер, даже если они имеют дополнительные признаки, ввиду которых их необходимо рассматривать как террористические по своей природе. Теракты являются преступлениями, и поэтому они подлежат наказанию по всей строгости в соответствии с обычным уголовным правом. С точки зрения применения стандартов в области прав человека не важно, признается ли рассматриваемое деяние по сравнению с любым другим серьезным уголовным преступлением террористическим актом или нет.

В проекте всеобъемлющей конвенции о терроризме, который в настоящее время рассматривается ООН, делается попытка дать определение того, что такое террористическое деяние. Определение терроризма в существующем на сегодняшний день проекте конвенции неоднозначно. В статье 2 проекта говорится<sup>7</sup>:

«Любое лицо совершает преступление в соответствии со смыслом настоящей Конвенции, если оно каким бы то ни было образом, незаконно и умышленно причиняет:

- a) смерть или тяжкое телесное повреждение любому лицу; или
- b) серьезный ущерб государственной или частной собственности, в том числе месту общественного использования, государственному или правительственному зданию, системе общественного транспорта, объекту инфраструктуры или окружающей среде; или
- c) ущерб собственности, местам, объектам или системам, упомянутым в пункте 1(b) настоящей статьи, который влечет или может повлечь за собой крупные экономические убытки, 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 воздержаться от совершения какого-либо действия».

Это широкое определение, подвергнутое критике за неточность<sup>8</sup>. Согласно ему терроризм означает действие, не только причиняющее смерть или серьезные телесные повреждения, но и «серьезный ущерб государственной или частной соб-

ственности» и любой (а не только серьезный) ущерб, который может повлечь за собой «крупные экономические убытки». Последнее ограничивается тем условием, что цель должна заключаться либо в запугивании населения, либо в том, чтобы «заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения какого-либо действия».

Угроза совершения какого-либо из указанных преступлений, если она «правдоподобная или серьезная», тоже является преступлением, равно как и попытка совершения террористического деяния или способствование совершению преступления терроризма<sup>9</sup>.

Некоторые ученые утверждают, что в случае вооруженных конфликтов проект конвенции также недостаточно защищает тех, кто ведет законную освободительную борьбу, но при этом предоставляет правовую защиту тем, кто незаконно применяет силу<sup>10</sup>.

Согласно проекту конвенции государства обязаны:

- внести деяния, подпадающие под определение, в разряд противозаконных;
- преследовать или экстрадировать лиц, обвиняемых в преступлениях террористической направленности;
- сотрудничать в области предотвращения и расследования преступлений.

В соответствии с проектом конвенции государства также обязаны отказывать в предоставлении убежища (согласно международному законодательству в области прав человека) лицам, в отношении которых имеются «серьезные основания полагать», что они причастны к деятельности, подпадающей под определение терроризма, закрепленное в конвенции.

Одно из возможных решений проблемы, связанной с определением понятия «терроризм», – сосредоточить внимание на предупреждении и/или наказании поведения, носящего подлинно террористический характер. В этой связи международное сообщество, будучи не в состоянии достичь соглашения об определении терроризма, согласилось в том, что определенные действия представляют собой преступные террористические деяния.

В отношении этих деяний – таких, например, как захват самолета, – в настоя-

щее время подписаны международные договоры.

Другим примером является Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 года. Хотя в ней не содержится определения терроризма, она требует от государств-участников внесения в разряд террористических тех противозаконных действий, которые могут привести к совершению преступных террористических деяний, уже определенных в договорах и протоколах ООН по терроризму. Согласно Конвенции Совета Европы государства обязаны выдавать другому государству и/или преследовать подозреваемых в совершении новых видов предварительных преступлений, введенных Конвенцией.

На уровне Европейского союза государства-члены договорились о минимальном определении терроризма в Рамочном решении ЕС о борьбе с терроризмом. Это определение называет список преступных действий, которые в целях сотрудничества между государствами-членами ЕС должны рассматриваться как террористические действия в случае, если они преследуют одну из следующих целей:

- серьезно запугать население;
- незаконно заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения;
- серьезно дестабилизировать или разрушить основные структуры государства или международной организации<sup>11</sup>.

Рамочное решение нацелено на то, чтобы согласовать минимальные требования к тем преступлениям, которые должны рассматриваться как террористические деяния. Однако оно не может помешать государствам-членам ЕС более подробно формулировать определение терроризма в своих национальных законодательствах.

Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям заявила, что она «обеспокоена чрезвычайно расплывчатыми и широкими определениями терроризма в национальных законодательствах». Ею не раз отмечалось, что «либо сами по себе, либо при их применении [эти определения] сгоняют в один загон и волков, и овец и увеличивают тем самым риск произвольного лишения свободы, непропорционально снижая уровень гарантий, которыми

пользуются обычные граждане при нормальных обстоятельствах»<sup>12</sup>.

Проблема нечетких определений терроризма стоит еще более остро в национальных законодательствах, использующих крайне туманное понятие «экстремизм».

Таким образом, необходимо еще раз сказать о необходимости совершенствования понятийного аппарата в сфере противодействия терроризму как на международном, так и на национальном уровне.

<sup>1</sup> В Римском статуте Международного уголовного суда прямо не упоминаются акты терроризма, несмотря на то, что в предварительных проектах этого документа содержались предложения в этой области. Тем не менее, статут дает определение и применим к ряду преступлений, в том числе к преступлениям против человечности и другим, которые могут включать акты терроризма. При определенных обстоятельствах террористические акты могут представлять собой преступления против человечности. Более подробно см.: Cassese A. *International Criminal Law*. Oxford, 2003. P. 120–132.

<sup>2</sup> Тем не менее см. основные положения, утвержденные Декларацией о мерах по ликвидации международного терроризма в приложении к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/49/60 от 9 декабря 1994 г. В пункте 3 Декларации указано, что к терроризму относятся «преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях...».

<sup>3</sup> Higgins R. *The General International Law of Terrorism*. In: Higgins R., Flory M. (Eds.). *Terrorism and International Law*. London, 1997. P. 24.

<sup>4</sup> Marks S., Clapham A. *International Human Rights Lexicon*. Oxford, 2005. P. 345.

<sup>5</sup> Сафонов Е.С. Необходима глобальная система противодействия терроризму // *Международная жизнь*. 2009. № 1. С. 35–42.

<sup>6</sup> Женевская конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, документ принят Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1948.

<sup>7</sup> Генеральная Ассамблея ООН, Доклад Специального комитета, учрежденного резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 г. на своей 6-й сессии (28 января – 1 февраля 2002 г.), документ A/57/37.

<sup>8</sup> Andreu-Guzman F. *Terrorism and Human Rights*. No. 2: *New Challenges and Old Dangers*. In: *International Commission of Jurists Occasional Papers*. No. 3. Geneva, 2003. P. 34.

<sup>9</sup> Содержание этих положений вызывает сомнения с точки зрения прав человека, в частности в том, что касается принципа законности, закрепленного в статье 15 МПГПП и статье 7 ЕКПЧ. Проект статьи 2 отражает напряженность, существующую между безопасностью и подходом, основанным на правах человека: широкое определение терроризма создает потенциальные сложности в отношении свободы выражения мнений, свободы объединений, права на справедливое судебное разбирательство и права на защиту частной жизни.

<sup>10</sup> См., например: Andreu-Guzman. *Op. cit.* P. 34–35.

<sup>11</sup> Рамочное решение Совета Европейского союза от 13 июня 2002 г. о борьбе с терроризмом (2002/475/JHA). Статья 1(1). ОЖ (OJ) L 164. 22/06/2002.

<sup>12</sup> Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям Комиссии ООН по правам человека от 15 декабря 2003 г., документ E/CN.4/2004/3, п. 64.